

La inserción laboral: un desafío y una oportunidad

En América Latina, el 60 por ciento de la población tiene menos de 30 años y los jóvenes representan el 40 por ciento de los 100 millones de pobres en el continente. De ahí la responsabilidad social de cómo desarrollar y aprovechar su potencialidad. Esta es una oportunidad que no se volverá a presentar en la región, al menos durante el siglo XXI. Está claro, los jóvenes no son el problema, son la solución.

Eduardo Rodríguez Calderón

Especialista regional en educación obrera

OIT

Lima

Los jóvenes son un elemento favorable, asociados inestimables para el desarrollo económico y social, que aportan creatividad, entusiasmo y capacidad de liderazgo.

Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes ¹.

El trabajo y el empleo tienen múltiples significados para la población joven, los más relevantes están vinculados con: la formación de su identidad social, la forma de organizar su vida cotidiana y la de sus hogares, el desarrollo independiente, la autoestima, el ingreso, el acceso a la protección social inmediata y futura, la mayor facilidad para obtener vivienda propia y la ciudadanía socioeconómica y política. Por ello, la inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo tiene así un carácter vertebral y constitutivo de la sociedad con mayor equidad. La pérdida del trabajo genera exclusión y segregación, además de potenciar las condiciones de inseguridad ciudadana y social. El desempleo provoca frustración frente a la imposibilidad de desarrollar un proyecto de vida autónomo y a la imposibilidad de incorporarse a una cultura de trabajo y, en definitiva, a una cultura de dignidad.

La falta de acceso a un trabajo decente por parte de los hombres y mujeres jóvenes es un doble problema porque, por una parte, la sociedad se priva del aporte que

ellos pueden hacer al crecimiento y al desarrollo y, por otra, porque esos jóvenes pierden la oportunidad de contar con la protección social básica. De esta forma quedan doblemente excluidos.

Por otra parte, el desarrollo de las naciones no reside, fundamentalmente, en la cantidad de recursos naturales de que dispongan, sino en su patrimonio humano y cultural, en la capacidad de su población para generar y apropiarse con equidad de la riqueza generada, creando así las condiciones para su bienestar ².

La inequidad que significa la exclusión de los jóvenes, además de ser éticamente repudiable, es ineficiente en términos macroeconómicos, pues el verdadero desarrollo está en el bienestar de la gente, en hacer de ella el centro de la actuación económica y política.

El problema de todas las sociedades es generar oportunidades suficientes para que todos los jóvenes puedan conseguir un trabajo digno y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, una vida laboral en que hagan

uso pleno de sus talentos, aptitudes y aspiraciones. Se trata de una tarea de grandes proporciones³.

Las políticas y programas de empleo han caído con frecuencia en el error conceptual de la generalización, de no identificar las diferencias que existen dentro de la población económicamente activa referidas a: género, edad, ubicación sociocultural, existencia de factores de discriminación, etcétera. Esa abstracción ha dado como resultado la baja eficacia de tales esfuerzos. Por lo tanto, si no toma en cuenta por lo menos las especificidades propias del empleo juvenil y de igualdad de género, una política de empleo no puede ser efectiva.

La percepción del acceso al trabajo decente y al empleo de calidad puede ser concebida como el resultado de la conjunción de políticas económicas y sociales o como un objetivo que las articula y orienta. Hasta ahora prevalece el primer enfoque y sus resultados poco han contribuido al desarrollo con equidad. De esta forma, consideramos que, generalmente, las políticas social y laboral han sido vistas como compensatorias o de contención del conflicto y no como componentes fundamentales del modelo de desarrollo democrático y de su gobernabilidad.

El desempleo juvenil no es un fenómeno coyuntural o de corto plazo, sino de carácter estructural. Por ello, para superar ese déficit no es suficiente emprender programas de corto aliento y de carácter puntual. Es necesario integrar políticas en los ámbitos micro, meso y macro, lo que implica hacer cambios estructurales en el modelo de desarrollo adoptado.

Es una incongruencia reconocer el ejercicio de la ciudadanía a los 18 años y no reconocer a los jóvenes su capacidad de participar para definir las políticas de empleo. La oportunidad de la región está en potenciar la participación de los jóvenes, reconociéndoles el rango de actores sociales y sujetos de la construcción del destino social, como así también en efectuar un cambio en el enfoque del quehacer político basado en la integración de las políticas y no en su fragmentación ni en la supeditación de lo social a lo económico.

Generar oportunidades de empleo para la juventud es también una vía estratégica para romper el círculo vicioso de la pobreza y exclusión en que millones de jóvenes están hoy atrapados.

El empleo juvenil en la región

La situación del empleo en la región tiene diversas características; a continuación destacaremos algunas de las más significativas para tener un perfil de la situación.

La tasa de participación de los jóvenes en la población económica urbana varía según se trate de hombres o mujeres y su magnitud difiere de un país a otro. Asimismo, dicha participación de hombres y mujeres oscila entre el 33,6 por ciento de Chile y el 64 por ciento de Guatemala (véase cuadro 1).

Esta característica de la población incide en los niveles de empleo y desempleo juvenil y es también un factor básico que se debe tomar en cuenta en los planes y programas que se orientan a los jóvenes, más aún cuando la región mantiene la concentración de la población en zonas urbanas. Se estima que en 2005 corresponderá al 76,5 por ciento de la población de América Latina y el Caribe y que para 2015 podría llegar al 79,1 por ciento.

En las estrategias y políticas de generación de empleo duradero, generalmente, no se toma en cuenta a los jóvenes del sector rural⁴. Además, la apertura de los mercados de América Latina al comercio exterior, el desarrollo de barreras para-arancelarias que afectan las exportaciones de la región, los cambios tecnológicos y organizativos, así como el cambio en los patrones de consumo de productos agrícolas, traen como saldo una menor demanda de mano de obra en el sector rural. Esto ha hecho que se mantuvieran las causas del flujo migratorio hacia las zonas urbanas y el extranjero; lo que podría contribuir a profundizar la dependencia alimentaria de los países.

En todos los países, en términos proporcionales el desempleo juvenil es mayor al del total de la población económicamente activa. Esta es una evidencia irrefutable.

Cuadro 1. Tasa de participación de la población juvenil urbana en la actividad económica, por sexo, 2002 (tasa específica^a)

País	Grupo etario: 15-24		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina	41,4	48,2	35,1
Bolivia	44,5	50,9	38,8
Brasil	61,7	70,6	53,0
Chile ^b	33,6	39,1	28,1
Colombia	55,5	60,8	50,9
Costa Rica	47,3	56,7	37,3
República Dominicana	53,3	61,7	44,8
Ecuador	50,0	59,7	40,2
El Salvador ^c	45,3	57,3	34,6
Guatemala	64,0	74,5	54,4
Honduras	49,4	63,3	37,8
México	47,9	59,3	36,5
Nicaragua ^c	55,1	71,7	39,9
Panamá	49,0	58,3	39,4
Paraguay ^b	59,0	68,1	50,7
Perú ^c	50,6	56,4	44,9
Uruguay	55,2	63,4	47,0
Venezuela ^d	54,8	67,2	42,0

^a Porcentaje de la población económicamente activa de un determinado grupo de edad y sexo sobre el total de la población en ese mismo grupo de edad y sexo. ^b Se refiere a 2000. ^c Se refiere a 2001. ^d Nacional.

La dinámica del desempleo juvenil es compleja y heterogénea, así tenemos que para el período 2002-2003, según datos de la OIT (véase el cuadro 2), en la Argentina y Chile la tasa de desocupación juvenil creció, aun cuando el desempleo total en ese período se redujo. En otros casos, como el de Costa Rica y Perú, la desocupación juvenil se contrajo más que la del desempleo total. En países como el Brasil, México, Uruguay y Venezuela, el desempleo juvenil tuvo un dinamismo mayor que la tasa de desocupación total.

La magnitud del desempleo es distinta en cada país, sin embargo, en la mayoría de ellos se observa una tendencia a crecer. Si tomamos como referencia los datos disponibles de 2003 podemos indicar que el desempleo juvenil osciló de 1,53 a 3,32 veces respecto del total del desempleo.

El Director General de la OIT, Juan Somavia, ha señalado: «El hecho de que

los jóvenes sean los más afectados por el desempleo y que, además, la mayoría provenga de familias pobres, crea un círculo vicioso de pobreza que se transmite de una generación a otra, anulando de esta manera los mecanismos tradicionales para reducirla»⁵.

La mayor concentración del trabajo juvenil se da en el sector de la economía no estructurada. Esto se debe a que allí tienen lugar las actividades más dinámicas y a otros factores tales como: la vulnerabilidad y dependencia de las economías latinoamericanas a los movimientos de la economía internacional; la reducción de la capacidad de generar empleos en los sectores industrial, manufacturero, rural y público; la falta de competitividad aunada a la acelerada apertura de las economías de la región y la incorporación de nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra.

Cuadro 2. Desempleo total y juvenil en América Latina en nueve países, 1990-2003

País y población económicamente activa (PEA)	1990		1995		2000		2003*	
	Tasa	Veces	Tasa	Veces	Tasa	Veces	Tasa	Veces
Argentina								
Total	7,3		18,8		15,4		16,4	
15-19 años	21,7	2,97	46,8	2,48	39,5	2,56	51,2	3,12
20-24 años	15,2	2,08	30,1	1,60	
Brasil								
Total	4,3		4,6		7,1		12,4	
15-17 años	...		11,0	2,39	17,8	2,50	37,9	3,05
18-24 años	...		9,3	2,02	14,7	2,07	23,5	1,89
Chile								
Total	7,4		6,6		9,2		8,9	
15-19 años	15,9	2,14	15,8	2,39	26,1	2,83	29,6	3,32
20-24 años	12,0	1,62	10,1	1,53	20,1	2,18	20,0	2,24
Colombia								
Total	11,0		8,7		20,5		16,3	
12-17 años	...		21,0	2,41	33,3	1,62	30,7	1,88
18-24 años	...		16,6	1,90	32,4	1,58	33,2	2,03
Costa Rica								
Total	5,4		5,7		5,3		6,7	
12-24 años	10,4	1,92	13,5	2,36	10,9	2,05	14,5	2,16
México								
Total	2,7		6,3		2,2		3,2	
12-19 años	7,0	2,59	13,1	2,07	5,4	2,45	8,2	2,56
20-24 años	...		9,9	1,57	4,0	1,81	6,4	2,00
Perú								
Total	8,5		7,9		7,0		9,4	
14-24 años	15,4	1,81	11,2	1,41	17,1	2,44	14,4	1,53
Uruguay								
Total	9,2		10,8		13,9		17,4	
14-24 años	26,6	2,45	25,5	2,36	31,7	2,28	40,1	2,30
Venezuela								
Total	11,0		10,3		13,9		18,9	
15-24 años	18,0	1,63	19,9	1,93	25,3	1,82	31,3	1,65

* Datos al 3.º trimestre. ... Sin datos.

Elaboración propia con datos de la OIT, *Panorama Laboral 2003*.

Economía informal

La economía informal ha crecido en forma sostenida. En 1990 la tasa era de 42,8 por ciento de la población activa y en el 2002 ascendió al 46,5 por ciento⁶. En ese mismo período, según datos de la OIT por cada 100 nuevos puestos de trabajo generados 66 han sido en la economía informal⁷. Esta clase de ocupaciones no reúnen las condiciones para calificarlas como decentes, pues no se desarrollan en condiciones de seguridad, ingreso, protección social, respeto de las libertades sindicales y otras necesarias para garantizar el desarrollo humano.

En la economía formal los hombres y mujeres jóvenes participan mayormente del empleo precario y terciarizado. Son ellos y ellas, quienes mayormente han sido contratados bajo modalidades que se impusieron en la región con las reformas flexibilizadoras y desreguladoras de la relación laboral⁸. Cuando los jóvenes acceden al empleo en el sector formal, lo hacen bajo modalidades de subcontratación, contratación eventual, temporal, sin registro laboral, por ello algunos actores sociales han denominado a esas modalidades «contratos basura» y trabajo «en negro».

Algunos programas de empleo juvenil han promovido formas de contratación atípicas, es decir, con derechos laborales o sociales disminuidos. Si bien esto permite que los jóvenes adquieran experiencia laboral, no les permite una plena integración⁹.

La vulnerabilidad de los hombres y mujeres jóvenes en lo referente al acceso y a la estabilidad de su empleo constituye una situación desventajosa para ejercer su derecho a la libre sindicalización, pues cuando tratan de organizarse son fácilmente despedidos. En la región, la discriminación antisindical es la causa más frecuente de violación de los principios y derechos consagrados en los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT¹⁰.

A pesar de que, actualmente, los hombres y mujeres jóvenes tienen un nivel de escolaridad superior a la media de la población económicamente activa, los altos niveles de desempleo y el uso de las nuevas tec-

nologías han propiciado mayores exigencias de los empleadores en cuanto al nivel de calificación y de experiencia laboral que se exige a los aspirantes a un empleo¹¹. Entre los jóvenes, los niveles de discriminación para acceder al empleo por razón de género son inferiores a los que se dan en estratos superiores de edad¹², lo cual marca una tendencia favorable a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. No obstante, las mujeres – incluidas las jóvenes – tienen una tasa promedio mayor de desempleo, sea cual fuere su nivel de estudios, salvo casos como los de El Salvador, Honduras, México y Nicaragua, donde tienen una situación más favorable. Otras tendencias son menos evidentes.

Como se puede observar en el cuadro 4, una parte importante de jóvenes, aun teniendo niveles de formación por encima de los niveles nacionales promedio, ha tenido que refugiarse en la economía informal para poder acceder a un trabajo y obtener algún nivel precario de ingreso. Esta situación nos permite concluir que el nivel de empleo no sólo depende del nivel de formación, como se ha propalado en varias ocasiones con el concepto de «empleabilidad», sin que dejemos de reconocer la importancia que tiene para el trabajo decente y el desarrollo humano.

Oportunidades

En otro orden de ideas, la región está viviendo una transición demográfica que abre nuevas oportunidades históricas, pues a la vez que viene decreciendo la tasa de fecundidad, se eleva la tasa de personas en edad de trabajar. Las mujeres tienen, en ese sentido, una situación particular. Esta ventaja es temporal, pues más tarde implicará un aumento de las personas en edad de jubilarse, con las consecuentes responsabilidades sociales que ello implica.

Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población joven ha sido mayor que la capacidad de generar empleo en general y, en particular, de trabajo decente. Por ello, el desempleo juvenil ha crecido y se ha convertido en un grave obstáculo para el de-

Cuadro 3. Tasa de desempleo abierto urbano, según sexo y años de estudio, 2002^a (tasa anual media)

País	Sexo	Años de estudios				
		Total	0-5	6-9	10-12	13 y más
Argentina	Ambos sexos	17,9	17,9	19,7	19,7	13,3
	Hombres	17,8	22,2	20,1	17,4	12,4
	Mujeres	18,0	10,6	18,8	22,8	14,0
Bolivia	Ambos sexos	6,4	4,2	7,3	7,5	7,0
	Hombres	5,2	4,0	5,9	6,0	4,6
	Mujeres	7,9	4,4	9,2	9,8	10,0
Brasil	Ambos sexos	10,4	8,7	13,8	11,9	4,5
	Hombres	8,4	7,2	11,0	9,3	4,0
	Mujeres	13,0	11,3	18,0	14,6	4,9
Chile ^b	Ambos sexos	10,6	12,4	13,2	11,4	6,6
	Hombres	9,9	12,8	13,3	9,7	6,0
	Mujeres	11,7	11,5	13,0	14,1	7,4
Colombia	Ambos sexos	17,3	13,1	19,3	21,1	16,1
	Hombres	14,9	11,5	16,9	17,6	14,5
	Mujeres	20,1	15,4	22,2	24,9	17,6
Costa Rica	Ambos sexos	6,8	9,8	8,5	6,2	3,4
	Hombres	6,1	11,2	7,3	4,6	2,8
	Mujeres	7,8	7,1	10,5	8,4	4,1
República Dominicana	Ambos sexos	16,8	12,8	19,1	19,8	14,5
	Hombres	11,1	9,4	12,7	12,6	9,1
	Mujeres	24,5	19,4	29,1	28,1	19,6
Ecuador	Ambos sexos	9,1	7,5	9,4	11,1	7,3
	Hombres	5,8	6,1	5,7	6,6	5,0
	Mujeres	13,9	9,4	15,8	17,2	10,3
El Salvador ^c	Ambos sexos	7,0	7,1	7,0	8,7	4,4
	Hombres	8,8	9,9	8,9	10,1	4,5
	Mujeres	5,0	4,3	4,2	7,1	4,2
Guatemala	Ambos sexos	6,0	2,0	7,0	9,1	6,9
	Hombres	5,2	1,5	5,8	8,2	5,8
	Mujeres	7,0	2,6	8,8	10,3	8,8
Honduras	Ambos sexos	6,0	4,8	6,1	7,6	5,9
	Hombres	6,3	5,8	6,5	7,1	5,6
	Mujeres	5,7	3,3	5,6	8,0	6,3
México	Ambos sexos	3,4	2,1	3,1	4,3	4,2
	Hombres	3,9	3,1	3,6	4,6	4,4
	Mujeres	2,6	0,5	2,3	3,8	3,9
Nicaragua ^c	Ambos sexos	12,5	8,7	14,3	16,6	11,5
	Hombres	13,2	9,1	15,4	19,5	9,8
	Mujeres	11,7	8,0	12,5	14,1	13,6
Panamá	Ambos sexos	19,4	40,3	19,1	20,2	13,2
	Hombres	16,5	34,1	16,9	16,2	9,9
	Mujeres	23,5	49,7	23,4	25,5	16,1

Cuadro 3. (cont.)

País	Sexo	Años de estudios				
		Total	0-5	6-9	10-12	13 y más
Paraguay ^b	Ambos sexos	10.2	8.5	10.8	12.6	7.4
	Hombres	9.7	8.4	10.7	12.4	4.7
	Mujeres	10.7	8.7	11.0	12.8	9.9
Perú ^d	Ambos sexos	7.2	5.2	6.4	9.3	6.5
	Hombres	6.8	5.8	6.3	8.3	6.0
	Mujeres	7.6	4.7	6.5	10.9	7.3
Uruguay	Ambos sexos	16.9	13.2	19.1	17.8	12.2
	Hombres	13.4	10.6	15.1	13.3	10.2
	Mujeres	21.1	18.3	25.3	22.7	13.8
Venezuela ^d	Ambos sexos	16.2	13.4	16.6	18.0	15.7
	Hombres	14.4	12.7	15.1	14.9	14.1
	Mujeres	18.8	14.9	19.4	21.9	17.1

^a Corresponde a la población de 15 años y más. ^b Se refiere al 2000. ^c Se refiere al 2001. ^d Nacional.

Cuadro 4. Empleo juvenil e informalidad, según nivel educativo (15 a 24 años), 1990-1999

Año	Proporción de empleo informal juvenil como proporción del empleo no agrícola				Composición del empleo informal juvenil (No suma 100 por no declaración)			
	Total	Años de estudios			Total	Años de estudios		
		0 a 5	6 a 9	Más de 10		0 a 5	6 a 9	Más de 10
1990	42	52	38	30	100	47	41	10
1999	47	63	48	33	100	26	53	19

Nota: El cálculo abarca 11 países que representan el 78 por ciento de la PEA latinoamericana.

Cuadro elaborado por CEPAL con base en datos de OIT de 2000.

sarrollo. Esta incapacidad política, social y económica exige que se redefinan el enfoque, las políticas públicas y que se construya un nuevo consenso social, que dé prioridad al trabajo decente y al empleo de calidad.

Las políticas e iniciativas emprendidas

El desafío del empleo juvenil ha generado diversas alternativas para responder a esta problemática. Tales iniciativas tienen perfiles distintos si consideramos aspectos tales como el nivel de participación de los

jóvenes en la elaboración de los programas; el tipo de autoridad que las regula; el nivel de articulación interinstitucional; los puntos focales de interés, (por ejemplo, la reinserción en el sistema educativo, la formación profesional, la empleabilidad, la intermediación en el mercado de trabajo, etcétera). Hay que considerar asimismo el ámbito geográfico de acción, generalmente urbano, la duración de los programas y el nivel o alcance en su cobertura¹³.

Los programas de empleo juvenil emprendidos en la región, no obstante los esfuerzos realizados, no han sido suficientes para contener ni revertir las tendencias

regionales hacia el desempleo y la precarización, terciarización e informalidad del empleo, como se demuestra con los datos referidos en la sección anterior. Por lo general, las oportunidades otorgadas a través de los programas reducen o limitan el ingreso, el trabajo es temporal, en ocasiones se excluye a los hombres y mujeres jóvenes de la protección social y, por ende, se restringe su derecho de sindicalizarse y de negociar colectivamente las condiciones de trabajo, contribuyéndose de esta forma a una mayor flexibilización del mercado laboral. Los argumentos para ello son: la falta de formación, la inexperiencia laboral y los costos laborales, si bien la validez de los argumentos puede ser cuestionable.

En las experiencias llevadas a cabo se observa un déficit en la integración de políticas y en la articulación interinstitucional. Para hacer frente al desafío de dar empleo a los hombres y mujeres jóvenes es necesario entonces replantear las políticas de empleo en lo referente a sus términos cuantitativos, a la calidad del trabajo a generar y para mejorar el ya existente. Para afrontar la problemática del empleo juvenil se necesita solidaridad social y un claro compromiso con un modelo alternativo de desarrollo social, basado en el principio de trabajo decente para todos, sin excepciones en función de la edad, el género, el origen social, etcétera.

A continuación se enuncian algunos aspectos que podrían debatirse para elaborar una agenda tendente a integrar y reconsiderar las políticas de empleo juvenil.

Gestión gubernamental participativa

Para superar la atomización de las políticas y de los programas en los distintos niveles de Gobierno es necesario crear espacios interinstitucionales en las estructuras de gobierno y promover, a través del diálogo social, el concurso de los actores socioeconómicos y políticos en la construcción del consenso sobre el proyecto de nación que se quiere.

La recuperación de la democracia se ha logrado fundamentalmente en los espacios electorales, pero poco en el ámbito social y económico. Debido a ello tenemos la aparente contradicción de que muchos preferirían gobiernos de mano dura pero que den una solución efectiva a los problemas de empleo, seguridad y acceso a otros bienes sociales necesarios para el desarrollo humano.

Los jóvenes, generalmente, no tienen acceso a las instancias de consulta y diálogo nacional. Las razones de ello están en su bajo índice de organización y en que no se les vincula, ni se vinculan con los actores sociales y productivos del país. Por ello, los gobiernos deberían esforzarse para facilitar su organización e incluirlos en los procesos de consulta y diálogo.

La integración de políticas se logra con la construcción de consensos y con una rearticulación político-institucional que forme parte de un proyecto de nación con el que sus actores sociales y económicos estén comprometidos para actuar coordinada y solidariamente.

Estado como regulador del mercado

El libre juego de las fuerzas del mercado no conduce al pleno empleo, a elevar la calidad de éste ni tampoco a una más equitativa distribución de los beneficios generados, tanto por la producción, como por la comercialización internacional de los productos. Por ello, se pide que el Estado sea un regulador del mercado, un garante del cumplimiento de los objetivos sociales y económicos consensuados para que de esa forma contribuya al desarrollo que la sociedad exige.

Entre las distorsiones del mercado se encuentra la segregación de regiones enteras dentro de los países, creándose así polos dinámicos y paralizándolo otros, donde las condiciones de pobreza e indigencia se mantienen e incluso crecen, generándose así condiciones de conflictividad social y pérdida de la gobernabilidad.

Ahorro e inversión productiva

Para generar y promover nuevas oportunidades de trabajo se requieren inversiones productivas privadas y públicas. Pero diversos países de la región cargan un pesado compromiso financiero, por el monto de la deuda externa y los costos de su servicio. De esta forma, América Latina es hoy exportadora neta de capital, cuando este último es uno de los factores que más necesitan sus países para efectuar inversiones productivas en sus territorios. La situación sería aún más grave si no fuera por las remesas enviadas por los trabajadores migrantes, que cada vez más son jóvenes con niveles de instrucción superiores a la media de los países de origen.

Los flujos de capital procedentes de las ventajas progresivas que se han venido otorgando (jurídicas, político-institucionales y otras) para atraer inversiones extranjeras directas han sido insuficientes y una parte de ellos se destinó a la compra de empresas y no a la generación de nuevos puestos de trabajo. En el juego de atraer inversiones productivas hay actualmente grandes competidores, situándose China a la cabeza de ellos. Muchas empresas maquiladoras se han trasladado a ese país, dejando sin empleo principalmente a mujeres y jóvenes.

La capacidad de ahorro nacional es reducida, y esto se debe en gran medida a que la población de mayores ingresos deposita buena parte de sus fondos fuera de los países donde reside y a que los beneficios de las empresas más dinámicas se transfieren a los países desarrollados. El financiamiento de proyectos productivos de riesgo no está tomándose por el sistema bancario, en parte por las tasas de interés.

Integración económica nacional

La región se ha caracterizado por su arritmia y por su incapacidad de alcanzar tasas suficientes de crecimiento¹⁴ que le permitan absorber el ingreso de los nuevos contingentes de trabajadores jóvenes de ambos sexos al mercado laboral y reducir los déficit existentes. Se afirma que el crecimiento del comercio internacional es condición indispensable para la generación del empleo requerido en la región. Esto es válido fundamentalmente para el sector vinculado al comercio exterior, pero no para el resto de la economía de los países.

El comercio internacional de la mayoría de los países de América Latina tiene una fuerte concentración y dependencia con los Estados Unidos de América, situación que tiende a profundizarse a través de los tratados de libre comercio bilaterales o multilaterales que se han suscrito, sin establecer mecanismos de cooperación para compensar las asimetrías o impulsar la reconversión productiva necesaria. La falta de diversificación comercial es un factor de vulnerabilidad económica que repercute en la capacidad de generar oportunidades de trabajo y empleo.

Por otra parte, el mayor intercambio comercial mundial y regional es el que se da entre las unidades de las mismas empresas multinacionales, lo cual limita su impacto en las economías nacionales y la generación de nuevas oportunidades de empleo decente.

El caso de las maquiladoras y de las zonas francas de exportación, que en el decenio anterior tuvieron gran dinamismo y donde se brinda ocupación fundamentalmente a jóvenes, es un ejemplo típico de la falta de articulación productiva. A pesar de que uno de los objetivos trazados, estipulado para promoverlas, fue el de dinamizar el aparato productivo nacional a través del suministro de bienes y servicios, éstos han sido exiguos. Descontados los de electricidad, agua, saneamiento y telecomunicaciones, el aporte de los insumos nacionales no llega ni al 5 por ciento de los componentes. Dentro de éstos, los insumos para el empaque son los que tienen mayor peso.

La política económica debería lograr un equilibrio virtuoso entre mercado interno y externo, así como también una mayor integración del aparato productivo nacional, pues en la mayor parte de los países está fragmentado y desarticulado. Es pues una exigencia la integración económica nacional orientada a elevar la competitividad.

Reactivación agrícola y agropecuaria

La agricultura no es una cosa del pasado; países como Chile han logrado una reactivación y modernización de ese sector que brinda al país recursos importantes y da empleo a más de 457 mil personas, de las cuales un porcentaje importante está constituido por mujeres y jóvenes. El campo es un espacio potencialmente generador de empleo, bienes e insumos, así como de desarrollo y de lucha contra la pobreza. En las recientes negociaciones en el seno de la OMC se llegó a un acuerdo histórico, que en opinión de su Director, el Dr. Supachai, «Por primera vez, los gobiernos de los Miembros han acordado eliminar todas las formas de subvenciones a la exportación de productos agrícolas para una fecha determinada. Han acordado reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio en el sector agrícola»¹⁵. De esta forma, esperamos que haya una reactivación de la producción agrícola en los países de la región.

La creación de infraestructuras rurales (represas, redes de irrigación, caminos, silos, etcétera) es otra oportunidad para crear empleos en las zonas rurales y para potenciar el desarrollo y la integración económica, ámbito en el cual los jóvenes podrían participar y verse favorecidos.

Desarrollo tecnológico

El desarrollo de las nuevas tecnologías ha profundizado la dependencia preexistente, pues las mismas fueron generadas y patentadas en los países desarrollados y son titulares de ellas fundamentalmente las empresas multinacionales. En los últimos de-

cenios, la demanda de nuevas tecnologías se ha dinamizado y ello ha contribuido a la generación de nuevos empleos. Sin embargo, gran parte de los empleos están situados en los países desarrollados, aunque tienden a distribuirse cada vez más, dada la creciente internacionalización de los procesos productivos controlados por las corporaciones.

Las nuevas tecnologías son, por lo general, fuentes de ahorro de mano de obra, pero ello no debe hacer que se las rechace; por el contrario, se ha de procurar instaurar una política activa de apropiación y desarrollo de sus aplicaciones, explotando los avances que muchas veces hay en el ámbito nacional.

Apertura con competitividad

Ninguna duda cabe sobre la importancia que reviste la integración de los países en el proceso de la globalización en lo concerniente a redefinir su posición en el concierto internacional y a acceder a nuevos bienes y servicios socialmente necesarios. Sin embargo, el costo de hacer una apertura sin competitividad o sin programas claramente establecidos para ello en diversos sectores económicos ha dado como resultado la pérdida significativa de empleos, de oportunidades de acceso y de conservación de trabajo decente.

Para elevar la competitividad, generalmente, se optó por reducir los costos y, en particular, los costos laborales, a través de reformas normativas o imponiendo en la relación laboral factores de desregulación y flexibilidad, tanto en la fase de contratación y despido de trabajadores de ambos sexos como sobre las condiciones de trabajo, menoscabándose así en gran medida la calidad del empleo por un lado y, por otro, originándose una pérdida de acceso al mismo. Esta forma de encarar la competitividad ha tenido consecuencias negativas en los jóvenes.

Por lo tanto, toda política de apertura y asociación comercial debería incorporar como un elemento de factibilidad y de evaluación el balance que tenga en la generación de empleo y trabajo decente.

Articulación entre la política educativa y la formación profesional

Respecto de la política educativa en sí, hay varios elementos que requieren ser reconsiderados en forma prioritaria: la cobertura, pues si bien se han dado avances significativos en los últimos decenios, los índices de analfabetismo todavía son altos; sigue habiendo deserción y bajos niveles de aprovechamiento; la calidad educativa y la pertinencia de la formación – respecto de los requerimientos laborales del aparato productivo y de la tendencia de desarrollo del mismo – deberían ser objeto de un proceso de diálogo y de consenso social estratégico.

Es conveniente recordar que mientras se está dentro del sistema educativo, generalmente, la gente no ingresa a la población económicamente activa¹⁶, por lo tanto, no sólo es una etapa de formación indispensable, sino también una medida eficaz para contener el ingreso prematuro al mercado de trabajo.

En cuanto a la formación profesional, por ahora sólo nos referiremos al período de formación para el trabajo. Por una parte, en pocos países existe un sistema integral e integrado al que tengan acceso las personas en edad de trabajar y, por otra parte, en algunos países se han estado dando pasos concretos de articulación entre el sistema educativo (técnico y tecnológico) y el de formación profesional dentro del marco de la normalización y certificación de competencias laborales, que es una de las opciones.

Los programas de promoción del empleo juvenil tienen como común denominador el considerar opciones para que los jóvenes accedan a la formación profesional, lo cual es un acierto. Otro de los aciertos está dado por la promoción de jóvenes emprendedores, aunque es algo mucho más limitado cuantitativamente. Las experiencias más exitosas son las que vinculan la formación con la inserción laboral¹⁷. Como indica V. Tokman, el indicador de éxito de mayor relevancia en estos casos es el de la inserción laboral posprograma¹⁸.

En algunos países, entre ellos la Argentina, Chile y Uruguay, las políticas edu-

cativas y de formación profesional se han orientado hacia los jóvenes procedentes de hogares pobres, primordialmente en forma de becas. Esta decisión es significativa aunque resulta insuficiente ante la magnitud de la problemática que se enfrenta.

En algunos países existe la posibilidad legal de optar por contratos de aprendizaje como mecanismo de inserción y formación laboral para los jóvenes. Tales contratos han sido motivos de controversia, por los abusos y simulaciones de que han sido objeto, en perjuicio de los contratados bajo esta modalidad. Por ello, la experiencia indica la conveniencia de llevar un registro y de efectuar un estricto seguimiento de los mismos.

La orientación hacia una sociedad del conocimiento y las exigencias de formación para el empleo, imponen que la población tenga acceso a educación y formación de calidad permanentes.

Intermediación integral en el mercado de trabajo

La intermediación en el mercado de trabajo está evolucionando para convertirse en un servicio integral que contribuya a que haya transparencia entre la oferta y la demanda de empleo, brinde orientación profesional, asesore sobre las estrategias de búsqueda de empleo e incida en la orientación y focalización de la oferta de formación profesional, sea ésta privada, pública o mixta. Lograr esta integración ayudaría a cubrir un déficit en la política laboral.

La intermediación en el mercado de trabajo es asimétrica en cuanto a su naturaleza, integración, cobertura geográfica, segmentos poblacionales que atiende, gratuidad para los demandantes, etcétera. La mayoría de los servicios de empleo actúan para las zonas urbanas y, excepcionalmente, para responder a ciertas demandas de empleo rural, generalmente, cuando se hacen grandes obras de infraestructura o cuando se expanden los cultivos orientados a la exportación.

Por lo tanto, lograr la cobertura nacional y la universalidad de los sectores

cubiertos es un camino que debiera recorrerse con mayor celeridad, más aún ante los impactos sectoriales y geográficos crecientes que los procesos de integración pueden tener sobre las dinámicas de los mercados de trabajo.

Distribución social del tiempo de trabajo

Esta es fundamentalmente una decisión política que repercute sobre el acceso de las personas y, en particular, de los jóvenes al trabajo. Hoy se vive la tercera revolución científico-tecnológica, que ha reducido considerablemente el tiempo socialmente necesario para la producción de los bienes y servicios en todos los ámbitos. Sin embargo, la duración de las jornadas de trabajo sigue siendo la misma que se alcanzó en la primera mitad del siglo pasado en los países de América Latina; más aún, muchas personas hacen horas extraordinarias para compensar sus magros ingresos, lo cual, obviamente agrava la situación de la disponibilidad de oportunidades de trabajo.

En algunos países, como el Brasil, el movimiento sindical tiene planteada una campaña para reducir la jornada máxima legal de trabajo; en otros países se ha ratificado políticamente que la jornada máxima diaria es de 8 horas, como es el caso del Perú. Esto puede parecer un contrasentido, pero no lo es, debido a la realidad que viven los trabajadores.

Esta decisión política está relacionada también con los seguros de desempleo, que en la región son pocos y cuya cobertura es mínima, por estar basados en la protección de quienes pierden el empleo formal.

De esta forma, ampliar las posibilidades de empleo en un país va de la mano con la decisión de cómo se distribuye el tiempo social de trabajo y cómo se protege a quienes no acceden a él.

Conclusiones

Entendemos que estos diez puntos para una agenda tendente a la integración y reconsideración de las políticas de empleo juvenil son compatibles con las Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 28 de septiembre de 2001, que es un compromiso de los países que debiera concretarse. Estos puntos son compatibles asimismo con el proyecto de Carta Iberoamericana de los Derechos de la Juventud¹⁹, que está en proceso de adopción.

Se vive una transición demográfica que da a la región la oportunidad histórica de incorporar a 100 millones de jóvenes a la vida productiva. De no aprovecharse, se revertirá negativamente cuando los jóvenes de hoy tengan la edad de la jubilación.

Las políticas y programas emprendidos en América Latina han paliado la problemática del empleo juvenil, pero no han frenado la tendencia ni revertido la magnitud de la exclusión laboral de que son objeto los hombres y mujeres jóvenes. La falta de empleo también los excluye de la protección social.

El diálogo social y la participación de los hombres y mujeres jóvenes constituyen la vía estratégica para generar el consenso y la cohesión necesarios para articular las políticas y los programas de atención integral a la juventud y, en particular, para generar las necesarias oportunidades de pleno empleo decente.

Los gobiernos más exitosos en el combate contra el desempleo juvenil han sido aquellos que lograron una mayor integración de sus políticas y una mejor coordinación interinstitucional, factores que facilitaron la atención transversal de la problemática de la juventud y su participación.

La solidaridad y la responsabilidad social de todos los actores constituyen una condición para afrontar el desafío del trabajo decente para todos.

Notas

¹ Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes presentadas por el Secretario General de Naciones Unidas a la Asamblea General, en su quincuagésimo quinto período de sesiones, documento A/56/422 presentado el 28 de septiembre de 2001.

² En la mayor parte de los países de la región, el 10 por ciento más rico de los individuos recibe entre el 40 y el 47 por ciento del ingreso total mientras que el 20 por ciento más pobre sólo recibe entre el 2 y el 4 por ciento. Este es sin duda uno de los mayores escollos para el desarrollo regional.

³ Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes.

⁴ BID, Informe 1998-1999. *América Latina frente a la desigualdad: progreso económico y social*, Washington, 2000. En este informe se indica que los trabajadores del sector rural ganan cerca de un 30 por ciento menos que los urbanos, lo que constituye otro factor para que los jóvenes migren.

⁵ OIT, *Memoria del Director General. Trabajo decente y protección para todos: Prioridad de las Américas*. XIV Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas, Lima, 1999, pág. 34.

⁶ OIT, *Panorama Laboral 2003*, Lima, 2003, pág. 105. Es importante señalar que la participación de las mujeres ha sido en ese período siempre superior a la de los hombres y, por ende, al promedio.

⁷ *Ibid.*, pág. 34.

⁸ Una perspectiva regional de los cambios normativos puede consultarse en Adolfo Ciudad: *Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA: 1980-2000*. Lima, Proyecto OIT-CIMT, 2002.

⁹ A tal efecto puede verse el trabajo de Víctor Tokman: *Desempleo juvenil en el Cono Sur: causas, consecuencias y políticas*, FES, Santiago, 2003, págs. 18 y siguientes.

¹⁰ En el período de 1990 a junio de 2004, la incidencia de los agravios referidos a discriminación

antisindical fue superior al 32,73 por ciento del total. Véase al respecto la base de datos QVILIS de AC-TRAV/OIT en www.oit.org.pe/qvilis.

¹¹ Se rompe así la expectativa de la educación como una garantía de ascenso social y con ello uno de los medios privilegiados de distribución del bienestar y estabilidad social.

¹² OIT, *Panorama Laboral 2003*. Al referirse a las experiencias y resultados de los programas de promoción del empleo con equidad de género se citan los programas de inserción laboral juvenil de la Argentina, Chile, Perú y Paraguay.

¹³ El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) ha desarrollado una importante sección de su Web sobre jóvenes, formación y empleo. En ella se hace una descripción y se dan los enlaces a un número considerable de experiencias: www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/index.htm.

¹⁴ Según los datos de *Panorama Laboral 2003*, la tasa promedio regional de crecimiento de 1994 a 2004 sólo fue de 2,3 por ciento: durante ese período, en tres de los años las cifras fueron inferiores al 1 por ciento (pág. 129).

¹⁵ Véase el resumen de noticias de la región del 31 de julio del 2004 en www.wto.org/spanish/news_s/news04_s/dda_package_sum_31july04_s.htm.

¹⁶ Véase OIT: *Panorama Laboral 2003*, donde se define a la población económicamente activa indicando que comprende a todas las personas que, teniendo la edad mínima especificada, cumplen los requisitos para ser incluidas en la categoría de personas con empleo o desempleadas. Es, por lo tanto, la suma de las personas ocupadas y desocupadas.

¹⁷ Como ejemplo podemos citar los programas de Chile Joven, Capacitar en la Argentina y Pro Joven en el Uruguay.

¹⁸ Véase Tokman, *op. cit.*, pág. 31.

¹⁹ Véase en www.oij.org/oij03.htm.