

**Mundos del trabajo
y políticas públicas
en América Latina**

Betty Espinosa, Ana Esteves
y Marcela Pronko, editoras

Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: mayo, 2008

Presentación	9
Introducción: Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe	11
Ana Esteves y Marcela Pronko	
SECCIÓN 1: JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN, TRABAJO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas	27
Jürgen Weller	
La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?	49
Claudia Jacinto	
Jóvenes y Trabajo en Quito: pautas para políticas	69
Betty Espinosa y Ana Esteves	

Trabalho infante-juvenil é bom para quem?	91
Rosiléa Clara Werner	

O Programa Primeiro Emprego e a cidadania do jovem no Brasil	111
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha	

“Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales” en la enseñanza técnico-profesional de la región de Coquimbo (Chile): una contribución de la práctica al debate sobre el emprendimiento juvenil	125
Mechthild Minkner-Bünjer	

SECCIÓN 2:

TRANSFORMACIONES DEL TRABAJO EN EL SECTOR RURAL

Transformaciones en el trabajo agrícola en México, a partir de las reformas estructurales. Un análisis comparativo entre los años 1993 y 2003	147
Nelson Florez Vaquiro	

Estrategias de arraigo y generación de empleo en zonas rurales. Cooperativas del Comercio Justo en Chiapas	171
Alma Amalia González y Flurina Doppler	

Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação política de trabalhadores rurais assalariados em plantações florestais em Minas Gerais, Brasil	191
Múcio Tosta Gonçalves	

SECCIÓN 3:

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política	211
Luis Beccaria y Roxana Maurizio	

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de empleo de tipo <i>workfare</i> . Un análisis con aplicación a las experiencias recientes de Argentina y Uruguay	233
Cristian Pérez Muñoz	

Evolución del empleo y pobreza en hogares, durante dos períodos de recuperación económica (Argentina, 1996-1998 y 2004-2006)	249
Rosalía Cortés y Fernando Groisman	

A formação profissional na integração regional: reflexões preliminares sobre a formação de técnicos em saúde no MERCOSUL	269
Marcela Pronko	

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y su apoyo al empleo en México ante el proceso de globalización (2002-2007)	287
Miriam Rodríguez Vargas	

Políticas Públicas de Empleo en Cuba. La respuesta a la crisis	305
Juan Carlos Campos Carrera	

Sección 1:
**Jóvenes en América Latina:
educación, trabajo y políticas públicas**

La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas¹

Jürgen Weller *

Este artículo examina las circunstancias, orígenes y consecuencias de las debilidades de la inserción laboral de los jóvenes y constata que esta inserción depende fuertemente de la evolución de los mercados laborales en general, y que, contrariamente a ciertas expectativas, en el período reciente no mejoró en términos relativos. Se observa también una gran heterogeneidad de condiciones laborales, según el nivel educativo, el género y las características del hogar, entre otros elementos. El artículo identifica asimismo una serie de tensiones entre la subjetividad de los jóvenes y la realidad del mercado de trabajo, y sugiere algunas opciones para mejorar la inserción laboral juvenil, tomando en cuenta dichas tensiones.

Palabras clave: empleo, juventud, mercado de trabajo, política de empleo.

1 Las opiniones expresadas en esta ponencia son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización en que se desempeña.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Introducción

Si bien los cambios económicos, sociales y culturales de las últimas décadas han relativizado el papel del trabajo en relación con otras actividades y aspectos de la vida, y se ha prolongado el tránsito de la juventud a la adultez (Hopenhayn, 2004), la inserción laboral sigue siendo un factor decisivo como eje de la integración social, una fuente de sentido para la vida personal, un espacio para la participación ciudadana y un motor del progreso material (CEPAL/OIJ, 2003: 21), tanto a manera de pauta cultural preponderante como en la aspiración individual de la inmensa mayoría de los jóvenes². Sin embargo, recientemente las condiciones económicas y laborales no han favorecido la inserción de los jóvenes de la región en el mundo del trabajo.

En este artículo se examinan, en dos secciones, las características, tensiones y perspectivas de la inserción laboral de la juventud latinoamericana³. En la primera, se presenta el contexto de las debilidades de esta inserción, sobre todo el desempeño macroeconómico de América Latina y las transformaciones estructurales de los mercados, y se resume el debate sobre las causas y consecuencias de estos problemas. En la segunda sección, se incorporan elementos de subjetividad al analizar los contrastes entre la realidad de los mercados de trabajo latinoamericanos y las características, aspiraciones y expectativas de los jóvenes, y se sugieren algunos instrumentos políticos para mejorar las perspectivas de la inserción laboral de los jóvenes en América Latina.

2 Para facilitar la fluidez de la lectura, en este artículo la expresión “los jóvenes” abarca a los jóvenes de ambos sexos, salvo que se indique otra cosa.

3 Este trabajo se basa principalmente en los resultados de un proyecto llevado a cabo en la CEPAL con la cooperación de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el financiamiento del Ministerio de Cooperación Económica de Alemania. Véase más detalles en Weller (2006) y Weller (por publicarse), así como en las compilaciones de estudios nacionales de Carranza (2006), Chacaltana (2006), Charlín y Weller (2006) y Martínez Valle (2006).

Circunstancias, orígenes y consecuencias de los problemas de inserción laboral de los jóvenes

En el contexto de un crecimiento económico modesto y volátil, la generación de empleo asalariado –sobre todo formal– fue débil y la tasa de desempleo regional aumentó de un 7,5% a un 11,0% entre 1990 y 2003, hasta que la reactivación económica de los años posteriores permitió que bajara a un dígito, pero todavía sin llegar al nivel de 1990 (CEPAL, 2007b). A la vez, se extendió el sector informal y se incrementó la precariedad de las condiciones laborales. Como es lógico, este empeoramiento de la situación del mercado laboral también afectó a los jóvenes.

En forma resumida, se pueden enunciar las siguientes características de la inserción laboral juvenil reciente⁴:

- La tasa de participación de los hombres jóvenes tiende a bajar a causa de una permanencia más prolongada en el sistema educativo. Por otra parte, la participación laboral de las mujeres jóvenes tiende a subir, dado que la mayor permanencia en el sistema educativo se sobrecompensa con una reducción de la proporción de jóvenes que se dedican a los oficios de hogar. En consecuencia, la brecha de participación entre hombres y mujeres jóvenes tiende a cerrarse. De todas maneras, para mujeres jóvenes de bajo nivel educativo, miembros de hogares de bajos ingresos y/o habitantes de zonas rurales, todavía se registran tasas de participación muy bajas.
- La tasa de ocupación de los jóvenes registra la misma tendencia: una caída para los hombres y un aumento para las mujeres, con un leve aumento para los jóvenes en su conjunto. Nuevamente, se observan grandes diferencias por sexo, nivel educativo, hogar de origen y zona de radicación.
- La tasa de desempleo juvenil típicamente es un múltiplo de la tasa de los adultos. Es la más alta para los más jóvenes y desciende con un

4 Véase para más detalles Weller (2006) y Weller (por publicarse).

aumento de la edad. Dado que el nivel de ocupación no subió tanto como la participación, entre inicios de los años noventa e inicios de la presente década, la tasa de desempleo juvenil se incrementó en una proporción similar que la de los adultos. La tasa de desempleo suele ser más alta para mujeres, jóvenes de nivel educativo intermedio y jóvenes procedentes de hogares pobres.

- Un elevado porcentaje de los jóvenes se desempeña en actividades de baja productividad, con tasas elevadas para jóvenes de bajo nivel educativo. Las mujeres suelen tener proporcionalmente una mayor inserción en estas actividades que los hombres, con la excepción de las más calificadas.
- Los ingresos laborales de los jóvenes reflejan claramente la relevancia de las variables educación y experiencia. La experiencia potencia, sobre todo, los ingresos de los más calificados, mientras el premio a la experiencia es menor para los menos calificados. Las mujeres reciben un menor premio a la experiencia que los hombres –lo cual se relaciona con interrupciones en su vida laboral y prácticas discriminatorias– por lo que la brecha salarial entre hombres y mujeres tiende a ampliarse con la edad.
- En resumen, en un contexto macroeconómico desfavorable (moderado crecimiento económico, alta volatilidad), empeoraron las variables laborales generales, y también las específicas de los jóvenes, mientras que la región en su conjunto ha registrado ciertas mejorías durante los últimos años. Existe una elevada heterogeneidad entre los jóvenes, con problemas específicos muy variados, lo que requiere un mayor análisis con el fin de desarrollar los instrumentos adecuados para estos problemas.

Aparte de los vaivenes de la coyuntura económica que afectaron negativamente la inserción laboral de los jóvenes durante la mayor parte del período reciente, existen procesos más bien estructurales que afectan a los mercados de trabajo y, en particular, a la inserción laboral juvenil. Entre ellos cabe resaltar las recientes dinámicas de la oferta y la deman-

da laboral, los cambios en el funcionamiento de los mercados de trabajo, así como las transformaciones socioeconómicas, más allá de estos mercados.

Por el lado de la oferta laboral, destacan la reducción del crecimiento demográfico, el aumento del nivel educativo de las nuevas generaciones y la progresiva integración laboral de las mujeres jóvenes. Todas estas tendencias pueden favorecer una inserción laboral más productiva y equitativa de las nuevas generaciones.

Por el lado de la demanda, habría que resaltar la creciente integración comercial y financiera que, en forma directa o indirecta, intensifica la competencia en los mercados, a lo cual muchas empresas responden con la incorporación de nuevas tecnologías y nuevos procesos organizativos. Tal respuesta tiende a acrecentar la demanda relativa de mano de obra calificada y flexible, lo que también favorece la inserción laboral juvenil más que la de los adultos. Para estos últimos es más difícil enfrentar los cambios en las pautas productivas y tecnológicas⁵.

Los acelerados cambios generados por la integración global y los avances tecnológicos también afectan al funcionamiento del mercado de trabajo y, a veces facilitada por reformas legales, la inestabilidad laboral tiende a aumentar. Esto afecta sobre todo a los jóvenes, pues mientras en el sector formal sigue predominando el contrato de plazo indeterminado, las nuevas contrataciones se caracterizan, con mayor frecuencia, por ser más inestables y ofrecer condiciones laborales deterioradas.

Otro elemento que complica la inserción laboral juvenil es la marcada segmentación socioeconómica, reflejo y origen de la elevada desigualdad en América Latina. En efecto, el trasfondo familiar determina en gran medida las perspectivas laborales de los jóvenes, pues influye en las oportunidades de acumular capital humano (acceso a educación y capacitación de buena calidad), capital social (relaciones sociales basadas en la confianza, la cooperación y la reciprocidad) y capital cultural (manejo de los códigos establecidos por la cultura dominante).

Se puede afirmar, entonces, que la situación laboral de los jóvenes latinoamericanos es crítica, dinámica y segmentada (CEPAL/OIJ, 2003). No

5 Véase el análisis correspondiente a los países avanzados en Blanchflower y Freeman (2000).

obstante, conviene destacar que muchos de estos fenómenos no son específicamente latinoamericanos. De hecho, son muchos los organismos internacionales que en los últimos años han examinado los problemas de la inserción laboral de los jóvenes para buscar maneras de mejorarla⁶. En parte, esta renovada preocupación fue una reacción ante la ingrata sorpresa de comprobar que los indicadores de la inserción laboral de los jóvenes no mejoraban, a pesar de que algunas de las transformaciones en curso mencionadas más bien los favorecerían. De hecho, al observar en 2007 los avances de los diferentes indicadores en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio, en pocos de ellos se registra un desempeño tan deficiente como en el empleo y desempleo juvenil⁷.

En el debate académico y político se han abordado varias explicaciones de las dificultades que enfrenta la inserción laboral juvenil, a pesar de algunas tendencias potencialmente positivas para esta inserción⁸. En cuanto a la oferta, destaca la hipótesis de que los sistemas educativos y de capacitación no preparan adecuadamente a los jóvenes para el mundo laboral. Como ya se dijo, las empresas –principales demandantes de mano de obra– enfrentan acelerados cambios económicos y tecnológicos. Para hacerles frente, muchas tienden a elevar y modificar sus requisitos en relación con las calificaciones de su fuerza laboral, tanto respecto de las habilidades y conocimientos técnicos y profesionales (*hard skills*) como de las competencias sociales y metodológicas, sobre todo las capacidades de comunicación, trabajo en equipo y solución de problemas (*soft skills*).

Frente a esta demanda creciente y dinámica, los sistemas de educación y capacitación adolecen de escasez de recursos, desconexión del mundo del trabajo y, por ende, ignorancia de las características de la demanda, así como también de una limitada capacidad de ajuste. Además, como es frecuente que exista incertidumbre sobre las futuras características de la de-

6 Por ejemplo, véase OCDE (2002, cap. 1), Naciones Unidas (2004, cap. 3), OIT (2006) y Banco Mundial (2007, cap. 4).

7 Oceanía era la única región de la cual se esperaba que cumpliera la meta de empleo juvenil en el año 2006. En la mayoría de las regiones hubo un estancamiento o un empeoramiento (<http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGProgressChart2006.pdf>, última visita 19.2.2007).

8 Véase más detalles en Díez de Medina (2001); O'Higgins (2001); Tokman (2003); Weller (2003) y Cacciamali (2005).

manda, las señales provenientes del mundo laboral no son claras, lo que obviamente dificulta las posibilidades de que se ajuste la oferta de educación y capacitación. Por lo tanto, los jóvenes saldrían de estos sistemas sin la preparación adecuada y desconociendo las características del mundo del trabajo; a su vez, las empresas tendrían reticencia a contratarlos. Además, contrariamente a lo que a veces se plantea, se puede argumentar que los profundos cambios tecnológicos y organizativos no eliminan del todo el valor de la experiencia. En consecuencia, aunque los jóvenes tengan habilidades específicas –por ejemplo, en nuevas tecnologías– sus ventajas potenciales, frente a las personas de más edad, se matizan debido a otras debilidades relativas.

Mientras que este primer grupo de problemas de inserción surge de la precariedad de la oferta para ajustarse a las características de la demanda, un segundo grupo surge de la demanda misma. En lo que toca a la magnitud de la demanda, cabe destacar que, en un enfriamiento económico, lo primero que las empresas hacen en sus políticas de recursos humanos es dejar de contratar, lo cual, obviamente, afecta más a los jóvenes –representados en exceso entre los buscadores de empleo– que a otras personas. Cuando la crisis se profundiza y las empresas empiezan a reducir su personal, nuevamente los jóvenes suelen ser los más afectados, ya que, por su menor antigüedad y debido a razones sociales (protección de los jefes de hogar) y económicas (mantención de la fuerza laboral experimentada, menores costos de despido), son los primeros en perder el empleo. Por lo tanto, en situaciones de gran volatilidad económica –características de América Latina durante las últimas décadas– el entorno se hace muy desfavorable para la inserción laboral de los jóvenes.

En el mercado de trabajo existe un problema de información incompleta: entre los jóvenes, respecto al mundo laboral en general y a determinadas empresas en particular; y entre las empresas, respecto a la juventud en general y a ciertos jóvenes en particular. La falta de transparencia de los procesos de intermediación, los prejuicios por ambas partes y las prácticas discriminatorias, pueden hacer aún más ineficiente y prolongado el proceso de ajuste entre los requisitos de las empresas y las aspiraciones de los jóvenes, así como profundizar desigualdades.

Además, regulaciones tales como un alto salario mínimo, que imponen un mayor costo a la contratación de jóvenes cuya productividad relativa es menor al estar limitada por su falta de experiencia, pueden reducir el nivel de empleo juvenil. Otras regulaciones, orientadas a proteger a los trabajadores que tienen empleo (*insiders*), tenderían a bloquear el acceso a los puestos de trabajo de los sin empleo (*outsiders*), entre ellos los jóvenes.

La literatura especializada señala que hay alguna influencia de todos estos factores –muchos, por cierto, relacionados entre sí–, pero con importantes disparidades en su grado de incidencia (Weller, 2003). La heterogeneidad de los grupos etarios impide hacer generalizaciones, de modo que, en el análisis de los procesos de inserción laboral juvenil y en las propuestas para mejorarlos, es preciso tomar en cuenta las grandes diferencias de capital humano, social y cultural.

Ahora bien, el hecho de que en los indicadores laborales se registren peores niveles para los jóvenes que para los adultos no sería por sí solo preocupante. Sin embargo, un desempleo juvenil alto y prolongado, así como una inserción de mala calidad e inferior a los niveles de educación y las habilidades adquiridas, tienen efectos negativos, tanto económicos como sociales:

- El mal aprovechamiento del capital humano, generado mediante el apoyo de la inversión social, limita el crecimiento económico y, por consiguiente, el bienestar de las sociedades en su conjunto.
- Una débil acumulación de experiencia laboral incide negativamente en los ingresos laborales futuros de los jóvenes, así como en su jubilación, sobre todo en sistemas de capitalización individual.
- Una precaria inserción laboral dificulta y posterga la formación de hogares propios de los jóvenes, prologándose su dependencia respecto de los padres y la carga financiera que esto implica. Por lo tanto, también se reducen los ingresos netos presentes y, debido al impacto negativo en su capacidad de ahorro, los ingresos futuros de los padres.

- La inserción laboral precaria, temprana o tardía, relacionada frecuentemente con altos niveles de deserción o expulsión del sistema escolar, afecta especialmente a los jóvenes procedentes de hogares pobres, por lo que no se aprovecha el potencial aporte de una actividad laboral para que estos jóvenes salgan de dicha situación. De esta manera se refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Un desfase entre las características de la educación y de la demanda laboral tiende a obstaculizar la movilidad social, con lo que se agravan los problemas estructurales de mala distribución del ingreso, perpetuando así la inequidad de la distribución de los ingresos en la región.
- La precariedad de la inserción laboral obstaculiza la integración social de los jóvenes, quienes no se ven reconocidos en sus derechos ciudadanos; esto desalienta su participación en otros ámbitos de la institucionalidad vigente y tiende a fomentar en ellos actitudes de confrontación.
- Los jóvenes con inserción laboral precaria son una parte importante de la población en riesgo y enfrentan problemas de adaptación y marginación social.

Tensiones en la inserción laboral de los jóvenes y propuestas políticas

La brecha entre las expectativas de mejoramiento de la inserción laboral de los jóvenes –a causa de aspectos educativos, demográficos, tecnológicos y económicos– y la evolución reciente de esta inserción, son el marco para una serie de tensiones, muchas de ellas vinculadas entre sí⁹. Estas tensiones generalmente surgen entre la subjetividad de los jóvenes y la realidad del mercado de trabajo. Dada la gran heterogeneidad de las cohortes

9 Esta sección se basa principalmente en el resultado de una serie de grupos focales –llevados a cabo en el marco del proyecto CEPAL/GTZ, mencionado en la nota al pie 2– integrados por jóvenes y adultos jóvenes de diferentes niveles educativos. Véase al respecto Espinosa (2006), Sepúlveda (2006) y Palau, Caputo y Segovia (2006), así como los capítulos correspondientes en Carranza (2006) y Chacaltana (2006).

juveniles, estas tensiones obviamente no afectan a todos los jóvenes en el mismo grado. Sin embargo, es posible advertir que muchos de ellos las experimentan en todos los países.

Para estas tensiones identificamos políticas orientadas a enfrentar los problemas que están detrás de ellas, con el fin de menguarlas. Sin embargo, no para todas las tensiones es posible imaginar “soluciones” que pongan fin a todas ellas de manera satisfactoria para todos los involucrados. Además, algunas se relacionan estrechamente con conflictos intergeneracionales dinámicos, que difícilmente pueden ser objeto de intervención de políticas públicas.

Primera tensión: los jóvenes tienen hoy niveles más altos de educación formal que las cohortes etarias anteriores, pero también enfrentan mayores problemas de acceso al empleo¹⁰. La causa de esta tensión radica principalmente en la debilidad de la demanda agregada, que ha incidido en que gran parte del nuevo empleo haya surgido en sectores de baja productividad, que se expandieron por la presión de la oferta laboral. Claramente, el origen de esta tensión no se refiere a que las nuevas generaciones sean “demasiado” educadas o a que haya un exceso de jóvenes con altos niveles de educación; el aumento de la brecha salarial en favor de los más educados —observado para el período reciente en América Latina (BID, 2003)— refleja que la demanda laboral ha estado más bien sesgada hacia el personal más calificado. De hecho, son los jóvenes con niveles educativos intermedios quienes sufren las mayores tasas de desempleo, mientras una mayor educación en el promedio ayuda a conseguir un empleo y los jóvenes de bajo nivel educativo típicamente se incorporan en actividades de baja productividad por falta de alternativas más productivas.

En efecto, los avances de la cobertura educacional son insuficientes para alcanzar la equidad y el desarrollo de la región y —en comparación con otros países de ingreso medio— la calidad de la educación es inadecuada. Específicamente, los sistemas de educación y formación para el traba-

¹⁰ Se trata de la primera de las tensiones o paradojas analizadas por Martín Hopenhayn en relación con la situación de la juventud latinoamericana, y dadas a conocer, entre otros, en CEPAL y OIJ (2004: 17-21). Las tensiones identificadas en este capítulo, que se concentran en aspectos de la inserción laboral de los jóvenes, pueden leerse en forma complementaria de aquellas.

jo han sido débiles en abordar los cambios productivos y socioculturales recientes, de manera que no facilitan la transición al mundo laboral. En consecuencia, la región enfrenta el reto de continuar ampliando la cobertura de los sistemas de educación y mejorar su calidad. Además, hay que superar la marcada segmentación social de los sistemas educativos. En vista de que muchos jóvenes expresan que la escuela y el colegio no los preparan bien para el mundo laboral y que algunos empresarios declaran que muchos jóvenes salen del sistema educativo sin las habilidades y los conocimientos requeridos, la educación y la formación profesional deben hacer un mayor esfuerzo por desarrollar tanto *hard skills* como *soft skills*, más acordes al mundo laboral de hoy. En este esfuerzo, hay que tomar en cuenta la necesidad de diferentes grupos educativos, fomentar el acceso de mujeres jóvenes a ocupaciones productivas y reducir la segmentación del sistema educativo.

Segunda tensión: los jóvenes otorgan una alta valoración al trabajo en sí, pero sus experiencias con empleos concretos suelen ser frustrantes. Si bien existe una creciente apreciación al trabajo, principalmente como fuente de ingreso —que en algunos casos compite con otras que prometen ganancias mayores y más fáciles—, para muchos jóvenes el trabajo sigue siendo la piedra angular en el desarrollo de su identidad personal. Muchas experiencias de trabajo iniciales no cumplen con las expectativas esperadas, ya que son muchos los jóvenes que informan de ingresos bajos, poca acumulación de conocimientos y habilidades, amenazas de despido, malos tratos, acoso sexual o relaciones personales desagradables, entre otras condiciones que no permiten aprovechar el potencial que promete el trabajo para el desarrollo individual y social de los jóvenes. La poca atracción que este tipo de trabajo ejerce sobre los jóvenes probablemente contribuye a la elevada tasa de “otros inactivos” —jóvenes que no trabajan, o que no buscan trabajo, y que tampoco estudian o se desempeñan en oficios domésticos—, que son un grupo de riesgo y que representan un 5% de los jóvenes de 15 a 19 años, con tasas más altas en los hogares pobres. Entre las políticas para disminuir esta tensión, se puede mencionar una mejor información sobre la realidad del mundo laboral y los derechos y deberes de los trabajadores jóvenes, así como un ágil sistema de quejas, defensa de derechos y solución de conflictos.

Tercera tensión, vinculada a la anterior: hay fuertes contradicciones entre las expectativas de los jóvenes sobre los beneficios de la inserción en el mercado laboral y la realidad que viven en él. Las expectativas se centran en la mejoría del bienestar material individual y de la familia paterna, la creación de una base para formar un hogar propio, el reconocimiento social, la posibilidad de contribuir al desarrollo de su país, entre otras. El cambio de roles de género ha reforzado esta tensión, pues cada vez son más las mujeres jóvenes que aprovechan y desarrollan su potencial para alcanzar una mayor autonomía e independizarse de los roles tradicionales estrechamente relacionados con el hogar. Sin embargo, para muchos jóvenes la realidad del mercado de trabajo no satisface estas aspiraciones o lo hace sólo parcialmente. Un elemento clave de las frustraciones son los bajos ingresos laborales, que se reflejan en los elevados porcentajes de “trabajadores pobres”. De hecho, para los años 2003/2004, en el promedio simple de 14 países, un 51% de los jóvenes se desempeñaban en actividades de baja productividad, con un 72% entre los menos y un 19% entre los más calificados (Weller, por publicarse: cuadro 4).

En vista de esta correlación negativa entre el nivel educativo y la inserción en actividades de baja productividad, la mejora del nivel educativo y la creación de eficientes programas de capacitación son importantes instrumentos para menguar esta tensión, así como la incorporación de políticas para mejorar la productividad y las condiciones laborales en este sector; con esto se aumentaría la generación de empleo en aquellas actividades de alta productividad. Programas para apoyar la formulación de estrategias laborales a nivel de los jóvenes –para que se fijen metas educativas y laborales, identifiquen cuellos de botella para alcanzarlo y busquen la manera de superarlos– son muy útiles en este contexto.

Cuarta tensión: en una visión dinámica, las características del mercado laboral se expresan en la contraposición de las necesidades y preferencias de una trayectoria laboral con una estabilidad mínima de empleo e ingresos –sobre todo a partir de la aspiración de los jóvenes de formar una familia propia– y una realidad laboral en la que prevalece una alta inestabilidad y precariedad, con alta incidencia, sobre todo para los jóvenes, de empleos sin contrato y contratos de corta duración. En comparación con los adultos, los datos indican una elevada movilidad de los jóvenes, que entran y

salen del mercado laboral, y ejercen diferentes ocupaciones. Los jóvenes actuales han tenido sus primeras experiencias laborales en esta “nueva normalidad laboral” (Sepúlveda, 2006) y para algunos, ella representa un marco adecuado para sus aspiraciones de autonomía y creatividad. Sin embargo, para la mayoría, el mercado laboral no ofrece oportunidades múltiples y dinámicas, sino que obstaculiza las trayectorias ascendentes y las relaciones laborales estables, lo que, unido al debilitamiento de los sistemas de protección social en muchos países, genera una profunda incertidumbre que afecta al desarrollo de la personalidad de los jóvenes y su inclusión social. Aquí surge un reto continuo para las políticas del mercado de trabajo que, por medio de capacitación, servicios de intermediación y apoyo para las fases de transición, deben facilitar este ajuste laboral.

Quinta tensión: el cumplimiento de las aspiraciones relacionadas con el mercado de trabajo requiere generalmente un plazo largo, en particular para alcanzar altos niveles educativos. Sin embargo, muchos jóvenes enfrentan urgencias de corto plazo que los empujan a desertar tempranamente del sistema escolar, les impiden retomar sus estudios y los obligan a aceptar cualquier empleo disponible para generar ingresos indispensables para su hogar. Mientras que para los jóvenes provenientes de hogares pobres esta tensión se hace patente a temprana edad, para otros, el choque entre las aspiraciones de largo plazo y las urgencias de corto plazo surge con las responsabilidades que conlleva una familia propia. En estos casos, la tensión entre las aspiraciones y la realidad laboral a menudo se “resuelve” traspasando aquellas aspiraciones a la generación siguiente, de manera que los sacrificios del corto plazo deben facilitar que éstas se cumplan en los hijos. Instrumentos para menguar esta tensión pueden ser las transferencias condicionadas a los hogares con jóvenes en edad escolar –transferencias que no se limitan a los años de la educación básica–, así como el fomento de combinación benigna de estudio y trabajo (véase la séptima tensión).

Sexta tensión: las mujeres jóvenes muestran un interés creciente por alcanzar su propia autonomía, para lo cual el empleo desempeña un papel clave. No obstante, se enfrentan a problemas especiales de inserción laboral. Esta situación es especialmente grave para las mujeres con niveles educacionales bajos y medios, quienes presentan serias limitaciones familiares que obstaculizan su entrada al mercado laboral y pocas oportunidades de

empleo productivo. Sin embargo, las jóvenes con altos niveles de educación presentan indicadores laborales desfavorables en comparación con los jóvenes de similares grupos de edad en todos los niveles educativos. En consecuencia, y a pesar de sus niveles más altos de educación formal, también en el promedio del conjunto de las mujeres jóvenes, los indicadores de inserción laboral son inferiores a los de los hombres (CEPAL, 2004: 167-171). En consecuencia, se requieren programas que faciliten el acceso al mercado laboral de las mujeres con niveles educativos bajo y medio, por ejemplo, a través de una mayor oferta del cuidado infantil; mediante programas de capacitación que tomen en cuenta las necesidades y dificultades específicas de estas mujeres; y por medio de estrategias anti-discriminación, que eliminen las desventajas impuestas a las mujeres en términos de promociones, pagos, etc.

Séptima tensión: la creciente importancia de la combinación del trabajo con los estudios puede generar tensiones negativas, al afectar el rendimiento en ambos campos, o positivas, al abrir el acceso a oportunidades de otro modo negadas. De hecho, la proporción de jóvenes que estudian y trabajan, o que estudian y buscan trabajo, ha aumentado marcadamente. En los casos de jóvenes de escasos recursos, nuevamente los programas de transferencias condicionadas –que reducen la necesidad del trabajo infantil y juvenil– son un instrumento adecuado para limitar el impacto negativo de las urgencias de corto plazo. Además, habría que mejorar la flexibilidad del sistema educativo y de la legislación laboral (contratos de jornada parcial con los beneficios sociales correspondientes, posibilidad de manejo flexible del tiempo de trabajo), a fin de permitir la combinación de trabajo y estudios, bajo condiciones benignas.

De todas maneras, la importancia cada vez mayor del “aprendizaje continuo” para la competitividad de las economías y –en el caso de los trabajadores individuales– para poder enfrentar la cambiante demanda del mundo laboral, puede implicar una tensión duradera a lo largo de la vida laboral, con efectos potencialmente negativos para el tiempo de libre disposición y para la vida familiar y social, especialmente en los países latinoamericanos, con sus largas jornadas laborales.

Octava tensión: los jóvenes viven la tensión entre un discurso “meritocrático” –al que responden con la disposición de hacer grandes esfuer-

zos y sacrificios personales para avanzar en su educación e inserción laboral– y una realidad del mercado de trabajo en la que los contactos personales y las recomendaciones desempeñan con frecuencia un importante papel en el acceso a empleos atractivos. La exclusión laboral de quienes no cuentan con este tipo de capital social refleja una marcada segmentación intrageneracional, que se está profundizando en muchos países debido a crecientes diferencias en la calidad de la educación a la que tienen acceso jóvenes de diferente estatus socioeconómico. De esta manera, la adquisición desigual de capital social tiende a contrarrestar los esfuerzos para mejorar el acceso a más y mejor educación para los jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos. Esta tensión no se deja disolver con instrumentos de la política de mercado de trabajo, pero en el grado en que refleja una situación de información incompleta que afecta negativamente la eficiencia del mercado de trabajo, sistemas de intermediación con mayor cobertura y más transparencia, fomentados, por ejemplo, con la introducción de un sistema de certificación de habilidades y conocimientos (Schkolnik, Araos y Machado, 2005), pueden hacer una contribución importante.

Novena tensión: el mercado exige, entre otros requisitos, experiencia laboral; sin embargo, muchos jóvenes que buscan trabajo por primera vez se encuentran con que, por una parte, les es sumamente difícil acumular experiencia y, por otra, el mercado no reconoce la experiencia adquirida en ocupaciones a las que pueden acceder los jóvenes de bajo nivel educativo. Esto se refleja, por ejemplo, en el bajo premio de experiencia que se da a los jóvenes de un pobre nivel educativo, quienes se desempeñan en actividades de baja productividad, acumulando así experiencias que son débilmente premiadas. A este grupo, por lo tanto, le resulta casi imposible emprender una trayectoria laboral ascendente. Los programas de primer empleo, que incentivan a las empresas formales de contratar a jóvenes sin experiencia laboral, son de suma importancia para este grupo. De hecho, dado el aumento de las relaciones laborales inestables, la inserción inicial en el mundo del trabajo no garantiza necesariamente una trayectoria laboral ascendente; pero un primer empleo formal puede dar señales potentes al mercado respecto a la acumulación de experiencias y habilidades útiles. Es imperativo que los incentivos de estos programas se otor-

guen junto con medidas de capacitación verificables, de manera que no se sustituya simplemente mano de obra adulta por mano de obra joven peor remunerada.

Décima tensión: los jóvenes muestran un interés cada vez mayor por la independencia laboral y el emprendimiento, y por un discurso que estimula esta orientación, planteándola, entre otras, como una alternativa de trabajo frente a una baja generación de empleo asalariado. Sin embargo, existen obstáculos considerables para iniciar actividades empresariales (falta de experiencia, crédito, y otros), además de un alto riesgo de fracaso¹¹, en circunstancias bajo las que, salvo pocas excepciones, no se han creado aún las instituciones necesarias para apoyar a los jóvenes en emprendimientos de este tipo y, mucho menos, en situación de fracaso. Asimismo, las situaciones de crisis o de bajo crecimiento económico, que limitan la generación de empleo asalariado, restringen también las oportunidades de creación y expansión de nuevas empresas.

De todas maneras, es aconsejable reorientar la educación hacia el fomento del espíritu emprendedor, con lo cual no se propone exclusivamente la meta de crear empresarios, sino también la de estimular habilidades, competencias y actitudes útiles en los jóvenes dentro del mundo laboral en general, en la vida del barrio, en el trabajo voluntario y las organizaciones políticas, sociales, culturales, deportivas u otras. En ciertos jóvenes, estas actividades estimularán el interés por aventurarse en el mundo empresarial. Las políticas y programas de apoyo para estos empresarios potenciales deben ser diferenciados según el grupo de jóvenes al que vayan dirigidos y deben vincularse con las políticas generales de fomento a la creación de empresas.

Undécima tensión: los jóvenes enfrentan la tensión entre sus preferencias culturales y las pautas exigidas por un mercado de trabajo dirigido por la cultura dominante. Ellos perciben procesos de exclusión a causa de su edad y sus expresiones culturales, mientras que el mercado valora la

11 La proporción de jóvenes independientes (trabajadores por cuenta propia o empleadores) que en una medición posterior deja de serlo, es mucho más elevada que en el caso de los adultos (Romero-Abreu Kaup y Weller (2006: 263).

experiencia laboral más de lo que a los jóvenes les parece justo, y no acepta ciertas expresiones subculturales que podrían afectar la imagen de las empresas ante sus clientes y, por ende, sus resultados económicos. En efecto, un importante obstáculo para la inserción laboral de muchos jóvenes es su falta de manejo de los códigos culturales vigentes y requeridos en el mundo laboral. A este respecto, habría que diferenciar entre los problemas causados por desconocimiento y los conflictos que surgen de tensiones subculturales. Con relación a los primeros, claramente muchos jóvenes no conocen las actitudes, modalidades y formas de presentación valoradas por las empresas, lo que se expresa, por ejemplo, en una mala presentación de su *currículum vitae* y en fallidas entrevistas de contratación, por lo que la capacitación en esta área puede ser una inversión eficiente para mejorar las perspectivas de inserción laboral de estos jóvenes. Respecto a los segundos, cada joven deberá decidir hasta dónde y en qué momento está dispuesto a transar con las exigencias del mundo laboral tradicional, o si se esfuerza por encontrar un modo creativo propio, concordante con sus creencias y valores, que le permita obtener ingresos¹².

Las tensiones señaladas inciden en los procesos de integración laboral y social. Muchas de ellas se relacionan con una contradicción más profunda entre los sueños y las aspiraciones individuales y colectivas, y una realidad social y económica que no facilita su cumplimiento. Esta contraposición puede generar conflictos que se expresarían, con mayor o menor fuerza, a nivel individual y bajo la forma de conflictos sociales con componentes generacionales. Como es obvio, se trata de una tensión dinámica, y los sueños y aspiraciones de una cohorte de jóvenes se desarrollan en direcciones generalmente imprevisibles y heterogéneas, pero no desconectadas por completo de la realidad cambiante de las sociedades. Lo mismo sucede si se comparan las sucesivas cohortes juveniles actuales con las que están por venir, cada una de las cuales suele desarrollar diferencias y modificaciones en los valores y objetivos característicos para con su antecesora etaria.

12 Hay que tener en cuenta que la tolerancia hacia ciertas expresiones culturales no puede ser unilateral. Además, habría que distinguir entre expresiones de una ideología intolerante y represiva, y la existencia de diferentes "escenarios" sociales que manejan códigos diferentes, sin que esto necesariamente implique una discriminación.

En conclusión, cabe recordar que, para avanzar significativamente en la inserción laboral de los jóvenes y enfrentar las tensiones antes identificadas, es indispensable contar con un entorno macroeconómico propicio. Ningún programa que mejore la empleabilidad de los jóvenes (es decir, el desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias para el empleo), aumente la eficiencia de la intermediación laboral o intervenga en otros aspectos de la inserción en el trabajo, puede tener resultados satisfactorios sin una demanda laboral dinámica, producto de tasas de crecimiento económico altas y estables y de expectativas que induzcan a las empresas a contratar más personal, y sin un contexto promisorio para la creación de trabajos independientes con perspectivas de trayectorias en subida.

Muchas de las tensiones descritas tienen que ver con un mercado de trabajo volátil y precario para las personas que buscan empleo. Las antiguas previsiones y mecanismos de protección —de por sí accesibles sólo a una parte de la fuerza de trabajo de la región— han perdido gran parte de su capacidad regulatoria. En consecuencia, otro reto pendiente es el de establecer una nueva regulación del mercado ocupacional que fomente relaciones laborales en las que se promuevan, entre otros, mecanismos de protección acordes con las nuevas realidades económicas¹³.

13 Al respecto, véase en CEPAL (2007a) el análisis de un pacto de cohesión social que abarca intervenciones en el mercado de trabajo en este sentido.

Bibliografía

- Banco Mundial (2006). *Informe sobre el desarrollo mundial 2007: el desarrollo y la nueva generación*. Bogotá, D.C.: Mayol Ediciones.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003). *Se buscan buenos empleos*. Washington, D.C.
- Blanchflower, D.G. y R.B. Freeman (comps.) (2000). *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cacciamali, M.C. (2005). *Mercado de trabajo juvenil: Argentina, Brasil y México*. N° 2005/02, Ginebra: OIT.
- Carranza, M. (comp.) (2006). *Oferta, demanda e intermediación laboral: aportes para la integración de jóvenes al mercado de trabajo salvadoreño*. San Salvador: CEPAL / Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) / GTZ.
- CEPAL (2004). *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago de Chile.
- _____ (2007a). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- _____ (2007b). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*. Santiago de Chile.
- CEPAL y OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) (2003). *Juventud e inclusión social en Iberoamérica*. Santiago de Chile.
- _____ (2004). “La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias”, en M. Hopenhayn (coord.), *La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile.
- Chacaltana, J. (2006). *Empleos para los jóvenes*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) / CEPAL / GTZ.
- Charlín, M. y J. Weller (comps.) (2006). *Juventud y mercado laboral: brechas y barreras*. Santiago de Chile: CEPAL / FLACSO.
- Diez de Medina, R. (2001). *Jóvenes y empleo en los noventa*. Montevideo: OIT / CINTERFOR.
- Espinosa, B. (2006). “Transformaciones y continuidades en el mundo del trabajo en América Latina desde la perspectiva de los jóvenes: introducción y síntesis de los estudios por país”, en J. Weller (editor), *Los*

- jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, D.C.: CEPAL / Mayol ediciones.
- Hopenhayn, M. (2004). “El nuevo mundo del trabajo y los jóvenes”. *Revista de Estudios sobre Juventud*, año 8, N° 20 (enero-junio), p. 54-73.
- Martínez Valle, L. (comp.) (2006). *Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador*. Quito: FLACSO / CEPAL.
- Naciones Unidas (2004). *Informe sobre la juventud mundial 2003: la situación mundial de los jóvenes*. Ginebra.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002). *Employment Outlook 2002*. París.
- O’Higgins, N. (2001). *Desempleo juvenil y política de empleo. Una perspectiva global*. Ginebra: OIT.
- OIT (2006). *Global Employment Trends for Youth*. Ginebra.
- Palau, M., L. Caputo y D. Segovia (2006). “Paraguay: expectativas y estrategias laborales de los jóvenes”, en J. Weller (editor), *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, D.C.: CEPAL / Mayol ediciones.
- Romero-Abreu Kaup, P. y J. Weller (2006). “Políticas de fomento de la inserción laboral de los jóvenes”, en J. Weller (editor), *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, D.C.: CEPAL / Mayol ediciones.
- Schkolnik, M., C. Araos y F. Machado (2005). “Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina”. Serie *Políticas sociales*, N° 113. CEPAL.
- Sepúlveda, L. (2006). “Incertidumbre y trayectorias complejas: un estudio sobre expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile”, en J. Weller (editor), *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, D.C.: CEPAL / Mayol ediciones.
- Tokman, V.E. (2003). *Desempleo juvenil en el Cono Sur: causas, consecuencias y políticas*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Weller, J. (2003). “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”. Serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 28, Santiago de Chile: CEPAL.

- _____ (2006). *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, D.C.: CEPAL / Mayol ediciones.
- _____ (por publicarse). “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”. *Revista de la CEPAL*
<http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGProgressChart2006.pdf> (última visita: 19.2.2007)