

INTRODUCCIÓN

Si en los años ochenta, los latinoamericanos se enfrentaron a una “década perdida”, sufriendo el retroceso en materia de crecimiento y el deterioro de sus mercados laborales, los años noventa parecen haberlos enfrentado a una gran incertidumbre e inestabilidad en ambos terrenos. Mientras la década comenzaba con una caída del 0.2% en su producto y una tasa de desempleo promedio de casi un 6%, los años subsiguientes mostraron tasas de crecimiento positivo y pronunciado que prometían alentar cierto optimismo en cuanto al comportamiento del desempleo global promedio. No obstante, el desempleo comenzó a aumentar y es al promediar la década cuando una primera luz de alerta se enciende en la trayectoria del crecimiento sostenido: desde México, el llamado “efecto tequila” se propaga en sus efectos a economías tan importantes como la de Argentina y hace que la región casi detenga su crecimiento y muestre, ahora sí, un franco deterioro de su situación laboral. En 1995, la región acusa el golpe elevando su tasa de desempleo a más del 7% de su fuerza de trabajo. A partir de allí, la misma seguiría aumentando en 1996 para descender levemente en 1997, a raíz de la interesante recuperación operada en la economía de la región que dio lugar a un importante crecimiento en la tasa de empleo. Sin embargo, el período 90-97 muestra que tasas de crecimiento altas son condiciones necesarias pero no suficientes por sí mismas para asegurar un descenso en las tasas de desempleo que afectan la región.

A mediados del año 1997, se enciende la segunda luz de alerta para las economías de América Latina, puesto que estalla la crisis en el sudeste y este asiático que se transmite por varias vías a la región: a través de la disminución de las exportaciones de manufacturas y productos primarios a esa región del planeta, la ganancia pronunciada en la competitividad de Asia en perjuicio de América Latina atribuibles a las importantes correcciones a los tipos de cambio y, uno de los factores más rápidos en afectarla: la inestabilidad financiera y el movimiento de capitales de corto plazo de las economías de la región. Este período de inestabilidad global hace eclosión durante 1998, cuando se le une la crisis financiera y moratoria de Rusia y la crisis bancaria de la segunda economía mundial: Japón, todos aspectos que impactan a América Latina con mucha rapidez, tanto

en términos financieros como reales de la economía. Finalmente, en 1999, una de las economías más importantes de la región, Brasil, realiza una importante corrección a su tipo de cambio que repercute, en forma pronunciada, principalmente en sus socios del MERCOSUR, a la luz de los cambios en la competitividad que se dan como fruto de esta acción. Así, hacia fin de la década, Argentina y Uruguay se ven sumidos en un período recesivo con importantes consecuencias en lo que a deterioro en el empleo se refiere.

Por otra parte, América Latina presenció desastres naturales como las consecuencias del fenómeno de El Niño en varios países de la región y el pasaje de devastadores huracanes que afectaron al Caribe y Centroamérica hacia fines de la década que coadyuvaron para agudizar los efectos adversos de las crisis financieras internacionales.

Durante el último año de la década, la crisis financiera internacional golpea fuertemente a la región, provocando una retracción en la entrada de capitales que, acompañada de baja en los productos básicos de exportación de América Latina –a excepción del petróleo– comprime las buenas perspectivas con las que promediaba la década. Los noventa, por tanto, finalizan con una difícil situación macroeconómica que se traduce en un estancamiento del producto regional y una considerable caída en la actividad de la mayoría de los países de la región. México, Centroamérica y buena parte del Caribe, por su vinculación a la economía de Estados Unidos, logran mantener tasas de crecimiento interesantes. América del Sur, por su parte, muestra caídas en muchos países (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela y Uruguay) y un virtual estancamiento a nivel global. Todo esto se traslada al mercado de trabajo que ve aumentar sus tasas de desempleo abierto en la región.

Sin perjuicio de los shocks externos y los fenómenos naturales que sufrió el continente, el mercado laboral de América Latina ya estaba pasando por un período de reestructuración e importantes cambios que se tradujeron también en gran incertidumbre para importantes grupos de su población. La globalización de la economía mundial y la necesidad de la región de efectuar ciertos ajustes para aprovecharla han venido afectando a la fuerza laboral, traducándose, entre otros, en cambios importantes en la estructura ocupacional, desajustes entre la demanda laboral y la calificación de la oferta y persistencia de altas tasas de desempleo en los desplazados por el nuevo escenario. Estos aspectos se combinan con un aumento en la flexibilización del mercado de trabajo (vía reformas laborales, en ciertos países, o por la vía de los hechos, en otros) y un retroceso del Estado como empleador. Todos estos fenómenos ponen en relieve la importancia de los cambios operados en los noventa y la necesidad de

estudiar sus efectos en términos del bienestar y el nivel de vida de la población de América Latina, especialmente en aquellos grupos que se han visto desplazados en su participación activa en el crecimiento de la región.

A diferencia de las décadas pasadas, la reestructuración de la industria manufacturera, la introducción creciente de capital y tecnología, en perjuicio del factor trabajo, la variación en las tasas de retorno a la educación y el desajuste entre ésta y los requerimientos de la demanda de trabajo, así como su reducción en el sector moderno, el retroceso del empleo del sector público, del sector industrial manufacturero en beneficio de los sectores terciarios y la búsqueda por la competitividad en todos los sectores, han teñido de una gran inestabilidad a importantes contingentes de población de la región. A ello se agregan los cambios institucionales operados en los contratos laborales, donde la precariedad y la falta de cobertura de los regímenes de seguridad social y protección se torna muy común, así como el aumento en el número de contratos a término y de modalidades de subcontratación y tercerización de muchas actividades. Todo hace concluir que en la década se han agudizado las diferencias entre los grupos que pueden adaptarse a las nuevas reglas del juego y aquéllos que por su baja calificación o sus orígenes no pueden romper los círculos viciosos de la pobreza y la exclusión social. Ésta se relaciona muy fuertemente con los mercados de trabajo puesto que ellos constituyen, para la mayoría de la población de la región, los medios de movilidad social y económica a su alcance.

En la década, mientras el Producto por habitante ha crecido en América Latina en todos los países, a excepción de Ecuador, Paraguay y Venezuela, a tasas anuales promedios cercanas al 1.5%, las tasas de desempleo urbano en la región han aumentado en la mayoría de los países, especialmente en los más grandes de la región: Argentina, Brasil, Perú, Colombia y Venezuela, así como en la mayoría de los restantes. Paralelamente, el aumento de la ocupación ha sido mayor al del producto por habitante, mostrándose incrementos por encima del 2% anual en casi todos los países de la región (a excepción de Uruguay). Lo anterior se da en un marco de crecimiento levemente desacelerado en la tasa de participación, motivado principalmente por el gradual proceso de transición demográfica que está llevando a cabo la región.

Es curioso que las sostenidas tasas de crecimiento y la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la población de la región durante los noventa¹ no se ha-

¹ Es de destacar que la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, según las previsiones del CELADE, si bien se desacelera hacia fin del siglo, muestra todavía crecimientos in-

yan traducido en reducciones más pronunciadas en las tasas de desempleo urbano, sino que en muchos casos éstas muestran un comportamiento creciente. Es ilustrativo el caso de Argentina, donde un crecimiento del producto superior al 4% anual promedio se tradujo en una duplicación de su desempleo. Es indudable que varios factores pueden ser explicativos de la situación.

Los programas de estabilización que la mayoría de los países de la región adoptaron para bajar los ritmos inflacionarios, a la vez que la creciente apertura comercial en un contexto de globalización económica sin igual en el pasado, la implementación de ajustes tendientes a la reducción de los déficits de los Estados y la apreciación de los tipos de cambio que condujeron a un importante incremento de las importaciones, fueron todos factores que jugaron, en mayor o menor medida, para conformar los nuevos escenarios de los mercados laborales de América Latina.

La apertura comercial buscó, entre otros objetivos, el incremento de la productividad del sector transable de la economía², mientras que la apreciación de los tipos de cambio –motivado principalmente en la afluencia de capitales privados a la región– hizo perder competitividad a las exportaciones y propició la incorporación de tecnologías y bienes de capital sustitutivos en muchos casos del factor trabajo. Lo anterior resultó en un decrecimiento del empleo industrial y un proceso de reestructuración del sector que en muchos casos se tradujo en pérdidas de puestos de trabajo. Paralelamente, el descenso de la inflación detuvo el de los salarios reales y en muchos casos motivó su aumento, ya que se aumentó la rigidez nominal, previamente burlada por aumentos no anticipados de inflación, desincentivando la demanda por captar nuevos trabajadores.

Todos estos factores han jugado su importante rol en lo que va de la década en la región para explicar, en parte, la razón por la cual las tasas de desempleo no han bajado tanto como se hubiese esperado del crecimiento sostenido. Si a lo anterior se combina una escasa capacidad de generar empleo para grupos no

portantes, ya que recién se espera un efecto de los procesos de transición demográfica luego del año 2000. No obstante, la tasa de crecimiento de este grupo se espera que sea menor en el quinquenio finalizado en el 2000 de lo que fue en decenios anteriores.

- 2 En realidad, de acuerdo a la OIT, la región incrementó su productividad general a una reducida tasa promedio anual del 0.3% durante el período 90-98. Sin embargo, ciertos países elevaron durante ese período notablemente su productividad a tasas promedios anuales de: Argentina (2.7%), Chile (3.1%), Uruguay (1.9%), mientras otros muestran disminuciones, en algunos casos importantes (Ecuador, Paraguay, Panamá, Honduras). Para 1999 se pronostican fuertes decrecimientos en la productividad en la región, aunque no necesariamente traducida en disminución de la ocupación (OIT, 1999).

calificados en los sectores emergentes –principalmente terciarios–, el resultado es el aumento en el desempleo abierto y en el empleo de baja productividad que opera como refugio a dichos grupos rezagados. Entre los anteriores, los grupos de jóvenes que se incorporan al mercado laboral con bajos niveles de educación y provenientes de hogares pobres parecen explicar un alto porcentaje del desempleo abierto de la región.

En este trabajo se pretende abordar el estudio de la situación de los jóvenes dentro de este panorama laboral de incertidumbre y heterogeneidad, especialmente desde una óptica comparativa y regional, pero también encarando los casos nacionales dignos de notar.

Es indudable que los jóvenes de América Latina sufren con especial énfasis los fenómenos del desempleo, la precaria inserción laboral, los desajustes y pérdida de confianza y calidad de los sistemas educativos. También es claro que la existencia de un importante número de jóvenes desempleados o subocupados en una sociedad no es un aspecto neutro, sino que conlleva diversos costos que conspiran contra una estructura ocupacional moderna.

La introducción de nuevos procesos tecnológicos, la reconversión industrial, la irrupción de los servicios de alta especialización como motores del crecimiento, presuponen, para su mejor y rápido aprovechamiento, que la población más joven esté incorporada en forma activa, ya que las cohortes de entrantes al mercado exhiben crecientes niveles educativos y mayor facilidad para absorber la innovación y la adaptación a los cambios tecnológicos. Sin embargo, se observan situaciones claramente heterogéneas. Por un lado, jóvenes que provienen de los hogares de mayores ingresos, y que encuentran dificultades de inserción en su primer empleo, tienen como característica los largos períodos de búsqueda y selección y el contar con redes de apoyo y capital social que facilitan el proceso. Por otra parte, sin embargo, se encuentran los jóvenes que provienen de hogares de bajos ingresos, quienes abandonan tempranamente el sistema educativo y forman también temprano sus propios hogares. Son ellos quienes forman parte de las llamadas “áreas duras” de la política social y económica. Desgraciadamente son los segundos los grupos más frecuentes en la región y sobre los cuales el accionar permitiría avanzar sustancialmente para el mejoramiento de la situación social. El embarazo precoz, la ilegitimidad, las desviaciones en el comportamiento y la pobreza son, junto a otros más, fenómenos interrelacionados que se plantean especialmente en este grupo de la población impidiéndole muchas veces incorporarse cabalmente a la sociedad civil.

El trabajo presupone necesariamente un mejor posicionamiento laboral de los jóvenes en la región que pasa por una dinámica nueva y una renovación de sus sistemas educativos y formativos. La inversión en capital humano como vehículo para construir círculos virtuosos que contrarresten las tendencias adversas en la población que se incorpora a los mercados laborales parece haberse constituido en axioma para la mayoría de los actores sociales y económicos. No obstante, el conocimiento de la realidad del empleo juvenil y sus problemas se juzga necesario a la hora de abordar este tema y tratar de accionar con políticas.

La región ha realizado algunos esfuerzos por atacar el problema del empleo juvenil y mejorar su inserción. Principalmente desde los Estados y desde varias organizaciones se han diseñado programas de empleo juvenil con mayor o menor éxito. Sin embargo, pocas son las evaluaciones científicas de sus impactos. En muchos casos, se pone en duda su existencia futura, a causas de debilidades institucionales o falta de recursos financieros que los sustenten.

El trabajo adoptará como definición práctica del grupo “juventud” a la población entre 15 y 24 años de edad, adoptando la definición clásica de Naciones Unidas. El límite inferior de 15 años obviamente no traduce la realidad de muchos de los países de la región, donde la entrada al empleo se produce mucho antes. Sin embargo, el Convenio sobre edad mínima de la OIT de 1973 establece los 15 años como límite mínimo de admisión al empleo, por debajo del cual se considera trabajo infantil. Se realizará siempre la discriminación entre dos subgrupos: los entrantes al mercado laboral, de 15 a 19 años y los “adultos jóvenes”, de 20 a 24 años. Esta distinción no es algo menor, puesto que, como se observará más adelante, muestran comportamientos disímiles, obviamente a causa de las diferentes etapas del ciclo vital en la que se encuentran ambos. El concepto de juventud es marcadamente heterogéneo y depende de las diferentes realidades nacionales. En el estudio se engloba dentro de la misma categoría de análisis al joven de 16 años que es jefe de hogar en un barrio marginal de Bogotá o Río de Janeiro y trabaja desde los 10 años, a una joven indígena de Chichicastenango (Guatemala) quien con 19 años es madre de cuatro hijos y trabaja en un mercado como artesana y a un joven de 20 años de Buenos Aires, Montevideo o Ciudad de México que nunca trabajó y asiste a una Universidad. La heterogeneidad del concepto es importante para señalar la metodología del trabajo a encarar. Es indispensable tomar la mayor cantidad de variables de estudio si se desea contar con cifras significativas para explicar el disímil desempeño laboral que tiene este grupo de la fuerza de trabajo.

La metodología del estudio encarado partió del análisis comparativo conjunto de las Encuestas de Hogares que los países relevan en la región. Se analizaron

las áreas urbanas de 14 países de América Latina³ en dos puntos del tiempo, con el fin de identificar los cambios operados en la década de los noventa, en lo referente a las diferentes dimensiones que enmarcan la dinámica laboral de los jóvenes. En particular, se trabajó con las variables referidas al empleo y a la educación, aunque siempre vinculándolas a la heterogeneidad señalada anteriormente. Para ello se realizó un estudio por niveles de ingresos que permite delimitar en mayor medida las diferentes “juventudes” que existen en la región.

En la primera parte del trabajo se aborda el estudio de la oferta laboral de los jóvenes en América Latina, analizando los cambios operados en la demografía y en los comportamientos que hacen de la decisión de participar en el mercado de trabajo una verdadera señal de heterogeneidad. La fuerza de trabajo juvenil, especialmente la del primer subgrupo, es indudablemente un grupo que “compite” abiertamente con la asistencia a la educación y por ello se convierte en la raíz misma de la heterogeneidad que luego se traducirá en trayectorias personales diferenciadas económica y socialmente. Para saber cómo accionar con políticas de intervención dirigida se deben considerar los niveles educativos alcanzados y lo que se podrían alcanzar y la exclusión social encontrada en ciertos grupos de jóvenes.

En una segunda parte se presenta la situación del empleo de los jóvenes de América Latina, a la luz de los impactantes cambios en las estructuras económicas de la región, traducidos en transformaciones de la ocupación. En particular, la globalización y los fenómenos de desindustrialización presentes en la década de los noventa afectaron tremendamente las estructuras ocupacionales de la población en general y de los jóvenes en particular. La precariedad y la inestabilidad en la inserción de este grupo de edad parece erigirse en una de las principales características del empleo de los noventa. Paralelamente, los procesos de reestructura que llevan a cabo las economías de la región impactan notablemente en la estructura ocupacional y en las calificaciones requeridas para la fuerza laboral de los jóvenes.

En la tercera parte se aborda el tema del desempleo juvenil y sus características principales. Es sabido que las tasas de desempleo juvenil más que duplican las prevalecientes en el resto de los grupos ocupacionales y contribuyen en alto grado a la explicación del desempleo global. Esto conlleva necesariamente a

3 Se incluyen en el estudio las áreas urbanas de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Las características de las Encuestas de Hogares, su cobertura y período utilizado se incluyen en *Anexo I*.

contar con situaciones disímiles: desde un joven selectivo que no encuentra trabajo acorde a su nivel de calificaciones y aspiraciones y por tanto permanece en el sistema educativo, expectante, hasta otro, con poca o nula calificación, cuya necesidad imperiosa por contar con un ingreso que sustente su hogar le obliga a buscar cualquier tipo de empleo y abandonar tempranamente el sistema educativo. El efecto del desempleo en el joven, cuando se trata de un largo período, es devastador, puesto que el desánimo y el descrédito en el sistema educativo juegan un efecto perverso que se retroalimenta en el tiempo, minando su autoestima, reduciendo su capacidad de aprendizaje con la experiencia, dificultando su inserción laboral futura y provocando, en muchas ocasiones, conductas anómicas con tendencias hacia vicios y comportamientos delictivos, presentes en muchas de las principales ciudades de la región. En este aspecto se analiza la heterogeneidad e inequidad que se da fundamentalmente en hogares de diferentes niveles de ingresos, donde –entre otros aspectos– la existencia o la inexistencia de interrelaciones y redes de apoyo basadas en la confianza y en la previsibilidad (capital social), pueden influir en el devenir laboral del joven en forma decisiva.

Finalmente se aborda el modo cómo los sistemas de formación y aprendizaje de la región reaccionan ante estas mutaciones, lo que se traduce rápidamente en aumentos o disminuciones de situaciones difíciles para la inserción laboral de los jóvenes. Por ello se juzga sumamente importante contar con información sobre estos procesos. El comienzo de la vida activa, la seguridad y calidad de los empleos y su promoción, son algunos de los temas más importantes al abordar la inserción del joven en el mercado de trabajo. En muchos de los países se ha fracasado en preparar adecuadamente al joven para el mundo del trabajo, en especial, a través de sistemas educativos atrasados, sin la calidad y cobertura necesaria para afrontar las nuevas incertidumbres y los tremendos impactos generados en la década de los noventa por la globalización de la economía. En esta parte se pasa revista a los principales programas de acción generados en la región para atacar el problema del empleo juvenil, contándose para ello con experiencias que comenzaron en esta década, las que se dimensionan en relación a la población a la que iban dirigidos, principalmente hacia los grupos con mayor desventaja económica y social.

El presente estudio se enmarca en los permanentes esfuerzos que Cinterfor/OIT viene realizando en torno al tema de la capacitación y empleo de jóvenes en América Latina y el Caribe a través de la recopilación, sistematización y disseminación de información, la realización de estudios, publicaciones, materiales didácticos, organización de encuentros y servicios de asistencia técnica, entre otras actividades. En la elaboración de este libro se contó con el generoso aporte

brindado por la Oficina Regional de la OIT para las Américas, con sede en Lima, para colaborar con las acciones tendientes a superar las condiciones de desventaja laboral, económica y social de los jóvenes de la región y a mejorar su empleabilidad.