

Desempleo Juvenil en el Cono Sur

CAUSAS, CONSECUENCIAS Y POLÍTICAS

Víctor E. Tokman

OPCIONES
| SUR

C 03 - 00907

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

SERIE PROSUR

Desempleo Juvenil
en el Cono Sur:
Causas, consecuencias y políticas

Autor:
Victor E. Tokman

Esta publicación recoge los aportes del Seminario Internacional ProSur realizado en Santiago, Chile, el 7 de Noviembre de 2002.

Agradecemos la participación y aportes de:

Alexis Arrieta
Leda Bakovic
Nury Benites
María Carla Corrochano
José M. Díaz
Jürgen Eckl
Jaime Ensignia
Malva Espinosa
Pamela Farías
Rosa Fernández
Rodrigo Ferrada
Victor Flores
Jorge Luis Gouveia
Ernst Hillebrand
Francisco Illanes
Ignacio Larraechea
Makako Mochizuki
Alvaro Pacciello
Magaly Parada
Martín Pascual
Gerhard Reinecke
Pablo Reyner
Orlando Rivero
Daniel Riveros
Rosina Rodríguez
Agustín Salvia
Aguiles Soto
María Luz Trautmann
Roberto Urmeneta
Jürgen Weller

Coordinación Editorial:
Jaime Ensignia

Impreso en Chile:
Enero 2003

Reedición, diagramación de tapas e interior -sobre un diseño de Idelfonso Pereyra y Virginia Nembrini-, pre prensa electronica e impresión:

Graphos Comunicaciones Ltda.
Santo Domingo 576 of. 4
Teléfono (562) 6330062
Santiago-Chile

Desempleo juvenil en el Cono Sur: Causas, consecuencias y políticas

Víctor E. Tokman ⁽¹⁾

**(1) D. Phil. Economía, Universidad de Oxford; Magister
Escolatina, Universidad de Chile; Contador Público (CPA)
Universidad del Litoral, Rosario, Argentina.**



C 03 - 00907

1.- INTRODUCCIÓN

El desempleo juvenil es motivo de preocupación universal. Por su magnitud, por sus consecuencias atribuidas o reales y por afectar de manera directa el futuro de los países. Ello ha originado creciente atención y la introducción de políticas públicas para enfrentarlo.

En este trabajo se aborda la situación de los países del Cono Sur, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Países que históricamente han presentado características comunes, pero también especificidades que se acentúan al concentrar el análisis en la década de los 90, por la distinta evolución económica que han experimentado. Ello a partir de un desafío común de globalización y crisis recurrentes, que ha significado transitar en una situación económica de alta inestabilidad e incertidumbre y

de problemas de empleo que no tienden a solucionarse.

El análisis de cada país, efectuado por investigadores nacionales constituyen documentos separados¹. En este trabajo se efectúa un análisis que destaca los aspectos comunes, haciendo solo referencia a las diferencias más notorias.

El trabajo aborda cuatro dimensiones. Primero, se señalan los datos básicos del problema y sus magnitudes. Segundo, se exploran las causas de la situación. Tercero, se analizan las consecuencias tanto en lo económico, como en los comportamientos sociales y políticos de los jóvenes. Por último, se revisan las «soluciones» introducidas en el campo de las políticas públicas y se efectúan algunos comentarios sobre sus resultados.

¹ Argentina, Salvia A. y Tuñón I. (2002); Brasil, Corrochano, M.C. y Gouveia J.L. (2002); Chile, Larraechea I. y Guzmán A. (2002) y Uruguay, Paciello, A. (2002).

² Este trabajo se efectúa para la Fundación Friedrich Ebert en el marco de su serie Prosur. Las opiniones vertidas por el autor son efectuadas a título personal.

2. DIMENSIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL DESEMPLEO JUVENIL EN LOS 90

a) Desempleo juvenil

El desempleo en el Cono Sur se expandió en los años 90, alcanzando a más de dos dígitos en dos de los cuatro países a comienzos del nuevo siglo. En paralelo, aumentó también la desocupación de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad. Su tasa de desempleo fue 2,3 veces la tasa promedio en el 2000, con ligeras diferencias entre países. Entre 1 de cada 2,5 y 1 de cada 7 jóvenes que buscaba trabajo activamente, no lo encontró.

Estas cifras deberían ser suficiente para ilustrar la magnitud del problema. Sin embargo, se requiere un análisis en mayor profundidad. En particular, interesa conocer si esta es una situación de desempleo única que afecta a los países del Cono Sur o si se trata de un fenómeno universal. ¿Se relaciona con la capacidad de crecimiento o el nivel de desarrollo o responde a características específicas de los jóvenes? ¿Es una situación que afecta a todos los jóvenes por igual o

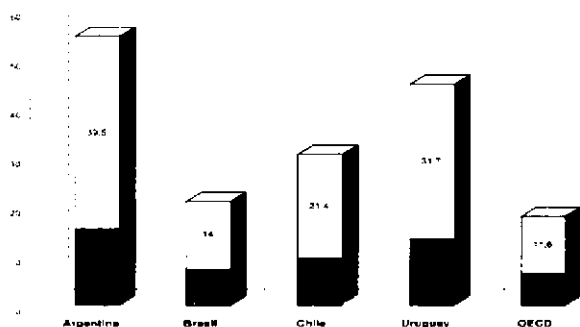
afecta discriminadamente a algunos grupos más que a otros?

Para responder a la primera interrogante aportamos dos datos. El primero es comparar los diferenciales entre las tasas de desempleo con los países desarrollados. En los países miembros de la OECD dicho diferencial alcanzó hacia fines de la década pasada a 1,9 veces. Relación alta y cercana a la registrada en el Cono Sur. Aún cuando, las diferencias en el desempleo total aumentaron en los 90, se mantuvieron las relativas a los grupos jóvenes, los que también tuvieron que enfrentar mayores dificultades que los adultos para encontrar trabajo. La situación entre países es variable, en España el coeficiente es 2 veces mientras que en Italia es 2,8 veces. El piso en general es similar al del Cono Sur y sólo en Alemania, la tasa de desempleo de los jóvenes es similar a la del total de la población.

El segundo dato de utilidad es observar la evolución del diferencial duran-

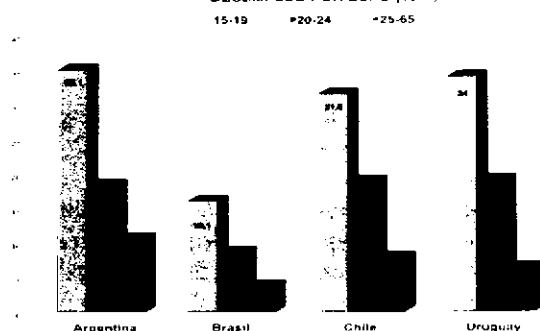
te la década para determinar si el crecimiento y la evolución del desempleo total afectan las probabilidades de encontrar trabajo de los jóvenes. Los países del Cono Sur muestran que en períodos de aumentos del desempleo total, asociados a desaceleración del crecimiento, el des-

DESEMPLEO JUVENIL Y TOTAL (2000)
Desempleo Total Desempleo Juvenil



Fuente: Encuesta de hogares de cada país en el Cono Sur.
OECD Employment Outlook, 2002.

DESEMPLEO POR EDAD (1998)



Fuente: Encuesta de hogares de cada país en el Cono Sur.
OECD Employment Outlook, 2002.

empleo juvenil tiende a aumentar más que el promedio y por ende, su diferencial aumenta. La experiencia europea, por otro lado, además de corroborar esta tendencia, señala también que la reducción del desempleo total, se traduce en una disminución en el desempleo de los jóvenes, pero que sus diferenciales no se alteran. La significativa reducción del desempleo en España, significó también una reducción del desempleo juvenil, pero todavía duplica el promedio. Lo mismo ocurre en Italia, donde aunque en escala menor, el coeficiente se mantiene a pesar de la reducción del desempleo.

Los datos proporcionados permiten efectuar dos consideraciones. La primera es que el desempleo juvenil tiene características universales indepen-

dientes del nivel de desarrollo, del crecimiento o de la evolución del desempleo total. Se refuerza la necesidad de identificar las causas del mismo dentro de la especificidad del mercado de trabajo de jóvenes. Ello no significa que el crecimiento no tenga efectos beneficiosos para los jóvenes, pues su desempleo se reduce cuando el desempleo total

también cae, sólo señala que las dificultades para encontrar trabajo en relación a los adultos no se alteran. Más aún, la evolución analizada sugiere la existencia de una asimetría en el comportamiento de la tasa de desempleo juvenil en relación al crecimiento. Cuando hay desaceleración o contracción económica los jóvenes son los que reciben el mayor impacto del desempleo; en el auge, son los últimos en beneficiarse. Son los más prescindibles cuando se requiere ajustar y menos necesarios para la recuperación. Ello se relaciona con el capital humano que poseen y con los costos asociados a la rotación, aspectos que serán analizados más adelante.

La segunda interrogante formulada acerca de la homogeneidad de los jó-

DESEMPLEO JUVENIL POR NIVEL DE EDUCACIÓN *

ESCOLARIDAD	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		URUGUAY	
	15-19	20-24	15-19	20-24	15-19	20-24	15-19	20-24
< 3 años	2,0	0,5	0,2	0,3	1,3	1,3	0,7	0,9
4- 8 años	1,0	1,2	1,6	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0
9 - 12 años	1,2	1,0	0,8	1,1	1,0	0,9	1,1	0,9
Técnica	0,7	1,3	nd	nd	1,0	1,0	0,9	0,9
> 13 años	0,7	0,7	1,3	1,2	0,9	1,0	1,1	1,3

* Relación entre la tasa de desempleo para cada nivel educativo y la tasa de desempleo para cada tramo de edad en 1998. nd. No disponible

Fuente: Elaborado en base a Díez de Medina (2001)

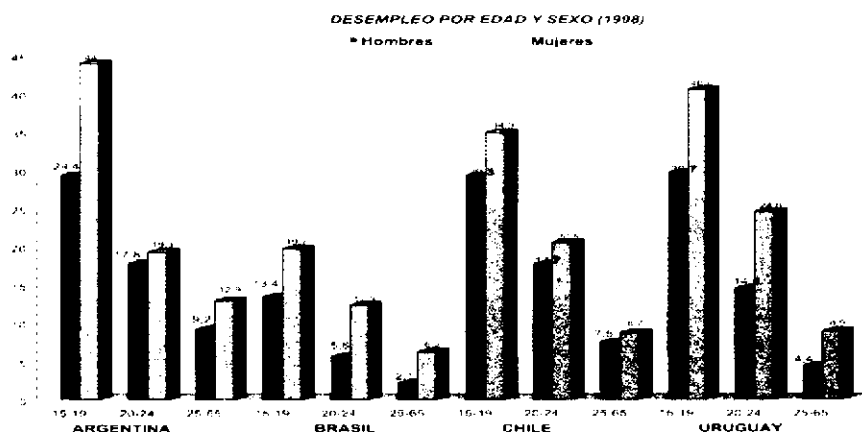
venes tiene también respuesta clara. Las diferencias de edad, escolaridad y el sexo afectan las posibilidades de encontrar trabajo de manera significativa. Cuanto más jóvenes y menos educados, mayores son las tasas de desempleo porque su capital humano (educación y experiencia) acumulado es menor. Las mujeres, a su vez, tienden a registrar un mayor desempleo, tanto por discriminación como por su menor disponibilidad para cualquier trabajo, ante la necesidad de desempeñar otras funciones en el hogar.

Existe una asociación estrecha entre la edad y la tasa de desempleo. A mayor edad, menor tasa de desempleo, debido tanto a la mayor educación como a la experiencia acumulada. Los adultos mayores de 25 años, en promedio para el Cono Sur, registraban una tasa de desempleo equivalente a un cuarto de la registrada para los jóvenes entre 15 y 19 años y a la mitad de los jóvenes entre los 20 y 24 años.

La educación también está positivamente correlacionada con el desem-

pleo. A mayor educación, menor desempleo, lo que se observa aún para los mismos tramos de edad. La situación de los cuatro países es similar y confirma la tendencia general notándose dos desviaciones. La primera es que en Brasil, Uruguay y Argentina (para los jóvenes entre 20 y 24 años), los analfabetos funcionales (entre 0 y 3 años de escolaridad) registran una menor tasa de desempleo que el promedio de la cohorte correspondiente. Ello podría estar relacionado con la importancia de los trabajadores agrícolas jóvenes en el caso del Brasil y con la escasez relativa de trabajadores no calificados en los otros dos países. La segunda observación se refiere al mayor desempleo registrado en términos relativos en Uruguay para los jóvenes entre 20 y 24 años que poseen educación superior.

El desempleo afecta más a las mujeres en los cuatro países, independientemente del tramo etario que se analice. Sin embargo, las diferencias son mayores en los adultos que en los jóvenes y en Chile, son marginales para todos los cohortes.



Fuente: Díez de Medina (2001)

b) Dinámica del mercado de trabajo de los jóvenes

La evolución del desempleo es el resultado del comportamiento de la tasa de participación de los distintos grupos etarios (fuerza de trabajo como porcentaje de la población en edad de trabajar) y de la tasa de ocupación (ocupados como porcentaje de la fuerza de trabajo). La tasa de participación tiende a aumentar con la edad. Los jóvenes entre 15 y 19 años registran una baja participación, porque en su mayoría todavía se encuentran en edad escolar y la tasa de participación se expande en los jóvenes entre 20 y 24 y más aún, en los adultos. La expansión no es continua sino que se produce un salto mayor entre la adolescencia y la juventud que el que se registra con el paso a la edad adulta cuando el aumento de la participación es marginal. Además, la tasa de participación registra un comportamiento similar independiente de que se trate de hombres o mujeres, pero en este caso no sólo la intensidad del cambio

es diferente entre grupos etarios, sino que además las mujeres tienden a alcanzar el máximo de participación en edades más tempranas (entre 20 y 24 años) los que, al nivel de desarrollo de los países del Cono Sur, se encuentran todavía alrededor de un tercio por debajo del nivel de participación de los hombres.

La tasa de ocupación también aumenta con la edad y lo hace a un ritmo mayor que el registrado en la tasa de participación. El resultado es que la tasa de desocupación disminuye de manera continua entre la adolescencia y la edad adulta. Las tasas de ocupación de las mujeres son inferiores a las de los hombres en todas las edades y las diferencias entre las tasas de participación y de ocupación no se eliminan con la edad, lo que contribuye a explicar la mayor tasa de desempleo femenino tanto juvenil como adulto.

La dinámica del mercado de trabajo en los noventa es homogénea, sugiriendo un comportamiento que se reproduce en los cuatro países. En los

PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESOCUPACIÓN JUVENTUD EN LOS 90

Tasas de:	15 - 19 años		20 - 24 años		25 - 65 años	
	Aumenta	Disminuye	Aumenta	Disminuye	Aumenta	Disminuye
Participación	Brasil	Argentina Chile (constante) Uruguay	Argentina Brasil Chile Uruguay		Argentina Brasil Chile Uruguay	
Ocupación		Argentina Brasil Chile Uruguay	Argentina Brasil Chile Uruguay		Argentina Brasil Chile Uruguay	
Desocupación	Argentina Brasil Chile Uruguay		Argentina Brasil Chile Uruguay		Argentina Brasil Chile Uruguay	

Fuente: Elaboración en base a Díez de Medina (2001).

tramos juveniles mayores (20 a 24 años), y en los adultos, en los cuatro países se registraron tasas de participación crecientes, tasas de ocupación también crecientes, pero a ritmos menores que las de participación y como resultado, desocupación en expansión. La única diferencia que sugiere la información, y sobre la que volveremos más adelante, se encuentra en los adolescentes (15 a 19 años). En este tramo de edad se redujeron tanto la tasa de participación como la de ocupación, en lugar de expandirse como en los tramos de mayor edad. A pesar de que el resultado fue similar de aumento del desempleo porque la caída en la participación no logró compensar la menor disponibilidad de empleo, se trata de un comportamiento diferente aunque aparentemente no excepcional.

c) Calidad del empleo de los jóvenes

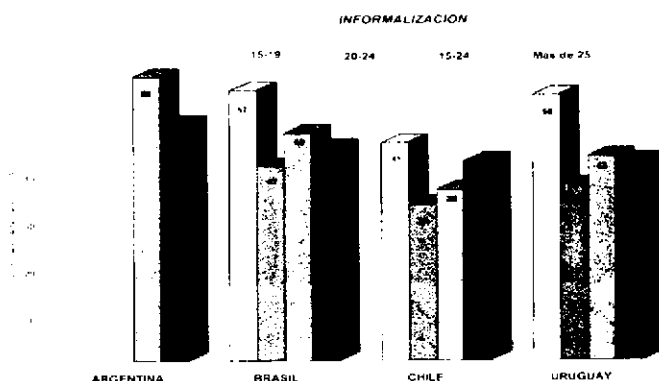
La calidad de los empleos generados en las últimas dos décadas se ha deteriorado. El ajuste para adecuarse al proceso de globalización y a la privatización y liberalización ha significado una triple transformación en la estructura del empleo. Se ha **informa-**

lizado, terciarizado y precarizado de manera creciente. Aumenta, la participación del empleo informal que contribuye en promedio con cerca de 7 de cada 10 nuevos puestos generados en los 90; los terciarios a su vez aportan 9 de cada 10 puestos adicionales y más de la mitad de los nuevos puestos no poseen cobertura adecuada de protección social y laboral.

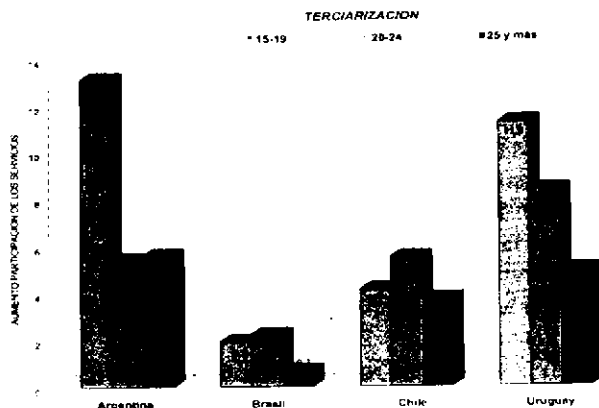
Se requiere investigar cómo han sido afectados los jóvenes en los países considerados por este deterioro. Se trata de identificar si los jóvenes se encuentran en una situación sistemática de menor calidad de los empleos que ocupan y si la evolución de los años 90 deteriora su situación inicial.

La informalidad afecta más a los jóvenes que a los adultos y la importancia en los empleos es mayor cuanto menor es la edad de los jóvenes. Esta es la situación registrada en Argentina, Brasil y Uruguay para los jóvenes entre 15 y 24 años y en los cuatro países, incluyendo Chile, para los que se encuentran entre 15 y 19. El empleo informal representa entre 36 y 60 por ciento del empleo de los jóvenes dependiendo del país. En los adolescen-

tes dicha participación varía entre 46 y 57 por ciento. Los jóvenes mayores de 20 años, por el contrario, registran un grado de informalidad menor que los adultos.



Fuente: Argentina; Solvía, A. (2002) *El resto Escuelas*



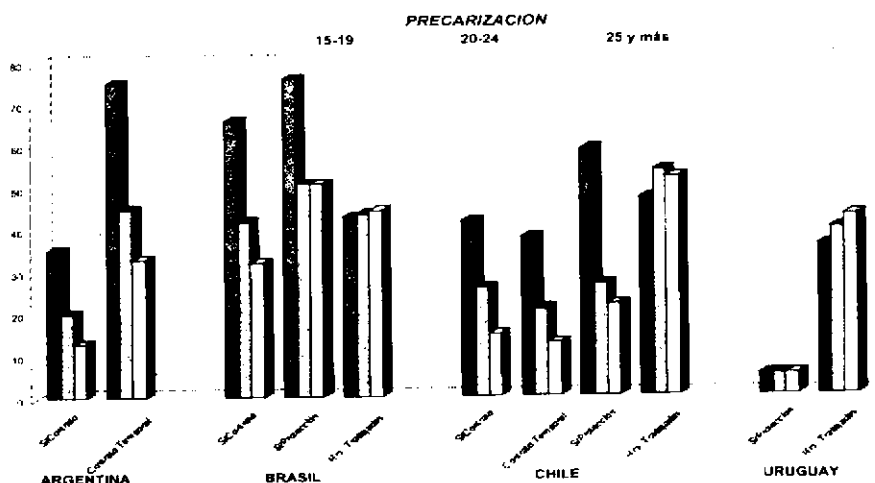
Fuente: Elaborado en base a Díez de Medina (2001)

La evolución en la década es, sin embargo, variable entre países. La participación del sector informal crece en Brasil de manera significativa y lentamente en Uruguay, mientras se reduce en Chile. La importancia de los empleos informales crece para todos los jóvenes en Brasil, se concentra en los adolescentes en Uruguay y disminuye en Chile. Al final de la década entre el 60 por ciento y la mitad de los empleos de los adolescentes eran informales y el 40 por ciento lo era para los jóvenes entre 20 y 24 años. El pro-

ceso de informalización ha afectado a los jóvenes, acentuado su inserción ocupacional imperfecta y concentrado su impacto en los grupos de menor edad entre estos.

En segundo lugar, la **terciarización** puede apreciarse por la disminución del em-

pleo en la industria manufacturera en general y para los jóvenes, en particular. Esta situación se registra en los cuatro países, aunque con intensidades variables. Los sectores terciarios se expanden y en particular, el comercio, hoteles y restaurantes adquieren la primera importancia para los jóvenes como fuente de empleo. Crecen también en importancia los servicios financieros y a empresas, que captan una proporción creciente de jóvenes más calificados y al otro extremo, la construcción que constituye una alter-



Fuente: Argentina, Díez de Medina (2001).

El resto Encuestas de hogares de cada país. Circa 2000.

nativa creciente para los menos calificados. Los servicios personales, comunales y sociales disminuyen su importancia en el empleo de los jóvenes, excepto en Brasil. Ello parece resultar en parte del retiro del gobierno como empleador, lo que afecta de manera discriminada a los jóvenes al congelarse las nuevas incorporaciones. No obstante lo anterior, este sector continúa constituyendo una importante alternativa de empleo. Junto al comercio y el transporte, ocupan a dos tercios de los jóvenes.

Por último, el tercer proceso es la **precarización** que se vincula al grado de protección, a la estabilidad laboral, al reconocimiento legal de la situación contractual y a la intensidad de horas trabajadas. Este proceso no es independiente de los anteriores ya que en la informalidad existe una alta concentración de trabajo precario y muchos de ellos, se desarrollan en los sectores terciarios. También debe tenerse en cuenta que la precarización no significa necesariamente ilegalidad, sino que puede enmarcarse dentro del marco legal, pero introducir condiciones de desprotección, inestabilidad y explotación de los jóvenes trabajadores.

Los jóvenes son ocupados sin contratos de trabajo en mayor proporción que los adultos y en particular, los más jóvenes son los más afectados. Entre el 66 y el 42 por ciento de los jóvenes entre 15 y 19 años no poseen contrato en Brasil y Argentina respectivamente, mientras que los adultos en esa situación representan entre 32 y 15 por ciento a fines de los noventa. En una situación intermedia se encuentran los jóvenes entre 20 y 24 años. Lo mismo

ocurre con los contratos temporarios que en Chile y en Argentina son utilizados para contratar a los más jóvenes en una proporción que casi triplica la de los adultos y son más del 50 por ciento superiores para los jóvenes entre 20 y 24 años. Dos tercios de los jóvenes entre 15 y 19 años en Chile están empleados sin contrato o con contrato temporal.

Una situación similar se registra con relación a la cobertura de seguridad social. Con la excepción de Uruguay que alcanzó cobertura universal para todo trabajador independiente de la edad, los más jóvenes no cubiertos duplican y hasta triplican los adultos en la misma situación. La situación de los jóvenes entre 20 y 24 años es más favorable reduciéndose las diferencias a alrededor del 30 por ciento en Argentina y Chile, países que cuentan con contratos promocionales de empleo que están exentos de contribución, y no registran diferencias de cobertura en Brasil.

La intensidad de la jornada de trabajo por edad no presenta grandes diferencias. Los jóvenes entre 15 y 19 años en general, trabajan menos horas que los adultos y que los entre 20 y 24 años. Ello es consistente con la mayor difusión de los contratos temporales a edades más tempranas.

d) Diferencias de ingreso

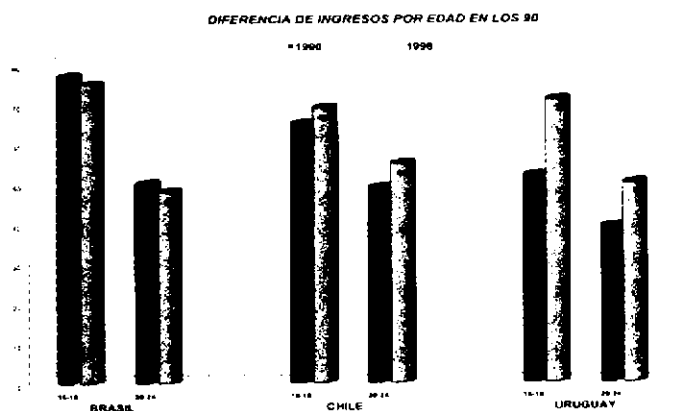
Las diferencias de ingresos entre los jóvenes y los adultos disminuyen con la edad. En promedio para Brasil, Chile y Uruguay, los jóvenes entre 15 y 19 años presentan un diferencial de in-

gresos en relación a los adultos equivalente al 70 por ciento y los entre 20 y 24 años, del 50 por ciento. Ello significa que el ingreso medio de los adolescentes es entre 1/3 y 1/4 del ingreso adulto, y que los jóvenes de mayor edad perciben la mitad del ingreso adulto.

Estas diferencias están relacionadas estrechamente con la escolaridad y experiencia, variables ambas vinculadas a la edad. Por el contrario, el segmento donde se emplean no parece generar diferencias significativas. El ingreso percibido para cada tramo de edad según encuentren empleo en el sector

informal o formal solo explica entre el 10 y el 30 por ciento de la diferencia de ingresos. En Chile y Uruguay no significan diferencia alguna para los ingresos de los adolescentes. A su vez, estas diferencias de ingresos sugieren que la segmentación de los mercados de trabajo no es muy profunda cuando se trata de los jóvenes y que la misma se intensifica en los adultos.

Las diferencias de ingresos durante los noventa tienden a expandirse independiente de la edad de los jóvenes. En Brasil se registra una leve disminución.



Fuente: Elaborado en base a encuestas de hogares de cada país

3. CAUSAS DEL DESEMPLEO JUVENIL

Cuatro son las causas del desempleo juvenil que se identifican con mayor frecuencia:

- Primero, la insuficiencia dinámica de la economía y las características del crecimiento.
- Segundo, las exigencias o expectativas de los jóvenes en relación al empleo esperado.
- Tercero, la insuficiencia de capital humano, tanto de educación como de experiencia.

Por último, los factores relacionados con la rigidez del mercado de trabajo y en particular, con los costos de contratación y despido de los jóvenes y los niveles salariales mínimos.

a) Crecimiento económico insuficiente

Existe opinión generalizada que el crecimiento es una condición necesaria, aunque no suficiente, para generar empleo y en consecuencia, para reducir el desempleo. Esta es una primera causal del desempleo juvenil alto, pues un bajo ritmo de crecimiento se asocia a una expansión del desempleo en general y el de los jóvenes, en particular. Más aún, el crecimiento debe ser rápido y además, sostenido. Las asimetrías de las elasticidades de empleo se vinculan al requerimiento de un horizonte temporal más largo para adoptar decisiones de contratación.

Esta no ha sido la situación prevaleciente en los países del Cono Sur a partir de 1998. El crecimiento ha sido lento, incluso negativo. En Argentina y Uruguay

y a lo largo de la década ha mostrado una alta volatilidad. Chile, que es el país que ha mostrado un mayor crecimiento y con menores fluctuaciones, fue afectado en pequeña medida por la crisis del «tequila» en 1995 y posteriormente, en mayor grado por la crisis asiática de 1998-1999 y la actual. En ese contexto, el desempleo total se expandió y se mantuvo a niveles más altos que los prevalecientes durante la primera mitad de los noventa. Las reducciones del desempleo total están acompañadas de menores niveles de desempleo para los jóvenes. Por ello, se requiere crecimiento y una sana política macroeconómica.

Sin embargo, los efectos no son lineales. Los jóvenes registran no solo tasas de desempleo más altas, sino que las diferencias a distintos niveles se mantienen. Más aún, tienden a mostrar un comportamiento asimétrico en el ciclo. Aumentan más rápidamente en la contracción y se contraen más lentamente en la expansión. Ello sugiere que existen causas adicionales del desempleo juvenil, más allá de las generales aplicables al conjunto del empleo del país. Son estas causas específicas las que justifican un tratamiento especial en materia de desempleo de jóvenes. A ese nivel se ubican las tres causales restantes enunciadas más arriba.

b) Desajuste entre aspiraciones y realidades en el empleo de jóvenes

La primera causa específica se refiere a las exigencias o expectativas de los

jóvenes en relación al empleo buscado. Existen aspiraciones, tanto de remuneraciones como de contenidos, y no es sorprendente que se produzcan desajustes entre expectativas y la realidad del mercado. Los economistas se refieren a la existencia de un «salario de reserva» que denota la existencia de una remuneración mínima por debajo de la cual no se está dispuesto a trabajar. Los que se encuentran en situación de desempleo por esta causal, lo estarían con carácter «voluntario», pues el desajuste es interpretado como una lectura errónea de las posibilidades reales de encontrar trabajo. Es común encontrar esta situación, particularmente durante la búsqueda del primer trabajo y en edades tempranas de incorporación al proceso búsqueda activa. Al transcurrir el tiempo, la experiencia de búsqueda o en la ocupación tiende a redimensionar las aspiraciones respecto a las disponibilidades efectivas.

Existen pocos estudios que midan la importancia de esta causal, pero la evidencia fragmentada permite confirmar su existencia. El «salario de reserva» es mayor para aquellos que provienen de familias que experimentan menos necesidades, lo que disminuye la urgencia de los hijos por buscar trabajo. Beyer (1998), en un estudio para Chile, incluye la educación de los padres como variable aproximada del ingreso del hogar en una ecuación de probabilidad de desempleo de jóvenes entre 15 y 24 años y encuentra un coeficiente positivo y significativo que sugiere que en el desempleo de los jóvenes puede haber un componente voluntario, asociado a la espera de una oferta de trabajo más acorde con las expectativas.

El desajuste puede experimentarse no sólo respecto a la remuneración esperada, sino también en función del contenido del trabajo a desempeñar o de la percepción de resultado que se espera alcanzar. Ello da origen a una serie de desajustes escasamente estudiados, que se relacionan con diversas disciplinas que pueden dimensionar la importancia que asignan, particularmente los jóvenes, a desempeñar trabajos con contenido social, con posibilidades de progreso ocupacional y con la imagen de realización personal que, por lo general, difiere de la de los adultos y frecuentemente no encuentra respuesta efectiva en países con escasez de oportunidades de empleo.

Existe interés creciente de los jóvenes, de buscar empleo en actividades más modernas como finanzas y servicios a las empresas, o en actividades con contenido social, como el Servicio País en Chile, o en los voluntariados en varios países. Otros ejemplos se encuentran en los programas de promoción de los deportes con monitores jóvenes o en programas como el «Nuevos Servicios, Nuevos empleos» de Francia. Este programa fue concebido como una alternativa de empleo para jóvenes interesados en desarrollar actividades relacionadas con servicios a la comunidad (atención de ancianos, manejo de computación en barrios marginales, deportes, vigilancia, prevención de drogas, alfabetización, etc.), que constituyen una demanda insatisfecha, pero no presentan todavía atractivo suficiente para una solución por el mercado. La lógica de diseño de programas de empleo para jóvenes se basa en la presunción de que los jóvenes aspiran a desarrollar el mismo tipo de ocupación que sus padres y que los puestos de entrada al

mercado son trabajos manuales, sin requisitos de calificación. Ello no satisface las aspiraciones de los jóvenes.

Los jóvenes no buscan solamente un ingreso sino que persiguen distintos objetivos y en particular, un instrumento que los conduzca a una ciudadanía por la vía del acceso a los derechos (Corrochano y Gouvea, 2002). Los autores identifican además para el Brasil en base a un estudio de casos, el sentido del trabajo para los jóvenes. Para un tercio de ellos es la búsqueda de la independencia, particularmente para las mujeres (63%), casados (54,2%), migrantes (43%), no calificados con educación básica completa (60%). Para otro tercio, el trabajo es la búsqueda de la realización personal y profesional. Incluye a los más jóvenes entre 18 y 21 años (69%), solteros (46%), no migrantes (57%), calificados (80%), con educación media completa (63%) y superior completa (100%). Por último, para el tercio restante el objetivo perseguido es la dignidad. Incluye a hombres (47%), jóvenes entre 22 y 24 años (34%), migrantes (46%), semicalificados (41%) y con educación básica incompleta (63%).

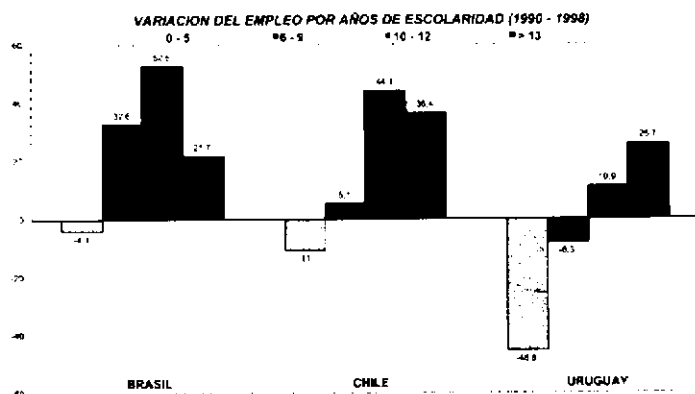
c) Capital humano escaso

La segunda causal específica del desempleo juvenil se refiere al escaso capital humano que se posee a las edades más tempranas en términos de años de escolaridad y experiencia en el trabajo. Ello obliga a optar por las ocupaciones que menos crecen y por los puestos menos remunerados. A su vez, la coexistencia de asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo tiende a afectar la dinámica ocupacional y las probabilidades de encontrar trabajo, en especial de los adolescentes (15-19 años). Por último, el tránsito de la escuela al trabajo debe sortear una serie de obstáculos para lograr una incorporación plena al mundo laboral.

Las ocupaciones con mayores contenidos de educación son las que crecen más rápido en la mayoría de los países. En América Latina (OIT, 2000) y en el Cono Sur, los empleos con menos de 5 años de escolaridad se contraen en términos absolutos en los noventa y el resto se expande a ritmos crecientes a medida que aumentan los requerimientos educacionales

del puesto. En Brasil y Chile los puestos con enseñanza terciaria crecen, pero lo hacen a una tasa inferior a los con enseñanza media.

A su vez, los retornos a la educación y a



Fuente: Elaborado en base a Encuestas de hogares de cada país

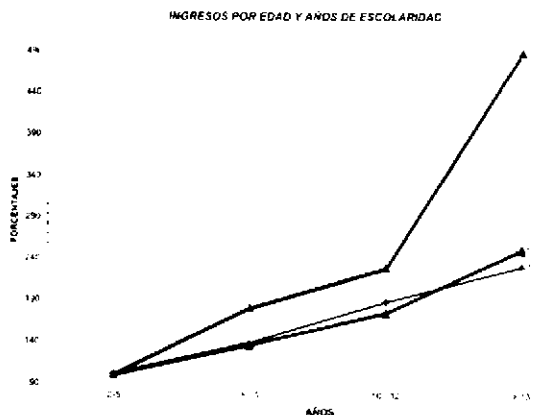
la experiencia son crecientes. Para los países del Cono Sur, en promedio los rendimientos por años de escolaridad significan que el ingreso casi se quintuplica entre la entrada al mercado de trabajo a la edad entre 15 y 19 años en un puesto que requiere menos de 5 años de escolaridad y el que ocupa un adulto con educación terciaria. Entre ambos límites, las diferencias de retornos pueden desagregarse en función de la mayor escolaridad y de la experiencia.

En el gráfico puede observarse que las diferencias de edad entre los jóvenes sólo generan cambios significativos los que poseen enseñanza universitaria. La mayor experiencia para niveles de educación comparables contribuye a explicar el 25 por ciento de las diferencias hasta el nivel medio de educación (menos de 12 años de escolaridad) y hasta 50 por ciento en el nivel terciario. Por el contrario, se registran retornos crecientes a la educación dentro de cada tramo de edades, aunque la progresión de los jóvenes es similar entre ellos. En los adultos, se encuentran discontinuidades posi-

tivas que sugieren que contar con enseñanza primaria o secundaria completas permite aumentos mayores en los retornos y lo mismo ocurre para los que poseen educación superior. Este comportamiento se verifica también para cada uno de los países considerados con diferencias variables entre los extremos de 3 a 7 en Uruguay y Brasil (diferencia entre 15-19 años, sin primaria completa y adultos, con educación terciaria) y en Uruguay, donde los retornos para los jóvenes son también crecientes cuando aumentan los años de escolaridad, pero no presentan discontinuidades.

La acumulación de capital humano por escolaridad y experiencia permite a los jóvenes insertarse en el mercado de trabajo en puestos mejor remunerados. También tienen una mayor probabilidad de encontrar trabajos más adecuados a sus mayores calificaciones. Se expanden los puestos que requieren mayores capacidades y se contraen los que pueden absorber a los menos calificados. La expansión entre los primeros es más notoria para los que alcanzan los niveles secundarios y ter-

ciarios (con la excepción de Brasil) y la destrucción de puestos se concentra en aquellos que no requieren primaria completa. Los jóvenes desertores del sistema educacional son penalizados con mayores tasas de desempleo por el cambio en la estructura de empleo y a la vez, por las menores remuneraciones que obtienen cuando encuentran trabajo.



Fuente: Elaborado en base a las encuestas de hogares de Brasil, Chile y Uruguay. Promedio simple.

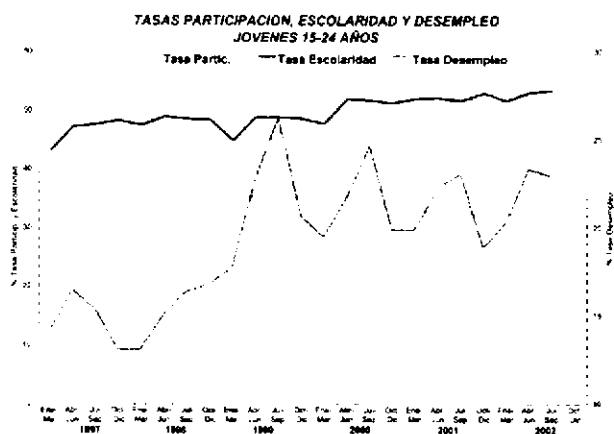
La importancia de la educación en la inserción laboral es clara. La relación con la asistencia escolar afecta la dinámica del mercado laboral de los más jóvenes, explicando en parte el mayor desempleo que los afecta. Esta evolución que tiende a interpretarse de manera negativa, correctamente leída, puede ser el reflejo de un cambio en la dirección correcta.

La tasa de participación de los jóvenes entre 15 y 19 años ha disminuido en los países del Cono Sur en los noventa. Ello está relacionado con el aumento de escolaridad producto de la disminución de la tasa de deserción, lo que a su vez se explica por la mayor capacidad de retención del sistema escolar y por el retorno a la escuela después de desertar. Esta evolución es positiva para los jóvenes que deberán enfrentar una potencial inserción más demandante en términos de capacidades y con insuficiencia de oportunidades de empleo. La educación es una necesidad y una buena opción para aquellos que pueden optar entre escuela y trabajo.

La situación de Chile, post 1997, ilustra esta evolución para los jóvenes entre 15 y 24 años. Una tasa de participación decreciente, estrechamente correlacionada con una tasa de escolaridad creciente. El resultado debería ser una tasa de desempleo decreciente. Sin embargo, el desempleo de jóvenes continúa expandiéndose. Dos factores pueden contribuir a explicar esta situación. Por un lado, el desempleo aumentó para todos, incluidos los jóvenes, durante el período. Por otro, se produce un «descreme» entre los jóvenes que se retiran de la búsqueda activa para retornar a la escuela; ya que son los que tienen más condiciones, interés y posibilidades de retorno. Ello reduce la oferta de jóvenes a los menos motivados y a los más necesitados. Este pasa a constituir un núcleo «duro» con menores condiciones de empleabilidad y por ende, con mayor probabilidad de desempleo de larga duración. El aumento de participación en el número de desocupados de los jóvenes, hombres, entre 15 y 24 años con nivel bajo de educación (entre primaria incompleta y secundaria

incompleta) registrado en Argentina, Brasil y Uruguay es sugerente en esta misma dirección (Diez de Medina, 2001).

Un último aspecto a considerar en la relación educación-mercado de trabajo se refiere al tránsito de la escuela al trabajo que presenta una serie de obstáculos que afectan la inserción. Por un lado, los sistemas educacio-



Fuente: Encuestas de hogares trimestrales de Chile (INE) 1997-2002.

nales han sido diseñados con sesgos de autocontención, conducentes a los niveles superiores para culminar en la universidad. Por otro, no existen vinculaciones con el mercado de trabajo a lo largo del ciclo ocupacional y los puntos de salida «naturales» se producen al fin de cada ciclo escolar. Los jóvenes que se incorporan a la búsqueda de trabajo deben superar los inconvenientes naturales de la falta de experiencia y una salida escalonada que se percibe como inadecuada si se produce antes del fin de la enseñanza media.

d) Regulación inadecuada del mercado de trabajo

La tercera causa específica del desempleo juvenil se refiere al funcionamiento del mercado de trabajo y su regulación. El debate se ha referido al empleo en general, pero en particular se atribuye a la regulación inadecuada que provoca efectos discriminatorios en contra de la creación de oportunidades de empleo para los jóvenes. La regulación del mercado de trabajo bajo cuestionamiento se refiere a su rigidez, tanto en disponibilidad de contratos de trabajo que encarecen los costos de contratación y despido, como a la distribución de la jornada de trabajo, y la fijación de salarios mínimos, entre otros aspectos. Afecta discriminadamente a los jóvenes porque requieren de aprendizaje, de períodos de prueba, de adquisición de experiencia. Factores estos que significan una mayor rotación laboral, por lo que los costos asociados son importantes en la decisión de contratación.

La discriminación, que produce el salario mínimo en contra de la contrata-

ción de jóvenes, se deriva de su eventual influencia en el empleo total que es variable en función de las diferencias que existan entre los salarios pagados y los mínimos fijados por el gobierno. Por ello, dadas las diferenciales salariales existentes, en general, los mínimos se relacionan más estrechamente con los trabajadores menos remunerados y en especial, con los no calificados y con los jóvenes.

Los países del Cono Sur, con la excepción de Uruguay, introdujeron reformas en la legislación laboral tendientes a introducir una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo. Los instrumentos utilizados fueron similares. Modificación del contrato de trabajo por tiempo indefinido y reducción de su primacía, introduciendo una serie de nuevos contratos atípicos dotados de mayor flexibilidad y menores costos de contratación y despido.

Esta fue la experiencia de Argentina en una serie de marchas y contramarchas. En 1991, inspirada en el modelo de España adoptado en su reforma de 1981, llevaron a introducir numerosos contratos atípicos, a reducir los costos de despido y a eximir del pago de contribuciones a la seguridad social en los contratos de promoción de empleo y formación. Cuatro años más tarde, en 1995, se agregaron nuevos contratos promocionales y el contrato a tiempo parcial y se amplió el período de prueba hasta 3 meses extensible a 6, sin obligación de contribuciones. En 1998, un año después que España introduce una nueva reforma (1997), en Argentina se limitan los cambios introducidos en las dos leyes anteriores. En España se restringe la aplicación de contratos especiales a la

negociación colectiva y como contrapartida, se facilitan las causales de despido y el procesamiento judicial. En Argentina, se limitan los contratos a pasantías y aprendizajes, se reducen las indemnizaciones por despido y se establece un periodo de prueba de 1 a 6 meses. Nuevamente en el 2000 el periodo de prueba retorna a 3 y 6 meses, se reduce el costo del contrato por tiempo indeterminado y se disminuyen las contribuciones cuando se trata de nuevos empleos para mayores de 45 años, mujeres jefe de hogar y jóvenes menores de 24 años.

Chile a comienzos de los años 80 introduce una reforma laboral flexibilizadora, que se revisa a la llegada del primer gobierno de la Concertación en 1990. Se aumentan las indemnizaciones por despido y se restablecen las libertades de asociación seriamente inhibidas por la legislación vigente. En el 2001 se aprueba una nueva reforma laboral y el seguro de desempleo.

La reforma laboral refuerza las penalidades por mal uso de las causales de despido, promueve la negociación colectiva y sanciona las prácticas antisindicales. Introduce algunos elementos flexibilizadores como el contrato a tiempo parcial, la polivalencia en los contratos y el tele-trabajo, pero no se logra acuerdo para introducir flexibilidad en la distribución de la jornada de trabajo.

En 1998 Brasil restringe el uso de contratos de duración determinada permitiendo su aplicación sólo para el empleo adicional, pero se reducen las contribuciones y se exceptúan de indemnización por despido y preaviso.

Se limitan a una duración máxima de 2 años y la extensión de su utilización debe ser determinada por negociación colectiva. Introduce también flexibilidad horaria distribuyendo la semana laboral sobre 3 meses.

Los países del Cono Sur, excepto Uruguay, flexibilizan su legislación laboral e introducen nuevas modalidades contractuales y en particular, con el objetivo de promover el empleo y el aprendizaje de jóvenes. A ello se suma la existencia en los códigos del trabajo de contratos de aprendizaje, que establecen vínculos contractuales por períodos fijos, con componentes de capacitación, exentos de indemnizaciones y contribuciones y en algunos casos, como en Chile, sin obligación de respetar el salario mínimo vigente. No parece que la carencia de contratos adecuados para emplear a jóvenes constituya una causal importante del desempleo, aunque habría que examinar en mayor profundidad el tema para determinar si existen vacíos jurídicos en materia de tiempo parcial y flexibilidad de jornada, así como en la aplicabilidad de los contratos de aprendizaje en cuanto a edades límites, plazos y modalidades.

Respecto a la fijación de salarios mínimos, los numerosos estudios disponibles no son concluyentes sobre su efecto en el nivel de empleo (Card y Krueger, 1998, Dear et al, 1995, entre ellos). La experiencia latinoamericana ha mostrado que los niveles alcanzados por los salarios mínimos en los años 90 no parecen haber constituido una restricción para la contratación, incluido la de los jóvenes. En parte, ello obedece a que durante la década de los 80 se abandonó el uso activo

de la política de salarios mínimos en la mayoría de los países, lo que junto a tasas de inflación altas, significó un deterioro del nivel del salario mínimo de 32 por ciento entre 1980 y 1990. Hacia fines de la década de los 90, a pesar de la recuperación registrada, los salarios mínimos todavía estaban en términos reales en un nivel promedio para América Latina, que era 27 por ciento inferior al de 1980. La situación de los países del Cono Sur, con la excepción de Chile, era similar al promedio regional en Argentina y Brasil, con una reducción del salario mínimo real entre 1980 y fines de los 90 cercanas al 20 por ciento, a pesar de las recuperaciones significativas de los 90, y del 50 por ciento en Uruguay, incluyendo una continua caída en la última década.

Los estudios disponibles para Chile han sido también poco concluyentes. Con referencia a la experiencia histórica (Castañeda, 1983; Paredes y Bravo, 1989; Beyer, 1998; Bravo, 1997, entre otros), pero hay mayor acuerdo sobre períodos específicos durante los cuales los mínimos puedan haber afectado el empleo de jóvenes como ocurre en a partir de 1998. Se adopta en ese año un reajuste programado para los tres años siguientes basado en supuestos que no incluyeron (ni podían haber incluido) los efectos de la crisis asiática. El resultado fue un sobre reajuste de los mínimos, que puede haber afectado negativamente las decisiones de contratación de personal, en especial, de jóvenes.

Independientemente de la discusión sobre los efectos de la fijación de salarios mínimos, hay mayor acuerdo sobre la no aplicabilidad del mínimo

general a los jóvenes. Existen argumentos tanto relacionados con el mercado de trabajo como con la educación, que justifican diferenciar los salarios para jóvenes. De hecho, en Holanda existen diversos escalones según edad y en Chile se introduce un salario aplicable a los menores de 18 años, que además se reajusta de manera diferente al salario mínimo promedio. Ello en reconocimiento, por un lado, de que los jóvenes se incorporan al mercado con una dotación menor de capital humano por falta de experiencia y en muchos casos de educación y, por otro, porque un salario alto genera incentivos para la deserción escolar.

En síntesis, esta tercera causal específica del desempleo juvenil requiere ser examinada en el marco de los cambios registrados en cada país en materia de regulación del mercado de trabajo. Será necesario introducir consistencia y clarificar los objetivos que se persiguen en relación a los jóvenes. Para los menores de 19 años, la prioridad debe centrarse en la educación más que en el trabajo y las políticas deben ser consistentes y los incentivos adecuados. Los salarios mínimos no deberían incentivar el abandono escolar y la política educacional debería asegurar la retención para los grupos de mayor riesgo que desertan por falta de financiamiento. Para los que no se retiren de la búsqueda activa, deberían generarse condiciones de empleabilidad que incluyen la capacitación, el aprendizaje y la adquisición progresiva de experiencia debidamente remunerada. Ello justifica tanto el escalonamiento salarial, como la flexibilidad necesaria para incentivar la contratación.

TRAYECTORIA DE LAS REFORMAS DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

1.- LA REFORMA «INSPIRADORA» Y SU ADAPTACIÓN

- España 1981 *Habilita 12 contratos especiales*
 España 1997 *Acuerdo tripartita*
Limita uso de contratos a negociación colectiva
Facilita trámite por causal de despido abaratando costo de despido

2.- LOS VAIVENES DE UNA REFORMA

- Argentina 1991 *Introducción contrato de duración determinada (CDD) para múltiples usos*
 - *Nuevas actividades*
 - *Desempleados registrados*
 - *Práctica laboral jóvenes*
 - *Empleo formación*
 - *Exención total o parcial contribuciones patronales a la seguridad social*
- Argentina 1995 - *Contratos de aprendizaje y a tiempo parcial*
 - *CDD promovidos para discapacitados, trabajadoras de edad, mujeres*
 - *Periodo de prueba de 3 meses extensible a 6, exento de cargas, despidos sin indemnización*
- Argentina 1998 - *Limita CDD sólo a pasantías y aprendizaje*
 - *Periodo de prueba de 1 mes ampliable a 6 por negociación colectiva, sin indemnización*
 - *Reduce indemnización por despido en contratos larga duración*
- Argentina 2000 - *Periodo de prueba de 3 meses ampliable a 6 por contrato colectivo. Sin indemnización pero con cargas sociales*
 - *Incentivo a la contratación por tiempo indeterminado reduciendo contribuciones a la seguridad social para hombres de más de 45 años, mujeres jefas de hogar y jóvenes menores de 24 años*

3.- LA FLEXIBILIDAD NEGOCIADA

- Brasil 1998 *CDD restringido*
 - *Sólo empleos adicionales*
 - *Reducción contribuciones al FGTS (del 8% al 2%)*
 - *Duración 2 años no renovables*
 - *No indemnización por despido ni pre-aviso*
 - *Habilitados por negociación colectiva*

4.- DE LA FLEXIBILIZACIÓN CON REPRESIÓN A LA FLEXIBILIDAD DEMOCRÁTICA

- Chile 1978 - *Amplía canales de despido y facilita despido*
 - *Reduce indemnizaciones por despido*
 - *Descentraliza negociación colectiva a la empresa*
 - *Restringe derecho de huelga - máxima duración 30 días*
 - *Introduce reemplazo en la huelga*
- Chile 1981 - *Eliminación indemnización por despido*
- Chile 1990 y 1991 - *Restablece derecho de libertad sindical y a formar centrales sindicales*
 - *Aumenta indemnización por despidos con límites de 11 meses*
 - *Sólo despido con justa causa*
 - *reintroduce despido por «necesidades de la empresa», con indemnización por años de servicio*
- Chile 2007 - *Aumenta multas por mal uso de causales de despido*
 - *Penaliza prácticas antisindicales*
 - *Introduce multa por reemplazantes contratados en la huelga*
 - *Introduce nuevos contratos a tiempo parcial, tele trabajo, polivalencia y de formación*

4. CONSECUENCIAS: ENTRE LA REPRODUCCION DE LA POBREZA, EL ESCAPISMO SOCIAL Y LA ANOMIA POLITICA

Los jóvenes se incorporan prematuramente a la búsqueda activa de empleo, en muchos casos presionados por las necesidades de ingresos de sus hogares de origen. Lo hacen con una educación incompleta y sin experiencia. Las oportunidades de ocupación que se les presentan no se han expandido lo suficiente dada la falta de dinamismo de las economías del Cono Sur y enfrentan un alto riesgo de quedar desempleados o tener que conformarse con empleos mal remunerados, sin perspectivas de aprendizaje y progreso en la trayectoria ocupacional. Algunos, que no están dispuestos a aceptar estas ofertas a la altura de sus aspiraciones, optan por retirarse voluntariamente. La mayoría, sin embargo, no tiene opción.

Se han mejorado las posibilidades tanto por esfuerzos en el campo educativo como por reformas del funcionamiento de los mercados de trabajo. No obstante, la complejidad del problema excede esas intervenciones que, aunque en la dirección correcta, resultan insuficientes. El problema tiene también carácter estructural y se vincula estrechamente con la segmentación de la sociedad que afecta a las familias más pobres. Ellas, en definitiva, son determinantes de las posibilidades de éxito de los hijos. En este contexto, la exitosa trayectoria de movilidad individual y familiar ascendente a través de la educación y el empleo de los jóvenes se torna más difícil.

a) Transmisión intergeneracional de la pobreza

Las consecuencias de no superar esta tendencia afecta a la sociedad y a los individuos; en especial, a los principales actores: los jóvenes. La primera consecuencia es que se genera un círculo vicioso que resulta en la transmisión intergeneracional de la pobreza. En lugar de constituirse en un mecanismo que contribuye a superar los problemas de los hogares de origen, reproduce esas mismas situaciones. Como individuos, los jóvenes deben enfrentar el riesgo de la exclusión social que conduce, a algunos, a conductas sociales aberrantes y a un número mayor de éstos a la automarginación de la participación en la sociedad. En esta sección analizaremos estos tres aspectos.

Al incorporar la segmentación social en el análisis, queda de manifiesto que la vulnerabilidad de los jóvenes ante el empleo afecta más a los que provienen de hogares pobres que a los de mayores ingresos. La participación de los más jóvenes (entre 15 y 19 años), provenientes de hogares en el primer quintil (más pobres), es mayor que las de sus pares provenientes de hogares situados en el quintil más alto. Sus tasas de participación son superiores para los cuatro países entre 20 y 80 por ciento y las diferencias han crecido durante la década de los 90, con excepción de Chile. A pesar del rápi-

do crecimiento de la cobertura escolar, la necesidad de buscar trabajo para aportar a los ingresos del hogar ha predominado. Para los jóvenes entre 20 y 24 años la situación es más homogénea y las tasas de participación entre quintiles han tendido a igualarse debido al retiro de la fuerza de trabajo de las mujeres de altos ingresos en Argentina y Chile y de la incorporación, también de mujeres, pero de los estratos pobres en Brasil y Uruguay.

Las tasas de participación están determinadas en parte, por la asistencia a la escuela, la que ha aumentado en general para los jóvenes y de manera homogénea para los que provienen de hogares pobres y ricos. Las tasas de asistencia escolar de los más jóvenes siguen siendo en promedio 2,4 veces las de los entre 20 y 24 años. A su vez, las diferencias entre quintiles dentro de los más jóvenes varían entre 1,3 y 1,9 veces y dentro de los de mayor edad entre 2 y 6 veces. La cobertura escolar en el nivel básico ha aumentado particularmente en los más jóvenes y se ha homogeneizado entre jóvenes independientemente de las diferencias de ingresos del hogar de origen. Por el contrario, la evolución de los jóvenes de mayor edad muestra una mejora de cobertura del nivel universitario, pero todavía con marcadas diferencias según el ingreso del hogar de origen.

La información para Chile (Larraechea y Guzmán, 2002) corrobora esta conclusión al mostrar la expansión de la cobertura escolar generalizada, incluso la igualación del nivel básico con cobertura casi universal independiente del ingreso del hogar de origen, pero manteniéndose diferencias considerables en los nive-

les preescolar, media y superior. No es sorprendente encontrar diferencias de cobertura amplias a este último nivel. Es más importante destacar las diferencias de 2 y de 1,3 en los otros dos niveles, por la importancia que tiene el primero para el éxito en básica y del segundo, porque constituye un requisito creciente para el ingreso a la universidad o al trabajo. Situación similar se registra en Argentina (Salvia y Tuñón, 2002) donde también se registra un mayor rezago educacional en los jóvenes provenientes de hogares pobres, a pesar de la expansión general de cobertura. Los jóvenes del 40 por ciento de hogares más pobres se separan del resto de las trayectorias educativas alrededor de los 17 años, sin superar los 10 años de escolaridad. Cinco de cada diez jóvenes pobres presentan rezago escolar.

Una dimensión adicional que contribuye a la diferenciación por estratos de ingresos es la calidad de la educación. En Chile, existe segmentación de la enseñanza básica entre escuelas municipales, subvencionadas y privadas. Los alumnos provenientes de hogares del primer quintil acceden en su mayoría a establecimientos municipales (65 por ciento) y subvencionados (29 por ciento), mientras que los del último quintil acceden a colegios privados (64 por ciento). Los resultados de las pruebas SIMCE de evaluación de lenguaje y matemáticas indican que los puntajes en los colegios privados superan en 10 por ciento los obtenidos en los subvencionados y estos, a su vez, superan entre 7 y 8 por ciento los de los municipales. Las diferencias no han disminuido en el tiempo (Larraechea y Guzmán, 2002). A la diferencia de acceso, se agrega el de-

saffo de mejorar la calidad.

El aumento de cobertura de la educación ha estado acompañado por disminuciones en la tasa de deserción. El estudio antes mencionado aporta información relevante para Chile mostrando una reducción significativa en la década de los 90 tanto de repetición como de abandono, a nivel básico y medio. En 1999 el porcentaje de repetición en básica fue de entre 2 y 3 por ciento (hombres más altos que mujeres) y en media entre 5 y 7 por ciento. La tasa de abandono fue de 1 a 1.5 por ciento en básica y de 4 a 5 por ciento en media. No obstante la evolución favorable y los bajos niveles alcanzados, la deserción afecta todavía de manera desproporcionada a los hijos de familias pobres. Setenta y seis por ciento de los desertores proviene del 40 por ciento de los hogares más pobres. Tres de cada 4 desertores entre 14 y 17 años proviene de hogares pobres.

Las diferencias en la evolución de participación y escolaridad, según el ingreso del hogar de origen, resultan en diferencias en las tasas de desempleo y en la estructura del empleo de los jóvenes. El desempleo de los más jóvenes es mayor que el de los de 20 a 24 años, independiente del ingreso del hogar de origen. Pero las diferencias

en cada tramo de edad entre los jóvenes, según de donde provengan, son significativas. Los adolescentes que provienen de un hogar situado en el primer quintil, registran en una tasa de desempleo que es entre 2 y 4 veces mayor que sus pares, hijos de familias ubicadas en el quinto quintil. A su vez, las diferencias en el caso de los jóvenes entre 20 y 24 años oscilan entre 1,3 veces en Uruguay y hasta 8,4 veces en Argentina.

Resultan también en un acceso discriminatorio a los empleos. Los jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos tienden a concentrarse en la informalidad y en puestos sin protección social en comparación a aquellos que provienen de hogares con mayores ingresos. En Brasil, el 73 por ciento de los empleos ocupados por los jóvenes de 15 a 19 años, cuyos hogares se ubican en el primer quintil, son informales, en comparación con el 46 por ciento de los ocupados de la misma edad provenientes del quintil más alto. Las diferencias se mantienen en los jóvenes entre 20 y 24 cuyo empleo informal representa 63 y 29 por ciento según el ingreso del hogar del cual provienen. Situación similar se registra para Chile y Uruguay. A su vez, la cobertura de seguridad social es también inferior. Noventa y cinco por ciento de los jóvenes

PARTICIPACIÓN, DESOCUPACIÓN E INFORMALIDAD POR QUINTILES

	Tasa de Participación				Tasa de Desocupación				Tasa de Informalidad			
	15-19		20-24		15-19		20-24		15-19		20-24	
	Q ₁	Q ₅	Q ₁	Q ₅	Q ₁	Q ₅	Q ₁	Q ₅	Q ₁	Q ₅	Q ₁	Q ₅
ARGENTINA	38,4	18,5	64,7	75,1	47,7	16,8	40,7	4,8	nd	nd	nd	nd
BRASIL	57,8	43,2	79,0	83,9	17,7	14,8	8,5	6,9	72,5	45,8	63,2	28,8
CHILE	16,2	12,4	84,8	88,9	38,8	16,7	14,3	1,8	28,8	22,5	47,1	50,2
URUGUAY	45,4	26,9	73,1	78,8	42,8	27,1	20,5	4,7	65,4	38,8	55,3	22,7

entre 15 y 19 años en el Gran Buenos Aires que provienen del primer quintil no tiene cobertura, comparado con el 72 en la misma situación en el quinto quintil. En el Gran Santiago esa diferencia es de 76 y 52 por ciento.

En Argentina (Salvia y Tuñón, 2002), se confirma que la situación socio-económica y educacional del hogar de origen es determinante en el destino ocupacional y de ingresos de los jóvenes. El 76 por ciento de los jóvenes pobres proviene de hogares cuyo jefe está desempleado o trabaja en el sector informal. Uno de cada diez jóvenes es pobre si viene de un hogar cuyo jefe tiene empleo adecuado. La proporción es de entre 2,5 y 3,2 de cada diez en los hogares con jefes sin empleo adecuado.

Se completa de esta manera un «círculo vicioso». La necesidad de ingresos y el ambiente educacional y ocupacional que predomina en los hogares más pobres genera deserción escolar y un ingreso prematuro a la búsqueda de empleo. Un alto porcentaje de estos jóvenes no encuentra trabajo y permanece desempleado o bien debe recurrir a empleo informal y no protegido, caracterizado por bajos ingresos, inestabilidad, escasas posibilidades de aprendizaje y carrera ocupacional. Se tienden a reproducir condiciones similares a las de origen y el progreso social a través de la movilidad intergeneracional no produce efectos significativos.

b) Escapismo social y anomia política: dos conductas no deseadas

La deserción escolar y la búsqueda sin

éxito del primer empleo afectan a los jóvenes como individuos. La deserción escolar significa la pérdida de la oportunidad de aprender, pero además, el cambio de su grupo de referencia social. Ya no son los compañeros de clase, por lo general, en el establecimiento escolar, sino otros jóvenes que se encuentran en su misma situación. Los jóvenes que no asisten a la escuela ni participan en la fuerza de trabajo representan el 20 por ciento de los mismos y entre ellos los hombres son alrededor del 75 por ciento. El barrio y la calle pasan a ser el lugar de encuentro, de sociabilidad y de adquisición de experiencia de vida.

La búsqueda del primer trabajo es un proceso caracterizado por una presencia importante de los más jóvenes, particularmente provenientes de hogares de ingresos bajos. La búsqueda por primera vez es importante para los jóvenes entre 15 y 19 años y supera en algunos casos la cesantía, como ocurrió en Brasil y Uruguay a fines de los 90. Entre el 46 y el 70 por ciento de los jóvenes nuevos entrantes a la fuerza de trabajo en Brasil, Chile y Uruguay provenían del 40 por ciento de hogares más pobres. Al no tener éxito, la búsqueda tiende a extenderse en el tiempo, porque a las características personales poco atractivas, se agrega el fracaso en obtener un trabajo. Ello afecta la moral y la actitud de los jóvenes.

Se desarrolla en muchos casos un sentido de auto culpabilidad al asumirse como responsable de su fracaso, o bien se busca la salida fuera de la escuela y del mercado de trabajo. Ello puede conducir a comportamientos violentos, al robo, al alcoholismo y la dro-

gadicción. No a todos, ni siquiera a la mayoría, o de manera más marcada que a otros jóvenes. Los estudios son escasos y poco concluyentes (véase por ejemplo, Paciello, 2002 y Raczinsky, 2002). Existe evidencia más clara sobre la asociación entre pobreza, localización y conductas aberrantes. La influencia del barrio o de la población parece ser importante. La pobreza coincide con el comportamiento delictual y la aducción. Los jóvenes pierden la protección del ambiente escolar y familiar y se incorporan a un mundo real que no contribuye a su búsqueda de nuevas formas de superación, sino a escapar de la situación que los afecta.

Es bajo el prisma de búsqueda de objetivos múltiples, que no se limitan al ingreso, que los jóvenes desarrollan sus percepciones sociales y sus actitudes para involucrarse. Ello influye en aceptar pasivamente las consecuencias de los problemas que los afectan o en constituirse en agentes de cambio colectivo, es decir en actores sociales del mismo. Sus apreciaciones sistémicas presentan características propias, pero en general, son coincidentes con las percepciones del promedio de la población.

En Argentina, la población mayoritariamente apoya la democracia (61%), pero sólo una pequeña minoría dice estar satisfecha con los resultados (8%) y lo mismo ocurre con la credibilidad de la economía de mercado y su satisfacción (43 y 2%) (Latinobarómetro, 2002). Los jóvenes argentinos coinciden en esa apreciación. Cuatro de cada diez jóvenes consideran que la economía de mercado es el mejor sistema y 41 por ciento de los

entre 18 y 29 años de estratos pobres participa de esta opinión en comparación con 35 por ciento en los otros estratos (Salvia y Tuñón, 2002). Los jóvenes al igual que el 98 por ciento de los argentinos tienen una muy baja evaluación de los partidos políticos. Sólo se diferencian los jóvenes de estratos más altos que expresan un cuestionamiento aún mayor que los más pobres.

Por el contrario, expresan una evaluación muy positiva de la universidad pública. Siete de cada diez jóvenes de estrato medio bajo le asigna credibilidad y confianza, comparado con 62 por ciento en los adultos. Cuarenta y un por ciento de los jóvenes, pobres y ricos, confían en la protesta como instrumento para lograr reformas, pero no expresan confianza en los sindicatos, los que juntos a los partidos políticos, la justicia y la policía son los peores evaluados. Los jóvenes sienten inseguridad y han sido víctimas en mayores proporciones que los adultos, pero no están a favor de la justicia por mano propia o en endurecer las sanciones.

Los jóvenes, en su apreciación de la realidad y en la credibilidad que asignan a las instituciones -en el marco de apreciaciones sociales-, tienen visiones propias influenciadas por las situaciones nacionales. La mayor vulnerabilidad de los jóvenes por la dificultad de inserción laboral o por la inserción precaria, debería empujarlos hacia el escapismo o hacia el activismo por el cambio. Como señalamos más arriba, el escapismo por la vía de la violencia y la adicción ha sido una opción creciente, pero no necesariamente vinculada a la vulnerabilidad socio-económica.

En Uruguay, se encuentra que los delitos no parecen relacionarse significativamente con la edad, sino más bien con el barrio en que se cometen. Sin embargo, existe evidencia que las condiciones de aislamiento producto de una situación individual de no estudio, no trabajo y no búsqueda, se asocian con el tipo de barrio y estos a su vez, con mayores índices de violencia y adicción (Paciello, 2002). De los jóvenes entre 15 y 24 años que habitan en los barrios de la costa Este o centrales de Montevideo, 9,5 por ciento no estudian ni trabajan; mientras que en barrios periférico, el porcentaje llega al 17. Entre Pocitos y Paso de la Arena la diferencia es de 5 a 26 por ciento.

Los jóvenes no se sienten representados. El 56 por ciento de ellos responde que nadie los representa. Su participación en asociaciones es de 26 por ciento, en grupos musicales del 19 por ciento (menores de 30 años) y practica deportes el 30 por ciento (menores de 25 años); pero solo 2 por ciento es miembro de comisiones o directivas. Estos bajos niveles de participación deben, sin embargo, ser referidos a un

contexto general de baja participación.

Un indicador de baja participación a nivel más agregado puede encontrarse en Chile en relación a las inscripciones en los padrones electorales, que son voluntarias. En la actualidad, el 81 por ciento de los jóvenes entre 18 y 24 años no está inscrito y por lo tanto, no pueden ejercer su derecho a elegir sus representantes. Este porcentaje para los mayores de 45 años no llega al 4 por ciento. Las tasas de autoexclusión del ejercicio del derecho a sufragar son altas para todos los jóvenes en los estratos medios bajos y bajos. En los estratos D y E alcanza al 92,6 por ciento en los C2 y C3 se sitúa en torno al 80 por ciento. Sólo en el ABC1 los jóvenes inscritos superan a los no inscritos alcanzando al 54,5 por ciento. Este indicador es un síntoma de falta de interés, que se registra en encuestas donde un alto porcentaje no está «ni ahí», o una expresión de falta de credibilidad en el sistema a pesar de los recurrentes esfuerzos del gobierno y los partidos políticos para aumentar la inscripción. La anomia política constituye una opción mayoritaria para los jóvenes.

5. POLÍTICAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES

Los cuatro países del Cono Sur analizados han adoptado un conjunto de políticas dirigidas a incorporar productivamente a los jóvenes. Este es el caso de Chile, Argentina y Uruguay y, en menor medida, de Brasil. Una descripción más detallada y evaluativa se encuentra en los estudios nacionales (Larraechea y Guzmán, 2002; Salvia y Tuñón, 2002; Corrochano y Gouvea, 2002; Paciello, 2002). En esta sección nos limitaremos a destacar la orientación estratégica del conjunto de programas, ejemplificar con referencias a los programas específicos y mencionar algunos efectos y limitaciones.

a) Crecimiento y empleo como requisito

En primer lugar, es necesario insistir en que el problema de empleo de los jóvenes requiere de un contexto general de crecimiento económico para ser enfrentado con posibilidades de éxito. Sin crecimiento, no se genera empleo. Sin empleo para todos, los jóvenes tendrán escasas oportunidades disponibles y estarán sujetos a alto desempleo y a ocupar puestos de trabajo poco atractivos, mal remunerados y con escasas perspectivas de progreso. Es condición necesaria, pero no será suficiente porque se requiere enfrentar las causas específicas que determinan que el desempleo juvenil siempre sea superior al de los adultos.

b) Educación primera prioridad para los jóvenes

En segundo lugar, el problema del empleo juvenil tiene que abordarse en primera instancia en el sistema educativo. Se está produciendo un cambio que exige una preparación cada vez más avanzada para poder optar a los puestos de trabajo que emergen. Cambia el tipo de requerimientos y se pasa de los conocimientos especializados a las competencias generales. Con ello se refuerza la necesidad de una mayor cobertura de educación primaria y secundaria para desarrollar las competencias básicas que constituyen el fundamento para la especialización. El cambio acelerado lleva a la necesidad de una oferta de calidad y más estrechamente vinculada a las necesidades. La expansión de cobertura, la relevancia de los contenidos y la mejora de la calidad son desafíos generales que deben enfrentarse. Pero son particularmente urgentes para los jóvenes que provienen de hogares pobres, que deben superar la desigualdad en el acceso a las oportunidades.

Esta prioridad en la educación es más importante para los adolescentes que se integran a la búsqueda de trabajo. El ingreso prematuro al mercado del trabajo, significa una educación trunca. El objetivo prioritario debería ser el retorno a la escuela y, sólo para los que no tienen opción o vocación, el empleo.

Para ello, la experiencia de los países del Cono Sur es sugerente de programas que buscan, por un lado, retener a los jóvenes con riesgo de deserción y, por otro, generar los incentivos para que los desertores se reincorporen. Tanto Chile como Argentina cuentan con programas de retención. En Chile «Liceo para todos» contempla becas de mantenimiento para los que no puedan completar la enseñanza media por falta de medios económicos. Este programa ha logrado retener al 90% de los beneficiados. Paralelamente, la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza a 12 años, está acompañada de un refuerzo de incentivos para facilitar el retorno para los que desertaron. Además, existe la posibilidad de utilizar una franquicia tributaria dirigida a capacitación para que los trabajadores que no han completado enseñanza media puedan hacerlo. En Argentina, se introducen programas de retención escolar para jóvenes entre 13 y 19 años. Se otorgan 450 000 becas para completar 8 y 9 años e ingresar al tercer ciclo. A su vez, el programa Estudiar es Trabajar busca asegurar la finalización de la enseñanza secundaria y educación polimodal a los jóvenes entre 18 a 25 años. Asimismo, promueve el desarrollo de competencias laborales para aumentar la empleabilidad de los egresados y otorga ayuda financiera para este propósito.

Más general, en ambos países se introducen reformas educacionales que, entre múltiples objetivos, buscan acercar la educación al trabajo y desarrollar competencias. Así lo hace Chile, con la reforma focalizada en la enseñanza media técnico profesional que la torna más relevante. Con ello logra

atraer más jóvenes expandiendo su participación en la matrícula de nivel medio de 36 a 45 por ciento en los 90. En Argentina, la ley de Educación de 1993 se introduce con objetivos similares para adecuar contenidos e introducir un mayor componente de contenidos técnicos. Se expande la enseñanza obligatoria de 7 a 10 años y se reestructuran los niveles, introduciendo un tercer ciclo no obligatorio de formación técnica polimodal. Los resultados han sido positivos, pero parciales. Aumenta la cobertura a todos los niveles, pero no disminuye la segmentación y se mantiene una alta tasa de repitencia y abandono. Por otro lado, la expansión de egresados de nivel secundario en un contexto de escasa creación de empleo resulta en una devaluación de las credenciales. A pesar de ello, las oportunidades de acceso se tornan más equitativas.

c) Capacitación y primer empleo

En tercer lugar, se encuentra un conjunto de políticas dirigidas a dotar a los jóvenes de formación profesional. Además de la que pueden adquirir en la enseñanza media técnica, sujeto de reforma según mencionamos anteriormente, la misma es también suministrada por Institutos de Formación Profesional y en la Educación Formal Superior. Brasil es el país que posee la experiencia más exitosa del primer tipo de institutos, que se inscriben en la tradición de capacitación sobre base institucional, generalmente públicos, aunque con participación tripartita de empresarios y trabajadores. Su concepción tradicional se centraba en cursos formales con contenidos de espe-



cialización que se requerían para el desarrollo, fundamentalmente con orientación industrial. En Brasil la modalidad surgió con alta participación de los empresarios junto al gobierno y con especialización por sector productivo. En Chile el INACAP cuyo origen fue tripartito, se privatizó y fue traspasado durante el gobierno militar a los empresarios para su gestión, situación que continúa en la actualidad. La Universidad Técnica del Uruguay constituye otra experiencia de educación profesional formal.

El modelo de formación con énfasis predominante en la oferta de formación, sobre la base de cursos formales, dirigidos a una demanda de especialización, supuestamente existente en el mercado de trabajo, con base institucional pública con participación tripartita y gestión centralizada, ha sido motivo de reformas y adaptaciones profundas en la mayoría de los países latinoamericanos y en los que contaban con ellas en el Cono Sur, en particular en Brasil y Chile (véase, de Moura Castro, 2002). El modelo de formación con énfasis predominante en la oferta de formación, sobre la base de cursos formales, dirigidos a una demanda de especialización, supuestamente existente en el mercado del trabajo, con base institucional pública con participación tripartita y gestión centralizada, ha sido motivo de reformas y adaptaciones profundas en la mayoría de los países latinoamericanos y en los que contaban con ellas en el Cono Sur, particularmente en Brasil y Chile (véase de Moura Castro, 2002). Si bien dentro de los capacitados se incluyen a jóvenes, el grupo objetivo principal atendido ha sido

trabajadores, por lo general adultos. Entre los jóvenes que se capacitaron, un alto porcentaje fueron aquellos que no fueron admitidos en las universidades. Las instituciones de formación profesional no fueron concebidas para captar jóvenes, menos aún los provenientes de hogares pobres, no sólo por ingresos, sino porque adquieren un nivel de conocimiento escolar básico, escasamente existente en esos grupos.

Para atender a los jóvenes provenientes de hogares pobres, en el contexto de un mercado de trabajo en cambio, surge una nueva generación de programas que se aplica primero en Chile en 1991 y posteriormente, en Argentina y Uruguay. En Brasil, dichos programas sólo se incorporan a nivel de municipio o Estado con carácter limitado. Sus denominaciones han sido diversas (Chile Joven, Capacitar en Argentina y Pro Joven en Uruguay), pero sus características son similares.

El grupo objetivo es de jóvenes entre 15 y 24 años, provenientes de hogares pobres, que se encuentren desocupados y no asistan regularmente a la escuela. El programa consiste de cursos combinados con pasantías en empresas, tratando de aliviar la doble restricción existente de falta de formación y de dificultad de ingreso al primer trabajo. Normalmente se incluyen 250 horas de capacitación y tres meses de práctica laboral y conceden un subsidio o beca de mantenimiento y gastos de transporte. No existe compromiso formal de las empresas de contratación posterior a la práctica, pero el diseño apuesta a que un porcentaje significativo será contratado una vez que los jóvenes tengan una

mejor base de calificación, experiencia práctica y conocimiento personal de los empresarios.

Su concepción también es innovativa, en tanto trata de responder a las limitantes más destacables del sistema de formación profesional existente. Primero, a la necesidad de vincular oferta de capacitación con demanda de trabajadores. Por ello, se combina la formación con la práctica laboral y se incorpora en la selección de oferta de formación el requisito de obtención previa de empresas obligadas a recibir los egresados. En segundo lugar, la conveniencia de descentralización para dotar de mayor flexibilidad al sistema, necesaria para captar la diversificación emergente en el mercado del trabajo y el tipo de formación requerido por los empresarios. Para ello se descentraliza la oferta de formación de una institución, por lo general pública, a capacitadores privados, que se seleccionan mediante un proceso de licitación y cuya idoneidad debe ser acreditada por el gobierno. Como se señaló, deben también obtener la oferta de práctica laboral por parte de las empresas. Por otro lado, se redefine el papel del Estado al trasladar la responsabilidad de la ejecución al diseño, financiamiento, control de calidad y evaluación, y no tanto a ser el proveedor de la capacitación propiamente tal.

Los resultados han sido variables, pero prometedores. Existen carencias acerca de la disponibilidad de evaluaciones y los programas han sido de pequeña envergadura y de duración limitada, lo que dificulta la evaluación de resultados. Ello se refleja en un impacto restringido. El número de beneficiarios, con excepción de Chile,

no alcanzaron magnitudes significativas en relación a la población afectada. El programa de mayor magnitud, el chileno, se planteó como objetivo atender al universo de jóvenes de hogares pobres desempleados en 1990 en un período de cuatro años (200 mil). En Argentina, se beneficiaron 150 mil jóvenes en 5 años, pero los mismos representaron menos del 10% de los desempleados.

El indicador de éxito de mayor relevancia es el de inserción laboral post programa. La información es fragmentaria, pero positiva. En Chile, el 56 por ciento de los egresados en la primera fase del programa (1991-1994) que fue capacitado en la modalidad de capacitación con experiencia laboral en empresa (CEL), obtuvo empleo. Al compararse con un grupo de control que no se integró al programa, se estima que la contribución del programa fue aumentar en 14 puntos de por ciento dicho coeficiente. En la segunda fase del programa (1995-98) se estima, con un método más refinado que incorpora los cambios en la desocupación y en la inactividad de los beneficiarios y del grupo de control, que el coeficiente aumentó en 25 puntos de por ciento en la modalidad (CEL). Larraechea y Guzmán (2002) presentan información para las otras dos modalidades del programa que reportan un efecto aún más significativo, particularmente en la modalidad de aprendizaje alternado, que se introduce inspirado en el modelo de formación dual, cuyo efecto significó expandir el porcentaje de egresados empleables en 36 puntos por efecto del programa.

En Argentina, se menciona que un 51

por ciento de los egresados del programa consiguió empleo, un 83 por ciento lo hizo en la actividad para la que fue capacitado y un 20 por ciento retornó a la escuela (Salvia y Muñón, 2002). En Uruguay, 46 por ciento de los egresados de Pro Joven fueron ocupados y el 58 por ciento de los egresados del programa de convenios de educación laboral de la municipalidad de Montevideo también obtuvo empleo (Paciello, 2002).

La cifra bruta de empleabilidad sugiere que alrededor de la mitad obtiene trabajo después del programa, pero sólo en Chile la evaluación permite determinar con mayor precisión el efecto neto, que debe incorporar la situación inicial y la evolución de un grupo de control. El mismo estudio encuentra que el programa permite expandir la tasa de ocupación en promedio en 50 por ciento.

Cuatro comentarios adicionales surgen de las evaluaciones. El primero se refiere a los contenidos de formación que pueden proporcionarse en 250 horas de clase, las que no pueden entrar en profundidad en las materias. No son por ende, sustitutos a la formación técnica formal. El segundo se refiere a que los programas fueron exitosos en movilizar la oferta de capacitación existente y dispersa y además, motivaron la expansión de la misma. El hecho de que más de la mitad de las entidades oferentes de capacitación se crearon para el programa requiere de evaluación posterior para identificar si sobrevivieron al programa. En Argentina, el 60 por ciento fueron creadas para incorporarse al programa y un porcentaje alto de ellas no permaneció después del mismo. El

tercero se relaciona con el perfil de los egresados que son exitosos en obtener empleo post programa, concentrados en hombres, con mayor edad y mayor escolaridad, lo que puede interpretarse como que el programa contribuye a una mayor selección en la contratación de jóvenes, pero no necesariamente a la igualación de oportunidades entre ellos. Por último, la modalidad descentralizada de gestión se evalúa positivamente, pero el gobierno opta por un retiro que puede afectar la calidad y eficacia del programa. Ello demandaría un papel más activo en los controles de calidad, acreditaciones y evaluaciones.

d) Ajustes en el mercado de trabajo para facilitar la contratación de jóvenes

En cuarto lugar, existen intervenciones de políticas y programas que facilitan el empleo de los jóvenes adecuando las condiciones de los contratos de trabajo. Estas intervenciones se promueven mediante tres tipos de instrumentos. Por un lado, la adecuación del contrato de trabajo buscando una mayor flexibilidad y un menor costo en la contratación de los jóvenes. Por otro, subsidiando la contratación de jóvenes como mecanismo para incentivar a los empresarios compensando las insuficiencias de capacidades que ofrecen. Por último, disminuyendo los salarios mínimos aplicables a los jóvenes.

La flexibilización y la reducción de los costos laborales no salariales ha predominado en la mayoría de los países de la región como objetivo estratégico y la adaptación especial de la le-

gislación para facilitar la contratación de jóvenes ha recibido atención en ese contexto. A la existencia de contratos especiales de aprendizaje, se agrega la introducción de diversas innovaciones eliminando las indemnizaciones por despido y eliminando o rebajando las contribuciones sociales. Argentina, introduce a partir del 2000 un contrato promovido para jóvenes con exención de la mitad de las contribuciones a la seguridad social. En Uruguay, se incorpora a partir de 1997 un contrato de aprendizaje que exonera la obligación de aportes patronales para jubilaciones y por enfermedad.

En Chile, el contrato de aprendizaje permite contratar a menores de 21 años por dos años, sin indemnización al finalizar el plazo, por una remuneración convenida por las partes y no sujeta al salario mínimo mensual ni a negociación colectiva. Asimismo, la reforma laboral del 2001 introdujo el contrato de jornada parcial, que permite contratar por no más de 2/3 de la jornada, con distribución de jornadas y horas flexibles acordadas y con derecho a redacción proporcional de salarios y contribuciones. La experiencia, sin embargo, en estos países es que los contratos de aprendizaje son de uso poco difundido. En parte, por desconocimiento de los empresarios de sus características y en parte, por el costo asociado al tiempo que se debe dedicar a capacitar el joven contratado.

Otra modalidad utilizada es subsidiar

la contratación de jóvenes para compensar su mayor costo relativo implícito. En Chile puede subsidiarse hasta el 40 por ciento del salario mínimo durante los primeros 12 meses a los jóvenes con contrato de aprendizaje y además, se complementa con un subsidio para capacitación de aproximadamente 70 dólares. Pueden, asimismo, imputarse los costos de capacitación laboral a la indemnización por término de contrato a los trabajadores menores de 24 años, por un máximo de 30 días de indemnización.

Por último, la introducción de un salario mínimo para jóvenes es también utilizada como instrumento para incentivar su contratación. Como se señaló, es debatible si el nivel del salario mínimo constituye o no restricción de contratación en un país y tiempo determinado. Lo es menos, el hecho de que la productividad de los jóvenes es menor que la de los adultos y por ello, la diferenciación salarial tiene mayor fundamento. En Chile, existen salarios diferenciados para jóvenes y no necesariamente se han reajustado en proporción similar al salario mínimo adulto. En la actualidad el diferencial es de 22,8 por ciento. Las edades cubiertas y un mayor escalonamiento constituyen también posibilidades a explorar; pues la extensión por más años o un escalonamiento diferenciado entre los jóvenes según edad son propuestas, e incluso políticas, aplicadas en algunos países que deberían ser analizadas.

6. UNA REFLEXIÓN FINAL

Las políticas mencionadas, la mayoría ya introducidas en algunos países, constituyen una fuente de conocimiento y experiencia que puede contribuir a enfrentar el problema de empleo juvenil. El conjunto se refuerza mutuamente al dirigirse a las distintas dimensiones del problema. Los resultados no serán, sin embargo, obvios ni fáciles de alcanzar. No es un tema solamente económico, ni exclusivamente de educación o de trabajo. Es de familia, de educación, de cultura, de trabajo y de sociedad en su conjunto. Lo es también de comportamiento social de los jóvenes.

Este es un aspecto que ha destacado Touraine (1996), hay que fortalecer la capacidad de los jóvenes de comportarse como actores sociales para que sean capaces de modificar el entorno social para realizar proyectos nacionales. ¿Cómo hacerlo? ¿Cómo transformar los sueños en proyectos realizables?

Hemos sugerido en otro trabajo, basado en el mismo Touraine y Delors (1997), tres vías a seguir (Tokman, 1997). La primera es restituir la seguridad y la confianza de los jóvenes en sí mismos. Se requiere superar la historia de fracaso que acarrea de su núcleo familiar y que los lleva a du-

dar sobre su propia capacidad y los empuja a la auto culpabilidad. Existen ahí tareas para los educadores, para la familia y para el trabajo. La segunda vía es incrementar la capacidad para comunicarse con los demás. Esto requiere del lenguaje, del manejo de la información y también, de aprender de la diversidad. Acá hay un papel, por cierto, para la escuela; pero también para las políticas públicas y para el gobierno.

La tercera vía es promover en los jóvenes conciencia de ciudadanía, el conocimiento del espacio y la historia, pero también ganar la percepción de que ellos importan y de que sus opiniones influyen en las discusiones sobre la vida colectiva. Acá hay un papel mayor para el sistema político y para el gobierno.

En definitiva, como señala Touraine, se trata de reconstruir individualmente a los jóvenes marginados, dotarlos de una mayor capacidad para elaborar proyectos, para que se puedan situar con respecto a los demás y sentirse miembros de la comunidad. Cómo salir de esta dicotomía entre la inconformidad y la anomia es, quizás, la tarea más importante que tienen las políticas de juventud en nuestra región.

Beyer, H. (1998). «Desempleo juvenil o un problema de deserción escolar?»

Card, D.; y Krueger, A. (1994). «Minimum wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania». *American Economic Review*, vol. 84, N° 4 (septiembre), pp 772-793.

Castañeda, T. (1983). «Salarios mínimos empleo en el gran Santiago: 1978 y 1981». *Cuadernos de Economía*, 61 (diciembre).

Corrochano, M.C.; y Gouvea, J.L. (2002). «A dança das cadeiras: Os jovens e os mundos do trabalho no Brasil contemporâneo».

De Moura Castro, C.; Schaack, K.; Tippet, R., editores (2002). *Formación profesional en el cambio de siglo*. Cinterfor, Montevideo, 2002.

Delors, J. (1997). *La educación encierra un tesoro*. Información de la Comisión Delors. Madrid, 1997.

Díez de Medina, R. (2001). «El trabajo de los jóvenes en los países del MERCOSUR y Chile en el fin de siglo. N°134. Uruguay».

Díez de Medina, R. (2001). *La estructura ocupacional y los jóvenes en Uruguay*.

Latinobarómetro (2002). *Opinión pública latinoamericana, Informe de Prensa Latinobarómetro*.

Larraechea, I.; y Guzmán, A. (2002). «Desempleo juvenil en Chile: Desafíos y respuestas a la luz de la evolución de los años 90».

OECD (2002). *Employment outlook*. Paris.

OIT (1994- 2002). *Panorama Laboral: Más y mejores oportunidades de empleo para los jóvenes*. Vol. N°7, pp 21-22.

OIT (2001). *Panorama Laboral 2001*.

Paredes, R.; y Riveros, L. (1989). «Sesgo de selección y el efecto de los salarios mínimos». *Cuadernos de economía*, Vol. 26, N°79 (diciembre), pp 367-383.

Paciello, A. (2002). *Proyecto Prosur 2002*. Uruguay.

Raczynski, D. (2002). «Procesos de deserción en la enseñanza media. Factores expulsivos y protectores; INJUV, Santiago, Chile».

Salvia, A.; y Tuñón I. (2002). *Jóvenes trabajadores en el MERCOSUR y Chile: desafíos y respuestas. El caso de Argentina*. Buenos Aires. (julio).

Tokman, V.E. (1997). *El trabajo de los jóvenes en el post ajuste latinoamericano*, en *Boletín Técnico interamericano de Formación Profesional* N°139, Abril-Septiembre 1997, Cinterfor, Montevideo.

Tokman V.E. (1994). *Visión desde la OIT sobre el trabajo de los jóvenes en la Región*, *Boletín Interamericano de Formación Profesional*; Julio-Septiembre 1994, Cinterfor, Montevideo.

Touraine, A. (1996). *Juventud y democracia en Chile: dos imágenes de la juventud*, *Revista Iberoamericana de la Juventud*, N°1, O.I.I. Madrid, Julio de 1996.

Argentina, Salvia A. y Tuñón I. (2002); Brasil, Carrochano, M.C. y Gouvea J.L. (2002), Chile, Larraechea I. y Guzmán A. (2002); y Uruguay, Paciello, A. (2002)

**Publicaciones de la
Serie PROSUR**

APORTES

Política Comercial:
sus límites ante los desafíos sociales
y ecológicos globales
Michel Dauerstädt

Flexibilización y regulación
del mercado del trabajo.
Experiencias internacionales y
opciones
Ulrich Walwei

Latinoamérica hacia
la economía mundial:
Condiciones para el desarrollo de la
«competitividad sistémica»
Dirk Messner

OPCIONES

El municipio y la Democracia
Moderna: 10 tesis
Ricardo Solari y
Santiago Escobar

Coordinación Macroeconómica
en el Mercosur:
Ventajas, desventajas y la práctica
Marcelo Garriga y
Pablo Sanguinetti

Los desafíos después de Beijing
en los países del Mercosur
Margarita Percovich y
Rosario Aguirre

Libertad Sindical nos
países do Mercosul e Chile
José Francisco Siqueiro Neto

La Modernización del Estado
y la Gerencia Pública
Carolina Tohá y
Ricardo Solari

La cuestión laboral
en el Mercosur:
Procesos, opciones y posibilidades
Guillermo Campero

Reformas a los sistemas de
pensiones en los países del
Mercosur y Chile
Jaime Ruiz Tagle

Evolución y Reforma de los
Sistemas de Protección de la Salud
en los países del Mercosur y Chile
Cecilia Acuña

Los países del Mercosur buscan
su lugar en el mundo
El ALCA y la nueva agenda de
negociaciones internacionales
Guillermo Rozenwurcel

El impacto de la globalización
en los mercados laborales
Políticas de empleo en los países
del Mercosur y Chile
Cecilia Montero y
Pablo Morris

Los artículos publicados son de la exclusiva responsabilidad
de sus autores y no representan necesariamente el pensa-
miento de la Fundación Friedrich Ebert.

Se admite la reproducción parcial o total de los trabajos,
como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se
menciones la fuente y se haga llegar una copia a la redac-
ción.

Todas estas publicaciones están disponibles en internet:

www.fes.cl

www.fes.org.ar

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

La serie ProSur es una publicación de las oficinas de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que trata cuestiones significativas de la integración regional en el Cono Sur, con el objeto de señalar las distintas dimensiones de cada problemática, sus interrelaciones y de abrir el debate en torno a las alternativas políticas correspondientes. El objeto de la serie ProSur no es abogar por determinadas posiciones políticas, sino aportar mayor claridad para el análisis de temáticas complejas. Cada número de la serie se basa en los resultados de las diferentes conferencias ProSur, así como en trabajos destacados relativos a temas relevantes para los países del Cono Sur. La publicación de la serie ProSur no sigue una programación establecida.