

Algunas tendencias en las políticas de empleo juvenil

La OIT está realizando un seguimiento a diversas medidas que se vienen implementando en la región en relación al empleo juvenil. El informe sobre Trabajo Decente y Juventud 2010, identifica 7 áreas en las cuales se han concentrado las intervenciones: educación regular, capacitación y formación para el trabajo, intermediación, contratación, emprendedurismo, salarios, incentivos y transferencias. El informe destaca que estos programas deben ser integrales, a la vez que han de tener en cuenta la heterogeneidad de los jóvenes. Para el diseño específico, se apunta la necesidad de evitar tiempos muertos en el proceso de transición entre la escuela y el trabajo, estructurar de manera modular la formación de competencias, impulsar el emprendimiento juvenil, dar a conocer la oferta pública de formación, incorporar las nuevas tecnologías de información y comunicación, orientarse por la demanda empresarial y fomentar la participación de la sociedad civil. Asimismo, cuando estos programas son dirigidos a los jóvenes en situación de pobreza (que son los más vulnerables a la baja inserción laboral) se debe prestar especial atención a aspectos como sus déficits formativos escolares, la escasez de sus ingresos, las necesidades de orientación vocacional y social, el relacionamiento con las familias y la transmisión inter generacional de conocimientos⁶.

¿Cuáles han sido los resultados de estos programas? Rosas y Rossignotti (2005) indican que las intervenciones por mejorar el empleo y la empleabilidad juvenil, siempre tienen ventajas y desventajas en los esfuerzos (cuadro 1). En general, se encuentra que las políticas activas para la juventud son más efectivas cuando: a) son parte de un paquete integral (que combine por ejemplo, asistencia en la búsqueda de empleo, capacitación en el empleo y empleo subsidiado en empresas del sector privado) en lugar de servicios aislados;b)se focalizan al mismo tiempo en las necesidades de los jóvenes en desventajas y en los requerimientos del mercado de trabajo; y c) involucran a los actores sociales.

⁶ OIT 2010. Op. cit. p. 144.

Cuadro 1
Ventajas y desventajas de algunos programas de empleo juvenil

Tipo de programa	Ventajas	Desventajas
Capacitación laboral juvenil	Funciona mejor con habilidades más amplias técnicas y de empleabilidad, que tengan demanda e incluyan experiencia laboral así como otros servicios de empleo.	Puede producir soluciones temporales y no sostenibles, y si no están bien focalizados, pueden beneficiar a aquellos que ya tienen ventajas en el Mercado laboral. La capacitación, sin experiencia y otros servicios, puede no ser suficiente para incrementar las perspectivas de los jóvenes.
Servicios de empleo (orientación en las profesiones, asistencia a la búsqueda de empleo e información laboral)	Puede ayudar a los jóvenes a realizar elecciones realistas y empatar sus aspiraciones con oportunidades de empleo y capacitación; mejorar la información sobre prospectos de empleo así como también la eficiencia, efectividad y relevancia de las iniciativas. Puede también incrementar diseños focalizados/específicos y la implemenación.	Puede crear expectativas no realistas, si no se vinculan con el Mercado de trabajo y usualmente solo cubren áreas urbanas y la economía formal.
Programas de obras intensivos en empleo y servicios comunitarios	Puede ayudar a los jóvenes a ganar vinculación con el Mercado de trabajo y, al mismo tiempo, mejorar infraestructura física y social, especialmente si se le combina con estrategias de desarrollo y sectoriales. Pueden incrementar la empleabilidad si se les combina con entrenamiento.	Baja capacidad para la integración al Mercado de trabajo; los jóvenes trabajadores pueden quedar atrapados en una espiral de programas de empleo temporales; usualmente tienen sesgo de género; desplazamiento de empresas del sector privado.
Subsidios al empleo	Pueden crear empleo, si se focaliza en necesidades específicas (ej. Compensar por menor productividad y capacitación inicial) y a grupos de jóvenes con desventaja.	Altas pérdidas de eficiencia social y efectos de sustitución (si no se focaliza adecuadamente); el empleo puede durar mientras dure el subsidio.
Promoción de emprendimientos	Puede tener alto potencial de empleo y puede empatar con las aspiraciones de los jóvenes (ej. Por la flexibilidad, independencia); mas efectivos si se combinan con servicios financieros y de desarrollo empresarial, incluyendo mentorías.	Puede crear efectos desplazamiento y puede tener altas tasas de fracaso, lo cual limita su capacidad para crear empleo sostenible. Son usualmente difíciles para jóvenes con desventajas, debido a su falta de capital social, experiencia, know-how y disponibilidad de colaterales para préstamos.

Fuente: Rosas, G., Rossignotti, G., "Empezar bien el milenio, con empleo decente para los jóvenes", Revista Internacional del Trabajo. Vol. 124 (2005), número 2, Ginebra.

DIÁLOGO NACIONAL POR EL EMPLEO URUGUAY 2011



Organización
Internacional
del Trabajo

ROSAS
NOTAS
OIT

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2011.

Políticas públicas para impulsar el empleo juvenil

Con 104 millones de jóvenes entre 15 a 24 años de edad en el 2010, América Latina cuenta actualmente con una generación juvenil numerosa y heterogénea¹. Los jóvenes actuales, nacieron entre las décadas de los ochenta y noventa, periodo crítico en la región. Sin embargo, su ingreso al mercado de trabajo, se ha producido en la primera década de este siglo, en la que América Latina ha crecido a un ritmo considerable a pesar de la crisis internacional. Si bien el crecimiento ha sido muy importante para quienes han tenido las calificaciones y competencias demandadas por las actividades económicas en crecimiento, todavía uno de cada cinco jóvenes en la región no estudia y no trabaja, y en algunos países la mitad o más de los jóvenes se irían de sus países si tuvieran la oportunidad. Se espera que la siguiente década continúe el crecimiento, que la región avance en su transición demográfica y que varios países se beneficien del "bono demográfico", el cual está ya por terminar en algunos. Esto permitirá una mayor capacidad de ahorro, inversión y crecimiento a las familias.

Transiciones en la juventud

Según datos del Informe de la OIT sobre Trabajo Decente y Juventud 2010², del total de jóvenes de la región, aproximadamente 46% trabaja. Los jóvenes desempleados suman alrededor del 8% del total de jóvenes (la tasa de desempleo juvenil es de 13%, más del doble que la de los adultos). Aproximadamente 47% de los jóvenes estudia. Cerca de un 13% estudiaba y trabajaba al mismo tiempo y un 20% de jóvenes no estudia ni trabaja. Estos datos dan cuenta de la gran dimensión que representa el desafío del empleo juvenil. Sin embargo, hay también una elevada heterogeneidad, parte de la cual se origina en la forma en que los y las jóvenes enfrentan las transiciones que les toca vivir y que tienen notables consecuencias para sus trayectorias laborales y personales.

En la juventud, las personas se convierten de hijos en padres o de hijas en madres. A los 15 años, muy pocos jóvenes ya tienen hijos, pero a los 25 años, más de la mitad de los jóvenes ya tendrán un hijo. En el caso de las mujeres, estos porcentajes crecen más aceleradamente de modo que la tenencia de hijos las afecta proporcionalmente más que a los hombres. El problema surge cuando la natalidad no es planificada, ya que en esas circunstancias se presentan riesgos para sus trayectorias. Uno de estos riesgos es el abandono de la educación o el trabajo, por ejemplo³. Así, la reproducción de la sociedad, que recae fuertemente en las mujeres jóvenes genera un problema de economía del cuidado, que muchas veces no es atendido por la política pública.

¹ Cepal 2009. Proyección de Población. Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

² OIT 2010. Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Lima.

³ World Bank (2008) Youth at risk in Latin America and the Caribbean, Washington D.C. Según este estudio, 7 de cada 10 madres adolescentes abandona sus estudios en Estados Unidos.

La elaboración de esta nota estuvo a cargo de Juan Chacaltana, Economista y Coordinador Nacional del Programa Juventud Empleo y Migración de Perú, en coordinación con Gianni Rosas, Coordinador del Programa de Empleo Juvenil de la OIT y Guillermo Dema, Especialista en Empleo Juvenil de la OIT. La responsabilidad de las opiniones expresadas aquí incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que OIT las sancione.

1

MAYO 2011

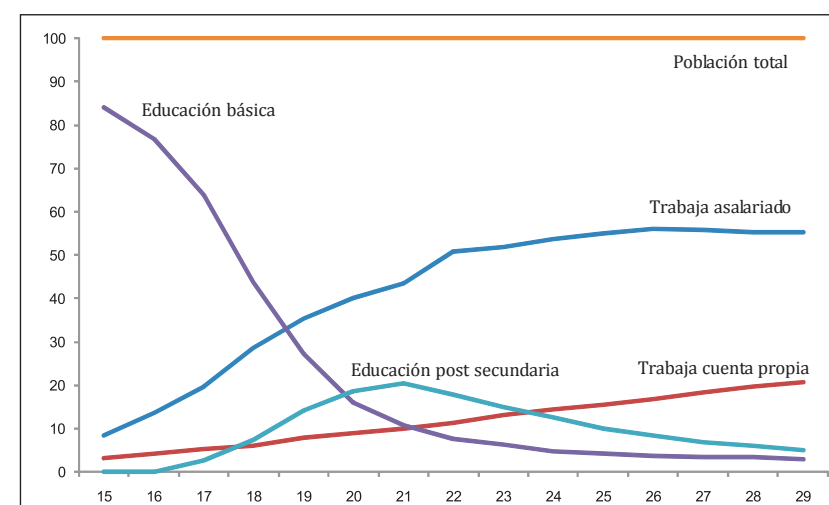
También está la transición educativa. A los 15 años todos los jóvenes deberían estar en el sistema educativo, pero en la práctica esto no siempre es así. En el caso de los jóvenes latinoamericanos cerca del 20% se encontraba ya fuera del sistema educativo por diversas razones, entre ellas la necesidad de trabajar desde niños. Más aun, menos de un tercio de jóvenes que egresan de la secundaria prosigue estudios post secundarios, usualmente por problemas de acceso o retención de los sistemas de educación. Y los que sí logran incorporarse a la educación post secundaria empiezan a enfrentar un nuevo conjunto de desafíos, más vinculados al contenido y calidad de la educación que se les ofrece.

En cuanto al trabajo, a los 15 años, cerca del 10% de los jóvenes de la región ya se encuentra trabajando, en muchos casos combinando trabajo con educación. Ese porcentaje sube a 41% a los 20 años y a 61% los 25 años. Dependiendo de cómo ocurra esta transición se configura lo que se puede esperar el resto de la vida laboral, lo cual destaca la importancia de los primeros empleos. La información sobre el primer empleo muestra que muchos jóvenes inician su actividad como trabajadores asalariados y en algunos casos como trabajadores familiares sin remuneración. En muchos casos estos inicios son precarios, es decir, en empleos que no cuentan con protección social. En el caso de las mujeres, la ocupación más frecuente es el servicio doméstico. Lo importante es que estos primeros empleos influyen sobre las expectativas de los jóvenes para el resto de su vida laboral. Se ha constatado también que los primeros empleos duran poco y que en la actualidad las personas deben prepararse para enfrentar varios empleos en toda su vida.

Otra opción es el trabajo por cuenta propia. Cuando los jóvenes egresan de la educación secundaria y hasta terciaria, lo más frecuente es que se tracen itinerarios hacia el empleo asalariado. En estas circunstancias, el esfuerzo de centenares de miles de jóvenes que se lanzan a la actividad independiente ha pasado tradicionalmente desapercibido o ha sido simplemente ignorado. Por lo general, el emprendimiento se asume como una opción residual, es decir, cuando no se puede conseguir empleo asalariado.

Implicítamente, se termina promoviendo el emprendimiento por necesidad, cuando debería promoverse el emprendimiento como oportunidad. Una última opción es la migración, que puede ser interna o internacional. En varios países de la región, muchos jóvenes migrarían si tuvieran la oportunidad. Sin embargo, la migración internacional juvenil ocurre luego de un proceso que tiene varias etapas y en cada una de ellas es necesario incorporar acciones, a fin de que la experiencia migratoria influya positivamente en las trayectorias de los jóvenes. No todos los que desean emigrar, sin embargo, tienen planes concretos de hacerlo y no todos los que tienen planes los logran concretar en la medida de sus expectativas.

Gráfico 1. América Latina: Transiciones y trayectorias laborales en la juventud, en porcentajes



Fuente: OIT (2010).

Prioridades para la política pública

Todas estas transiciones, se realizan a veces en períodos muy cortos, y no siempre los jóvenes cuentan con la información, consejo y asesoría para tomar las decisiones más adecuadas. En jóvenes con familias o espacios sociales integrados, estas transiciones ocurren de manera que potencien las habilidades, creatividad y talentos, propios de la juventud. En otras circunstancias, esto no ocurre así. Es por eso que es importante promover que estas transiciones se den de manera adecuada, para el colectivo de los jóvenes en su conjunto, con el objetivo de lograr su integración.

Para ello existen dos niveles de política. El primer nivel es el agregado y tiene que ver con los condicionantes macro en los que se enmarca el desempeño del mercado de trabajo actual y de los próximos años. Se requiere en primer lugar un proceso de crecimiento económico sostenido, el cual se prevé posible en las proyecciones que se hacen para el período 2010-2020. En particular, se requiere un impulso específico a aquellos sectores que demandan más jóvenes, como los servicios, el comercio, la agroindustria, con la finalidad de incrementar la capacidad de estos sectores para generar trabajo decente para este colectivo.

El segundo nivel, es más específico y tiene que ver con las transiciones que atraviesan las personas en la juventud. En el caso de la transición hacia la maternidad, se requieren políticas que permitan la administración de los riesgos de abandono de la educación o el trabajo para las mujeres. La administración de riesgos implica acciones en tres niveles. Primero, prevención, lo cual en este punto específico se traduce en métodos de control de la natalidad. Segundo, medidas de mitigación, lo cual implica asesoría y apoyo para que la tenencia de hijos no conduzca al abandono escolar o de las trayectorias laborales. Finalmente, medidas de compensación, lo cual conforma la agenda de la construcción de un sistema de economía del cuidado.

Una adecuada transición de la escuela a la educación post secundaria requiere acciones en tres niveles. Primero, políticas para ampliar el acceso, sobre todo de colectivos en desventaja en el mercado laboral. Segundo, en la educación post secundaria surge el problema de la pertinencia de la formación, cuando hay un desfase entre lo que necesita el mundo de la producción y lo que produce el mundo de la formación. Para reducir la inadecuación se requiere conocer qué demandará el mercado en los próximos años, en materia de habilidades y competencias –lo cual no es un ejercicio sencillo– y luego transmitir esa información al sistema educativo y a los jóvenes a través de servicios de orientación vocacional e información ocupacional. En tercer lugar, está el problema de calidad. El hecho de acceder a la educación post secundaria, y a una formación demandada por el mercado, todavía no garantiza una buena transición porque no todas las entidades de formación tienen la misma calidad. Hacer transparente la calidad de la formación, es una tarea del Estado y requiere, elaborar rankings de entidades de formación, difundir información sobre los resultados de la formación en ellas, establecer normas técnicas, etc.

La transición de la educación al empleo enfrenta también desafíos tanto en el primer empleo como en el acceso a trayectorias de trabajo decente. Las acciones orientadas a un buen inicio laboral, pueden tener varias formas. Pueden ser basadas en la capacitación laboral, combinando estas intervenciones con la adquisición de experiencia. Por otro lado, pueden tener la forma de incentivos a la contratación⁴, que han tenido resultados mixtos en la región, ya que pueden generar algunos resultados no deseados como sustitución de trabajadores. En cualquier caso, el diseño de este tipo de intervenciones, requiere un cuidado especial, a fin de asegurar un impacto significativo.

El impulso de empleos decentes es también una prioridad ya que en la región sólo el 37 % de los jóvenes ocupados cuenta con protección social de salud y pensiones. La calidad de los empleos requiere de una economía en crecimiento y de un nivel de producto por trabajador suficiente para que la mayoría de los jóvenes pueda acceder a empleos con remuneraciones adecuadas, protección social, no discriminación y derecho de asociación. Asimismo, requiere de intervenciones específicas, para incrementar la capacidad de cumplimiento de los estándares laborales por parte de los negocios y empresas, y también la capacidad de los Estados para hacerlos cumplir. Todo esto requiere de un proceso de diálogo social, que debe involucrar a la juventud, pues la solución al problema del empleo, y en particular del empleo juvenil, se avizora en el mediano plazo.

Por otro lado, la transición al empleo por cuenta propia y específicamente a la constitución de emprendimientos, revela que pocos jóvenes logran establecer uno y que muchos se extinguen antes de cumplir un año de creación. Esto confirma que es difícil emprender, sobre todo cuando se es joven. ¿Qué se puede hacer, sobre todo desde la política pública? La literatura internacional (White y Kenyon, 2004) indica que existen dos niveles posibles de intervención⁵. Respecto a las restricciones en el medio ambiente propicio para generar negocios, se necesitan medidas a nivel formativo, que reduzcan el nivel de aversión al riesgo, usualmente existente entre quienes van a emprender por primera vez, los niveles de incertidumbre propios de la economía, y seguridad económica a fin de asegurar retornos adecuados. Sobre las restricciones al inicio de los emprendimientos, es importante facilitar su inicio con acceso al crédito y servicios de desarrollo empresarial, y en general, formas de acompañamiento para reducir las tasas de mortalidad de los negocios juveniles.

Finalmente, en el caso de la migración esta puede ser una oportunidad, pero también puede ser un riesgo para los jóvenes. Por tanto, se requiere de un enfoque específico de políticas para los jóvenes, que tenga como objetivo asegurar que el proceso de migración del joven o de algún miembro de su hogar, no afecte negativamente su trayectoria laboral y personal, sino por el contrario la fortalezca. Esto requiere medidas orientadas a reducir las causas de la emigración, medidas orientadas a reducir, mitigar o compensar el riesgo de fuga de jóvenes talentosos, y políticas de gestión de la migración, que reduzcan los riesgos asociados a la migración y potencien sus beneficios.

⁴ Varios países de América Latina, han iniciado acciones en esta dirección.

⁵ White, Simon y Kenyon, Paul. (2004) Initiatives for the development of enterprise action and strategies. Ginebra. OIT.