

Diálogo Nacional por el Empleo
10 de mayo de 2011

Algunas reflexiones sobre el empleo juvenil

Verónica Amarante
Instituto de Economía - Udelar

Importancia de la temática

- Importancia del empleo juvenil: independencia económica, reconocimiento social e inclusión
- En 2008 se introdujo dentro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio una nueva meta, consistente en “lograr el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes”.
- La situación del mercado de trabajo juvenil está en el centro de las preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo, que ha comenzado a elaborar un informe periódico sobre la temática (ver OIT 2004, 2006, 2008 y 2010).

- Identificación de la problemática laboral de los jóvenes tanto en países desarrollados como en desarrollo
- Realidad diferenciada: en los países desarrollados podría responder a problemas de naturaleza transitoria típicos de la incorporación al mercado de trabajo. En los países en desarrollo, la preocupación es que responda a una segmentación que impone barreras en el mercado primario, o que sea producto de procesos de exclusión que no se revierten a lo largo de la vida del individuo.
- La alta segmentación socioeconómica y los elevados niveles de desigualdad en la región implican que las trayectorias familiares determinan en gran medida los desempeños laborales de los jóvenes, y conducen a que las situaciones y perspectivas de los jóvenes en torno al mercado laboral sean, por lo tanto, heterogéneas (Weller, 2007).
- Este efecto puede operar a través del sistema educativo o a través las redes sociales, que permiten acceso a mejores oportunidades laborales. Las políticas deberían tener un rol más relevante en estos casos.

- En los países de la región, de acuerdo con PNUD (2009), los jóvenes de distintos estratos tienen percepciones claras y diferenciadas sobre sus posibilidades laborales:
 - sectores incluidos: el trabajo como opción de vida y perciben que pueden elegir entre múltiples opciones y que pueden elaborar proyectos de largo plazo
 - jóvenes vulnerables, en cambio, el trabajo es una necesidad, una condición para continuar los estudios o ayudar a sus familias. El futuro existe, pero es de corto plazo
 - jóvenes excluidos: el trabajo supone la mera subsistencia: el presente es un continuo.
- Al analizar el colectivo de los jóvenes, hay realidades heterogéneas y las políticas y sus objetivos deben pensarse en este marco

Estructura siguiente de la presentación:

1. Algunas puntualizaciones sobre el diagnóstico
2. Elementos comparativos de la realidad de los jóvenes uruguayos
3. Apuntes sobre las políticas de empleo dirigidas a los jóvenes

(gran parte de la información de esta presentación proviene del Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010, presentado por PNUD en 2009)

1. Algunas puntualizaciones sobre el diagnóstico

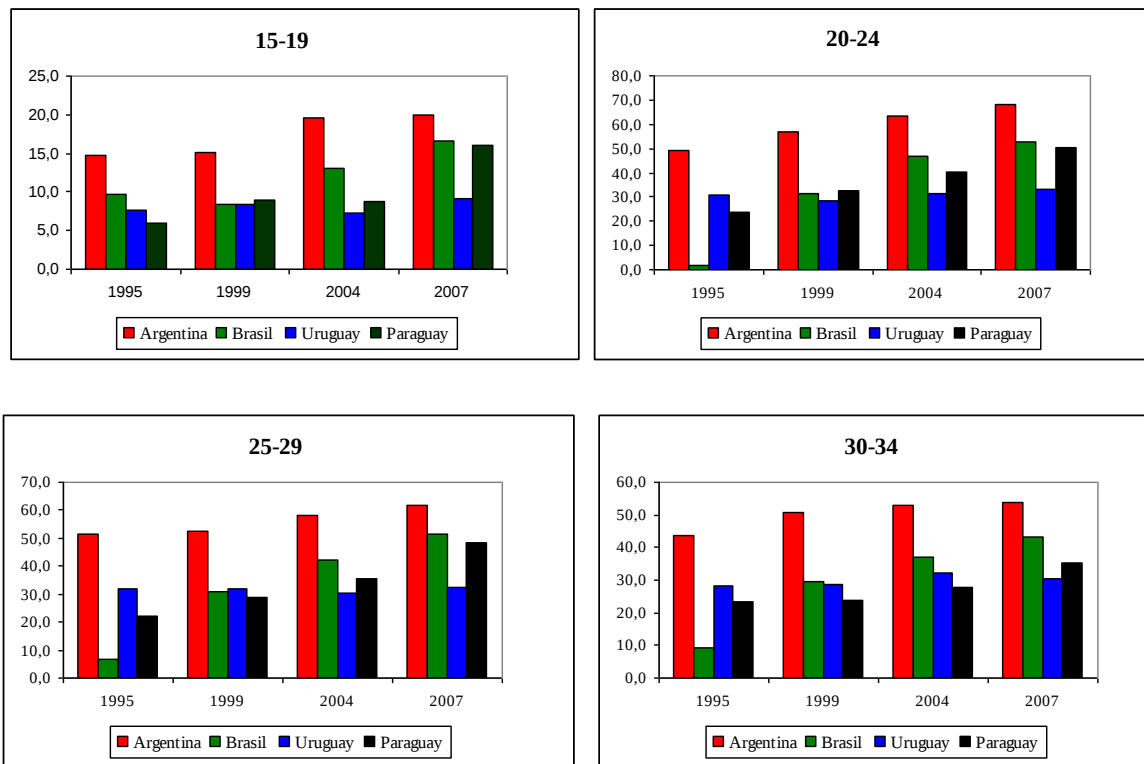
Tasas de desempleo decrecientes con la edad. Pero situación diferenciada entre quienes asisten y no asisten al sistema educativo. Los asistentes presentan mayores requisitos a la hora de aceptar un trabajo.

2009	Todos	Asisten	No asisten	% que asiste
15-17	25,0	28,3	21,8	77,5
18-24	19,5	26,5	16,6	38,9
25-29	8,8	9,1	8,7	17,7
Total	7,3	17,9	6,2	14,6

Fuente: elaborado en base a ECH

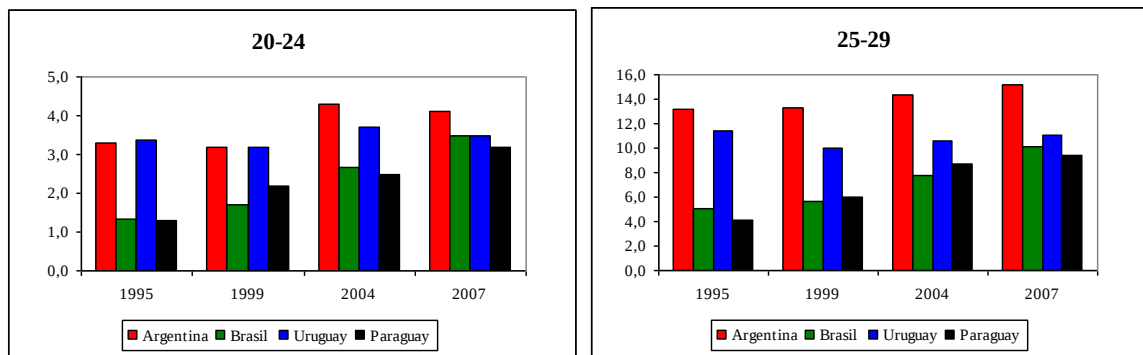
- Las cohortes más jóvenes muestran promedios de años de educación formal superiores a los de las cohortes mayores. Esto fundamentalmente se debe a la expansión que en las últimas décadas ha mostrado la matrícula tanto de educación media como de nivel terciario. Pero....estas buenas noticias deben contextualizarse. ¿Qué ha sucedido en la región?
- Las noticias no son alentadoras. La situación de Uruguay resulta por lo tanto alarmante pues no ha obtenido aumentos en las tasas de finalización de enseñanza media en los últimos quince años, y los niveles alcanzados distan considerablemente de ser satisfactorios.

Proporción de personas con enseñanza media completa por grupo de edad en los países del MERCOSUR. 1995, 1999, 2004 y 2007



Fuente: PNUD (2009)

Proporción de personas con enseñanza terciaria completa por grupo de edad en los países del MERCOSUR. 1995, 1999, 2004 y 2007



Fuente: PNUD (2009)

También en completitud del ciclo terciario los avances de Uruguay han sido lentos. Su posición favorable de años atrás ha desaparecido, si continua la tendencia Brasil e incluso Paraguay superarán nuestros logros.

- Entonces: hay avances en educación formal, pero son mucho más lentos que los de los países de la región, y perdemos nuestra posición favorable. Problema para el mercado laboral actual y futuro (corto y mediano plazo).
- Además: ¿qué sucede en términos de la calidad de los aprendizajes?. Niveles de desempeño de la región son pobres en todas las áreas evaluadas.

Porcentaje de estudiantes por debajo del nivel de competencia básica			
	Lectura	Matemática	Ciencias
Finlandia	5,7	5,9	4,1
España	25,7	24,7	19,6
Portugal	27,0	30,7	24,5
Chile	36,3	55,1	39,8
Uruguay	46,6	46,1	42,1
México	47,0	56,5	51,0
Argentina	57,9	64,1	56,2
Brasil	55,5	72,5	61,0
OCDE	20	21	19

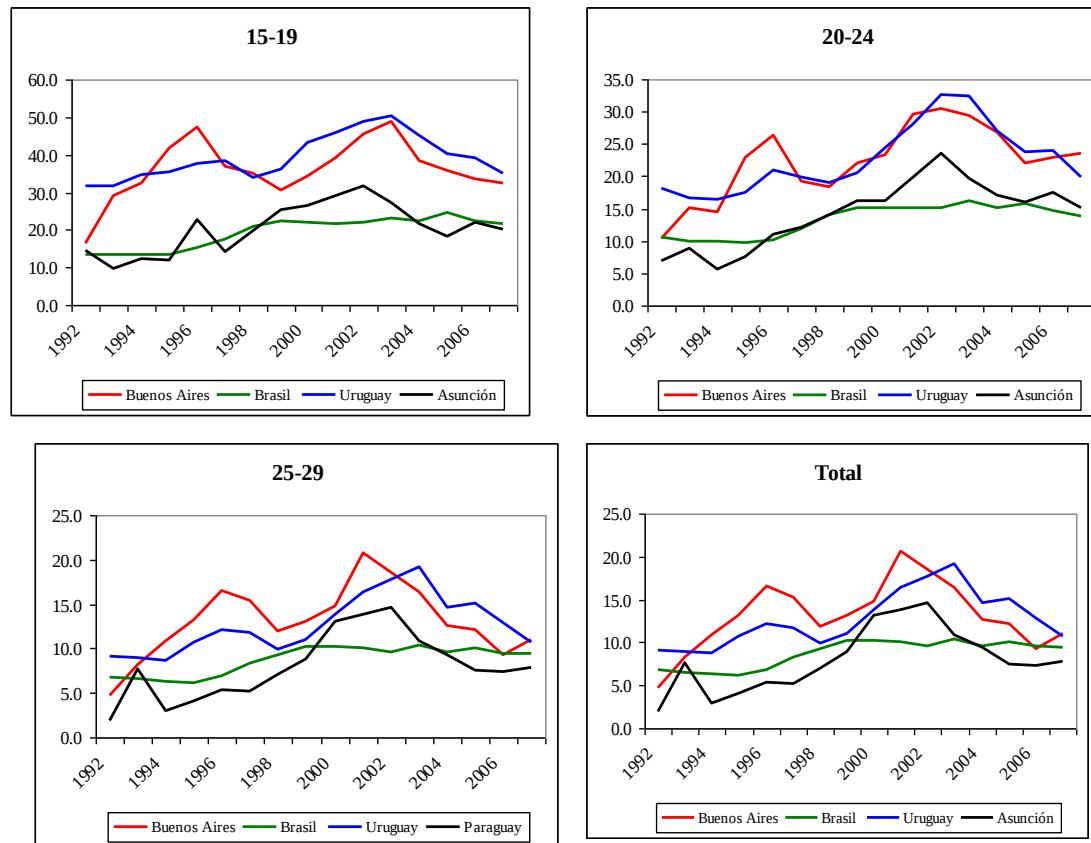
Fuente: PNUD (2009)

- Y finalmente: ¿cómo se adecuan las calificaciones formales y los requerimientos del mercado laboral?. Entre las diversas causas de la deserción en educación media: ¿cómo juegan las percepciones de los jóvenes sobre la utilidad de la formación para la inserción laboral?
- Se ha señalado que los jóvenes viven la tensión entre un discurso “meritocrático” que asocia los logros laborales con el avance y los buenos resultados en el sistema educativo, y una realidad del mercado de trabajo en que los contactos personales y las recomendaciones desempeñan con frecuencia un importante papel en el acceso a empleos atractivos (Weller, 2007). Las políticas tienen un rol a cumplir en estos aspectos.

2. Elementos comparativos de la realidad de los jóvenes uruguayos

Las altas tasas de desempleo juvenil: problema regional

Tasa de desempleo en la región. 1992-2007



Fuente: PNUD (2009)

- En 2007, la tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 17 es 3.6 veces la total para Uruguay y 3.1 veces para Argentina.
- La disminución de la tasa de desempleo de los últimos años ha implicado una ampliación de la brecha, ya que la tasa de desempleo de los más jóvenes cae más lentamente.
- Los desempleados jóvenes, es decir menores de 30 años, representan casi 60% del total de desempleados en Argentina, Brasil y Uruguay, y 70% en Paraguay. Las menores diferencias por tramo etario se registran en Paraguay. En general, las políticas activas serán dirigidas a jóvenes, dadas las características del mercado laboral.

- Muy bajos niveles de protección social (aportes a la seguridad social)

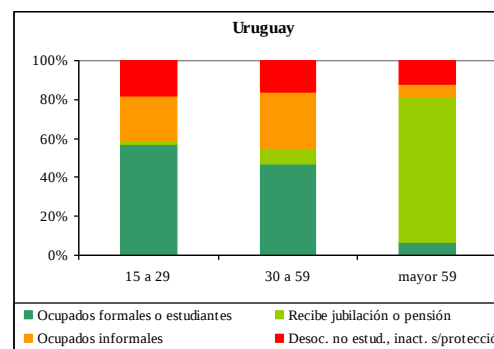
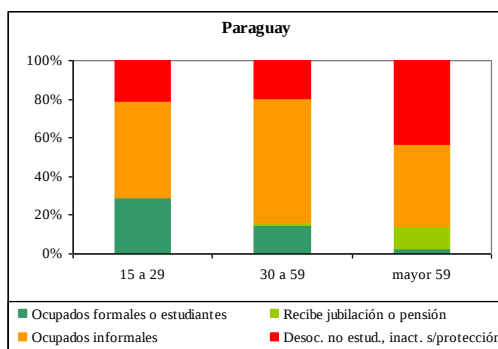
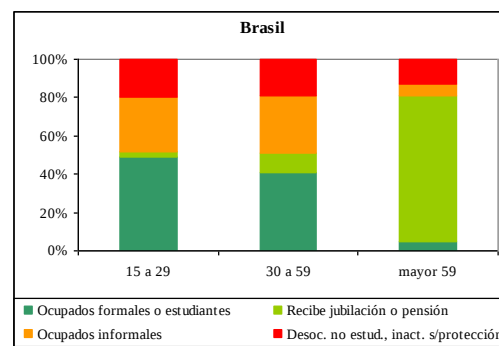
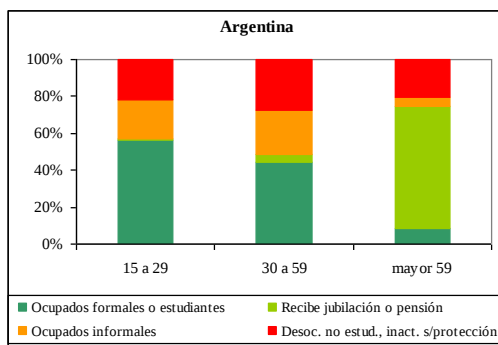
Porcentaje de trabajadores que no aportan a la seguridad social.2006						
	15 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 34	35 a 39	Total
Argentina						
Varones	84,2	55,3	39,8	32,1	27,7	37
Mujeres	85	61,7	45,7	40,5	43,2	47,2
Total	84,5	58	42,4	35,8	34,9	41,6
Brasil						
Varones	77	48,8	40,3	41,1	41,6	49,9
Mujeres	74,4	49,2	43,6	46	46	51,8
Total	76	49	41,7	43,3	43,5	50
Paraguay						
Varones	99,5	92	87	83,3	81,8	88,7
Mujeres	99,6	93,1	80,3	78,2	76,7	87,3
Total	99,5	92,4	84,2	81,2	79,8	88,2
Uruguay						
Varones	73,6	40,4	31,4	31,2	28,7	34,5
Mujeres	72,5	41,6	31,6	30,2	31,4	35,7
Total	73,2	40,8	31,5	30,7	30	35

- Alrededor de 70% de los menores de 30 son asalariados privados, la baja cobertura de la seguridad social en este grupo no se explica por el trabajo como cuenta propistas.
- Distintas interpretaciones: preferencia por un mayor ingreso en el presente (sin descuentos de aportes e impuestos) en relación con el ingreso futuro, especialmente cuando el momento de retiro es muy distante temporalmente; decisiones ahorradoras de costos por parte del empleador; falta de confianza de los individuos en los sistemas previsionales.
- Poca información longitudinal para analizar este tipo de problemática. Primeros estudios en base a historias laborales del BPS presentan resultados preocupantes.

- Además de las implicancias futuras, implica no gozar de cobertura de los riesgos por pérdida del trabajo, enfermedad o despido, ingresos complementarios (aguinaldo, salario vacacional, horas extras) y beneficios relacionados con la cobertura de la salud.
- Se ha señalado que los esquemas de protección social vigentes en la región no consideran los requerimientos específicos de la población joven, aunque el tema no resulta prioritario aún en las agendas de protección social de la región

Distintos niveles de inclusión social, en relación con el sistema de protección social:

Distribución de la población de distintas edades de acuerdo con su grado de adscripción al sistema de protección social. 2006



Fuente: PNUD (2009)

3. Las políticas laborales dirigidas a los jóvenes

- Centradas en la regulación y en programas activos de mercado de trabajo.
- Regulación: la normativa laboral podría perjudicar a los jóvenes, enfatizando en particular el papel del salario mínimo y de la protección en el empleo. Las regulaciones fueron concebidas con el objetivo de proteger a los trabajadores, pero uno de sus efectos negativos no buscados es que podrían beneficiar a los “insiders” y perjudicar a los “outsiders”, creando o reforzando la segmentación del mercado de trabajo, afectando especialmente a los jóvenes.
- Políticas activas: programas de capacitación, apoyo en la búsqueda de empleo, subsidios a la demanda de empleo.
- Menor discusión sobre adecuación de los sistemas de protección social. Propuestas de Valverde y Chacaltana (2007): posibilidad de primas más bajas para los trabajadores más jóvenes, cuyos costos deberían ser asumidos por los trabajadores adultos o por el Estado, como forma de implementar una entrada “suave” al mercado laboral.

Recuadro 2.8: Políticas laborales destinadas a los jóvenes en los países del Mercosur

	Edad mínima para trabajar	Salario mínimo	Salario mínimo para jóvenes	Incentivos a la demanda de trabajo juvenil	Programas de capacitación laboral para jóvenes	Sistemas de intermediación laboral
Argentina	16 años	Salario Mínimo, Vital y Móvil, fijado por el Ejecutivo y acordado por el Consejo del Salario (tripartito)	No hay un salario mínimo diferenciado por edad.	Ley de Reforma laboral: contratos de aprendizaje. Diversas normas: sistema de pasantías, Contrato de pasantías de formación laboral, Sistema de pasantías educativas, Prácticas educativas	Proyecto Joven, Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil; Jóvenes con más y mejor trabajo; Red de empresas jóvenes con futuro, Programa jóvenes emprendedores rurales	Red de servicios de empleo con un área específica para jóvenes
Brasil	16 años. Los aprendices pueden empezar a trabajar a los 14 años	Salario mínimo fijado por el Poder Ejecutivo	No hay un salario mínimo diferenciado por edad.	Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo para la Juventud (PNPE)	Projovem, CSJ, Escola do Fabrica	Sistema de intermediación laboral dentro del SINE
Paraguay	14 años	Hay un salario mínimo para actividades no especificadas, y diferentes niveles fijados para numerosas actividades específicas.	Los menores de edad pueden recibir un salario inicial no menor al 60% del salario mínimo, con una escala progresiva basada en los años de trabajo efectivo.	Ley del Primer Empleo	Sistema Nacional de Capacitación Laboral y Empleo	Servicio Nacional de Empleo
Uruguay	15 años	Salario Mínimo Nacional fijado por el Poder Ejecutivo y salarios mínimos por actividad determinados en Consejos de Salarios (tripartitos)	No hay un salario mínimo diferenciado por edad	Ley de Empleo Juvenil	Projoven	Servicios Públicos de Empleo

- Si el objetivo es fomentar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo formal el mayor tiempo posible para poder mejorar su productividad y posibilitar un mejor desarrollo profesional, la política que se siga con respecto al salario mínimo debe reforzar dicho objetivo. Por lo tanto, el salario mínimo no debería estimular la deserción del sistema escolar, sino que debería fortalecer la permanencia en la educación formal obligatoria (Marinakis, 2006)
- Salarios mínimos elevados podrían constituir una barrera a la entrada para los más jóvenes, hay alguna evidencia de que esto podría haber ocurrido en Uruguay
- Algunos trabajos recomiendan la introducción de submínimos para jóvenes u otros grupos vulnerables pero la evidencia de los efectos beneficiosos no es categórica (Marinakis, 2006)

- En general, las leyes de primer empleo no han sido extensamente utilizadas. No hay evaluaciones que muestren resultados promisorios.
- Políticas activas: para los países desarrollados, Bucheli (2006) señala que los jóvenes constituyen el grupo poblacional sobre el que existe menor evidencia de impacto positivo de los programas
- Sin embargo, hay evaluaciones positivas de las experiencias en la región e incluso en Uruguay (Projoven)
- De todas maneras, estos programas están concebido para tener coberturas no muy extensas por lo que la autora señala que la mejora de las calificaciones continúa descansando en líneas de acción en la órbita de la educación.