

---

## Calificación, empleo y desempleo en los jóvenes del MERCOSUR

*Rafael Diez de Medina*

*El presente artículo está basado en el libro «Jóvenes y Empleo en los Noventa» de este mismo autor y previamente publicado por Cinterfor/OIT en la serie «Herramientas para la Transformación». Aquí se analizan las distintas dimensiones del empleo de los jóvenes en los países del Mercosur, a través de un estudio comparativo de las Encuestas de Hogares de los países de la región. Rafael Diez de Medina es Asesor Regional en Políticas de Empleo de la CEPAL y Profesor Catedrático de Econometría en las facultades de Ciencias Económicas y Administración y de Ciencias Sociales, ambas de la Universidad de la República (Uruguay).*

---

El deterioro del mercado laboral de fin de los noventa y principios del nuevo siglo está siendo particularmente sentido en los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). La coyuntura económica internacional y la situación regional no han sido propicias a revertir la recesión por la que pasan varios de estos países y ello hace pensar en que no se estaría retomando la senda del crecimiento económico en un futuro cercano. Esta realidad, alimentada por varios choques externos recientes de indudable importancia para la economía mundial (signos de enlentecimiento en la economía mundial, acciones bélicas

a nivel mundial en zonas cercanas a la producción de petróleo, aumento en el riesgo regional principalmente en Argentina y Brasil, entre otras), lleva a la necesidad urgente de imaginar nuevas políticas activas de empleo, combinando acciones que tiendan a consolidar una fuerza de trabajo flexible y adaptable a nuevos escenarios.

Durante los primeros siete años de la década de los noventa se habían dado tasas interesantes de crecimiento económico aunque el desempleo abierto no descendió tanto como hubiera sido de esperar, mostrando que el fenómeno cambiaba de carácter: el crecien-

to ya no era suficiente para asegurar mejoras en el empleo. Eso no era una buena noticia y menos aun cuando el crecimiento se desaceleraba, detenía y disminuía como ha venido sucediendo en los últimos años en muchos de los integrantes del MERCOSUR. A fines de los noventa el desempleo abierto es muy superior a lo que imperaba a principios de la década en todos los países de la subregión. Los cambios importantes que se dan en la estructura económica de base se traducen claramente en un desajuste que no logra traducir crecimiento en mejoras laborales. La profundización de procesos de apertura comercial agudizados en los noventa han sido acompañados de desajustes muy pronunciados en los diferenciales salariales entre mano de obra calificada y no calificada, fenómenos de deterioro en la distribución del ingreso de los hogares y de los asalariados, entre otros elementos. Algunos cambios institucionales, muchas veces necesarios a la luz de nuevas reglas en la economía mundial, han sido a veces una causa muy importante del deterioro en la calidad de los empleos generados, la notoria informalización del empleo y la presencia cada vez más frecuente de tipos de contrataciones precarias.

Los programas antiinflacionarios, a la vez que la creciente apertura comercial en un contexto de globalización económica sin igual en el pasado, la implementación de ajustes tendientes a la reducción de los déficits de los Estados y la apreciación de los tipos

de cambio que condujeron a un importante incremento de las importaciones, fueron todos factores que jugaron, en mayor o menor medida, para conformar los nuevos escenarios de los mercados laborales.

Dentro de este panorama, los jóvenes sufren con especial énfasis los fenómenos del desempleo, la precaria inserción laboral, los desajustes y la pérdida de confianza y calidad de los sistemas educativos. La introducción de nuevos procesos tecnológicos, la reconversión industrial, la irrupción de los servicios de alta especialización como motores del crecimiento, presuponen, para su mejor y rápido aprovechamiento, que la población más joven esté incorporada en forma activa, ya que las cohortes de entrantes al mercado exhiben crecientes niveles educativos y mayor facilidad para absorber la innovación y la adaptación a los cambios tecnológicos. Sin embargo, se observan situaciones claramente heterogéneas. Por un lado, jóvenes que provienen de los hogares de mayores ingresos. Por otra parte, sin embargo, se encuentran los jóvenes que provienen de hogares de bajos ingresos, quienes abandonan tempranamente el sistema educativo y forman también temprano sus propios hogares. Son ellos quienes forman parte de las llamadas “áreas duras” de la política social y económica.

Desde el Estado y varias organizaciones se han realizado algunos esfuerzos por atacar el problema del

empleo juvenil y mejorar su inserción, diseñándose programas de empleo juvenil e incentivos a la contratación de jóvenes con mayor o menor éxito. Sin embargo, pocas son las evaluaciones científicas de sus impactos. En muchos casos, se pone en duda su existencia futura, a causas de debilidades institucionales o falta de recursos financieros que los sustenten.

La situación del empleo juvenil puede verse beneficiada en el futuro cercano a causa de un proceso demográfico y de urbanización. El llamado “bono demográfico” juega a favor de los contingentes más jóvenes ya que la nueva conformación demográfica es notoria, por lo que hubiera sido muy interesante poder aprovecharlo cuando existía el crecimiento en los primeros años de la década. ¿Qué causa ese “bono demográfico”?<sup>1</sup>

En la región, la población joven está comenzando a estabilizarse tras haber crecido exponencialmente durante un largo período de su historia. Esto tendrá importantes repercusiones en el mercado de trabajo que podría compensar desequilibrios muy grandes en la generación de empleo productivo que se vislumbran en él. Con relación a la población total de la región, la cohorte de 15 a 24 años se ha mantenido en torno a la quinta parte. Por otra parte, el proceso de urbanización creciente es notorio. Dentro de la población urbana, el peso de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad ha disminuido de un 20% en 1980 a menos

de un 15% en 2000. Las ciudades son la sede de los mercados de trabajo más estructurados y modernos de las economías nacionales, pero también de los núcleos más anómicos y propensos a desvíos en la conducta.

Asimismo, se observa la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar en la región, que se acompasa con el cumplimiento de la transición demográfica realizada en varios de los países durante las últimas dos décadas. Paralelamente, se observan fenómenos de envejecimiento (especialmente en Uruguay y Argentina) que llevan a una reducción de las cohortes más jóvenes que entran al mercado de trabajo, lo que induce a pensar que la situación del empleo juvenil en la subregión de América Latina puede mejorar relativamente con relación al pasado. El decrecimiento en los ritmos de actividad femenina se da fundamentalmente a causa de que las mujeres más jóvenes, en forma porcentual, son menos que en las décadas anteriores. Los grupos mayores, con menores tasas de actividad, son los que todavía crecen más, fundamentalmente por el descenso en el ritmo de la fecundidad que se dio desde los setenta. Las tasas de crecimiento poblacional del MERCOSUR, a influjo principalmente de Brasil y de Paraguay, han sido históricamente muy altas, aunque han venido desacelerándose en forma notoria. Los países integrantes del bloque comercial hoy reciben distintas “herencias” demográficas que, en cierto modo, los

condicionan para hacer frente a aspectos del mercado de trabajo tales como la fuerza de trabajo juvenil.

Si se considera únicamente la población rural en el MERCOSUR, el grupo de 15 a 24 muestra decrecimientos a partir del último quinquenio de los setenta, lo que acompasa el progresivo proceso de urbanización que se da en la región. Esto se da mucho más temprano que en el resto de América Latina<sup>2</sup>.

4 6

Este artículo se basa en los resultados contenidos en el libro *“Jóvenes y Empleo en los Noventa”* escrito por el autor y publicado por Cinterfor/OIT en el marco de la serie “Herramientas para la Transformación”. En el mismo, por “juventud” se entiende a la población entre 15 y 24 años de edad y, mediante el análisis comparativo conjunto de las Encuestas de Hogares que los países de la región relevan en las zonas urbanas, se intentará resumir los cambios operados en la década de los noventa, en lo referente a las diferentes dimensiones que enmarcan la dinámica laboral de los jóvenes.

#### **CALIFICACIÓN DE LA JUVENTUD DEL MERCOSUR**

Durante los noventa, la escolaridad promedio y la capacitación de los jóvenes han aumentado, aunque quizá no lo suficiente en comparación con otras regiones en desarrollo. Los nive-

les aquí considerados son compatibles con la nueva inserción laboral que se vislumbra en función de las estructuras emergentes. Se pueden definir cuatro estadios de calificación: nula, baja, media y superior. En algunos países es posible diferenciar, adicionalmente, la calificación técnica. La calificación se juzga nula cuando la persona es analfabeta o no ha recibido instrucción formal o únicamente ha alcanzado hasta tres años de educación primaria. Con calificación baja se contabiliza a la persona con niveles de educación primaria con más de tres años hasta niveles básicos de Secundaria (usualmente los primeros tres). Media sería la calificación de la persona con más de tres años de educación de nivel secundario aunque no con formación terciaria. La calificación superior es para los individuos con formación terciaria, sea universitaria o no universitaria (profesorado, magisterio u otros). Finalmente, en calificación técnica se incluye, para algunos países, las personas que han encarado una educación a nivel técnico formal, ya sea en Instituciones de Formación Profesional como en otras instituciones oficiales o privadas de educación técnica o vocacional.

La calificación de la población de 15 a 19 años es diferente según sus integrantes estén o no asistiendo al sistema educativo. Entre quienes asisten, se observa una concentración en niveles bajos y medios de calificación, lógicamente a causa de la edad. Todos los países considerados ven disminuir

los porcentajes de población con calificación nula. Aumentan los niveles bajos en Argentina, Brasil y Paraguay, y los niveles superiores en Uruguay. Para los países con los que se cuenta con información sobre educación técnica se observan descensos en Argentina y Uruguay.

Los jóvenes adultos de 20 a 24 años muestran también esta dualidad en su calificación respecto a la asistencia. Aquí ya operó una selección previa, básicamente a causa de los hogares de origen, por la cual la mayoría de los jóvenes que asisten lo hacen en niveles superiores y medios. En cuanto a la población no asistente, durante los noventa han decrecido levemente los porcentajes de quienes no tienen calificación alguna, pero permanecen altos los porcentajes de calificación baja en muchos países. En Argentina y Uruguay se producen aumentos en los porcentajes de jóvenes con capacitación media, mientras que en el resto de los países de la región estos porcentajes se mantienen casi incambiables desde principio de la década. En cuanto a la educación técnica, el cuadro es el mismo que para los grupos de entre 15 y 19 años que no asisten, mostrando descensos en Argentina y Uruguay.

Al observar la estructura de la calificación alcanzada en función de los diferentes grupos de ingresos y según género, se manifiesta una clara diferenciación en la mayoría de los países considerados: una concentración de los

jóvenes que cuentan con calificación superior en los hogares más ricos y de los porcentajes con calificación nula en los menos favorecidos.

En los no asistentes más jóvenes se advierten menores calificaciones que en las categorías anteriores. Aquí, la proporción con ninguna calificación es muy grande en Brasil. Por su parte, los niveles superiores son casi inexistentes y la mayoría se concentra en niveles bajos.

Es indudable que la no asistencia es un área problemática en el campo del panorama laboral de los jóvenes, puesto que los niveles de calificación que alcanzan no van a constituirlos en un grupo empleable dadas las nuevas reglas de juego económicas.

La participación en la fuerza laboral de los jóvenes compite con la asistencia a la educación, especialmente en los grupos de población entre 15 y 19 años, aunque también en los adultos jóvenes. Durante la década de los noventa, todos los países del MERCOSUR han comenzado a revisar e intervenir en sus sistemas educativos y formativos.

Una de las primeras premisas consideradas es que la calificación hoy se erige como el mejor instrumento para comenzar a enfrentar los cambios en las estructuras ocupacionales emergentes. La vieja manualidad y la fábrica fordista son rápidamente sustituidos por la robótica, la inteligencia artifi-

**La calificación hoy se erige como el mejor instrumento para comenzar a enfrentar los cambios en las estructuras ocupacionales emergentes**

4 8

cial, el comercio electrónico, los microchips y la producción “*just in time*”. Los servicios altamente sofisticados son los motores de crecimiento de muchas economías y los generadores de los nuevos empleos. Esta premisa se ha materializado en el interés demostrado por los Estados de la región en la universalización de la educación primaria y secundaria como vehículo fundamental para alcanzar, aunque más no sea, la posibilidad de comprender y participar en las nuevas reglas de juego de la economía global. Algunos países han implementado la preescolarización obligatoria con el fin de comenzar a integrar a sectores sociales que, por su origen socioeconómico, hubieran sido excluidos *prima facie* de los nuevos mercados laborales. Esta medida busca internalizar normas y redes nuevas a través de la asistencia y aprendizajes tempranos, a la vez que posibilitar la participación de las mujeres de hogares más pobres en el mundo del trabajo.

Considerando el grupo de jóvenes de menor edad (15 a 19), en Argentina y Brasil se produce un significativo aumento en la asistencia a la educación. Sin embargo, ello no se tradujo en bajas en la participación en el mercado de trabajo. Únicamente Argentina y Uruguay muestran un descenso en las tasas de actividad de este grupo, aunque en Uruguay, la tasa de activi-

dad de este grupo era previamente bastante alta (42,7% en 1998). Paraguay muestra un importante aumento.

En sociedades con crecientes niveles de escolaridad de su población más joven, el incremento de las tasas de participación implica que, en muchos casos, figuren categorías de jóvenes de lenta y difícil incorporación al empleo.

En el estudio de la actividad de los más jóvenes se advierten algunas diferencias en los comportamientos en función del nivel de ingreso de los hogares. Si éstos se ordenan en función de su ingreso *per cápita*, Brasil y Paraguay muestran aumentos en la participación en los dos extremos de la distribución de ingresos por igual y, hacia fines de la década, la participación es mayor en los hogares más ricos.

La actividad de los jóvenes de entre 15 y 19 años se relaciona muy fuertemente a las condiciones de los hogares, puesto que es en su seno donde se decide si el joven sigue en el sistema educativo o, por el contrario, es necesario como generador de ingresos para la sobrevivencia. Asimismo, también es en este grupo de edad donde se manifiestan los primeros síntomas de desventaja futura, puesto que el temprano abandono escolar se acompaña frecuentemente de una temprana formación de familia, altas tasas de dependencia y natalidad, y generación de bajos ingresos por baja calificación. Por otra parte, participación no impli-

ca empleo, sino disposición a tenerlo. Por ende, este grupo muestra muy altas tasas de desempleo, como se verá más adelante, con el consiguiente desánimo y frustración.

El estudio de los cambios en los porcentajes de asistencia escolar de este grupo que se han dado en la región en este período es bastante revelador. La mayoría de los países han emprendido, durante la década, reformas educativas que enfatizaron la importancia de la educación primaria como pilar de la instrucción de base futura de la población. Por ello, la educación secundaria recién comienza a ser enfocada con programas de acción tendientes a fortalecer su calidad y cobertura. Sin embargo, parece que todavía no se ha logrado un significativo aumento en la asistencia escolar en este nivel. Argentina y Uruguay, por ejemplo, comienzan a abordar reformas sustanciales en su enseñanza secundaria superior, habilitando diferentes salidas laborales, evitando que esta sea únicamente un preuniversitario que únicamente una élite seguirá.

En Argentina y Brasil, la proporción de los más jóvenes que asisten a la educación ha aumentado, mientras desciende en Uruguay. Los hogares con mayores recursos logran tasas de asistencia mayores. Si se supone que los requerimientos de la mano de obra del nuevo siglo demandarán mayores calificaciones, se deberá tener como objetivo la universalización de la educación secundaria (por lo menos su ciclo

básico de tres años) y una mejora de su calidad que apunte a formar más productivamente a la futura fuerza de trabajo. Por su parte, la diferenciación por ingreso recién observada muestra la necesidad de intervenir, propiciando la asistencia escolar de los sectores urbanos más desprotegidos. La necesaria valoración de las credenciales educativas es indispensable para que los hogares más desfavorecidos se decidan por más años de escolaridad de sus integrantes. Esta decisión debe tener un “claro retorno” posterior, si es que se desea que los hogares la tomen.

En la región, luego de la década de los ochenta, se detonan los mecanismos por los cuales las mujeres, quienes tradicionalmente se habían mantenido con baja actividad, se vuelcan al mercado de trabajo. Mientras que en los hogares más pobres esto se debió principalmente a motivos de recomposición de ingresos perdidos o menoscabados, en el resto de los hogares se debió principalmente a los niveles de escolaridad y calificación crecientes alcanzados. En muchos casos, el crecimiento de la actividad femenina fue espectacular durante los ochenta y principios de los noventa, siguiendo las tendencias mundiales observadas. Sin embargo, hoy parece haberse estabilizado –aun sin haber

49

***Si se supone que los requerimientos de la mano de obra del nuevo siglo demandarán mayores calificaciones, se deberá tener como objetivo la universalización de la educación secundaria y una mejora de su calidad que apunte a formar más productivamente a la futura fuerza de trabajo***

llegado a los niveles de los países más desarrollados. No obstante, una parte importante de las mujeres que se vuelcan al mercado de trabajo son precisamente jóvenes. Es notorio el aumento de la actividad de estos grupos en Brasil.

Al analizar la participación en el mercado de trabajo por parte de los “adultos jóvenes”, es decir, el grupo de entre 20 y 24 años, se pueden advertir ya características comunes a los adultos, aunque también algunas especiales del grupo relacionadas con su cercanía con la población más joven. Es en esta edad donde la mayoría hace su primera experiencia de trabajo o se encuentra en proceso de búsqueda. Es cuando se manifiestan los problemas de desajuste entre expectativas y realidades, en una etapa que se caracteriza por la finalización de los estudios o la formación de una familia.

5 0

La casi totalidad de los países estudiados muestran tasas de actividad crecientes en la población de 20 a 24 años desde el inicio de la década. Sólo se observan tasas estables en Paraguay. En muchos casos, además, las tasas que se observan son muy similares (y a veces incluso superiores) a las que se dan en la población de entre 25 y 65 años. Así, en Argentina, Paraguay y Uruguay se observa una participación similar a la de los adultos. En Uruguay, por ejemplo, la actividad en los adultos jóvenes ha sido varios puntos porcentuales superior a lo largo de los noventa. Esto indudablemente no sig-

nificó un éxito en su inserción, sino por lo contrario, se tradujo en tasas de desempleo mucho más altas que las prevalentes en los grupos mayores. Por otra parte, en todos los países, con la excepción de Brasil y Paraguay, la participación de la mujer joven es creciente.

Si se acepta que la creciente escolarización y calificación es una condición necesaria para una posterior inserción laboral exitosa, es dable plantearse cómo ha evolucionado la asistencia a la educación por parte de estos “jóvenes adultos” de entre 20 y 24 años. En Argentina y Brasil, el porcentaje de asistencia escolar ha aumentado y en Uruguay se ha mantenido.

En estos grupos se revela claramente la heterogeneidad de las situaciones ya mencionada, originada por los niveles de ingreso de los hogares de origen. Por otra parte, las edades consideradas implican niveles medios y superiores de educación a los que muchos grupos no acceden, a la vez que la formación de la familia se da en forma más temprana en los hogares de menores ingresos. En la totalidad de los países considerados, la diferencia en la asistencia a la educación de estos grupos es muy marcada al tener en cuenta el ingreso como variable explicativa. En Paraguay, por ejemplo, hacia fines de la década se observa que el porcentaje de asistencia del quintil inferior es más de nueve veces inferior a la observada en los hogares más ricos.

Durante los 90, se advierte un aumento en los años promedio de estudio de la fuerza de trabajo juvenil, a excepción de Paraguay (CEPAL, 1999)<sup>3</sup>. En particular, Argentina es el país que logra mayor número de años de escolaridad (10 hacia 1996), mientras que Brasil es el país que solo logra un promedio de algo más de 7 años.

En casi todos los países estudiados se observa un decrecimiento en la participación de los grupos más jóvenes (15 a 19 años) con ninguna calificación –a excepción de Argentina que muestra un leve aumento. En los adultos jóvenes (20 a 24 años), por su parte, crece el porcentaje en Paraguay. Al respecto, Uruguay es el país que muestra menor porcentaje de no calificados en todo el grupo de jóvenes, mientras que son importantes los porcentajes que se observan en Brasil.

Todos los países considerados aumentan los porcentajes de jóvenes con calificación superior, es decir, con educación universitaria o terciaria no universitaria como el magisterio o el profesorado. En cuanto a los niveles medios de los más jóvenes, se observa un crecimiento en la mayoría, aunque descensos en Brasil y Paraguay. En el grupo de 20 a 24 años bajan los porcentuales en Paraguay, todos en beneficio de la calificación superior que se expande notoriamente.

Al considerar el género, se advierte que los porcentajes más altos de niveles medios y altos de calificación se

encuentran en las mujeres activas, que muestran, en la mayoría de los países, un mayor número de años de escolaridad que sus pares hombres.

En la década de los noventa, es interesante notar un porcentaje elevado de jóvenes de entre 15 y 24 años que no asisten a sistema educativo ni formativo alguno y que, simultáneamente, no trabajan ni buscan hacerlo. Con la excepción de Paraguay, en casi todos los restantes países considerados, la quinta parte o más de los jóvenes de este grupo de edad están en esta situación a fines de los noventa. En Paraguay y Uruguay el porcentaje de jóvenes de este grupo especialmente vulnerable ha subido en la década.

Este porcentaje de jóvenes no asistentes ni participantes se podría deber principalmente al desaliento en la búsqueda del empleo, pero también a formas de componer ingresos por otras vías fuera del mercado de trabajo. Estudios en ciertos países permiten asegurar que estos grupos están estrechamente vinculados a fenómenos de marginalidad e ilegalidad urbanas, que lamentablemente se puede percibir como crecientes en la región. De ahí la necesidad de buscar formas de políticas que busquen la retención en el sistema educativo o la inserción laboral exitosa de esta población.

***En la totalidad de los países considerados, la diferencia en la asistencia a la educación es muy marcada al tener en cuenta el ingreso como variable explicativa***

En el caso de los jóvenes, la diferenciación por sexo es clave, puesto que las mujeres jóvenes, especialmente las que provienen de hogares de bajos ingresos, permanecen en el hogar cuidando de los niños, puesto que el costo de oportunidad de salir a trabajar es muy alto dados los bajos niveles de calificación con los que cuentan. En los hombres jóvenes, sin embargo, el problema es serio. Se trata generalmente de personas con muchos fracasos escolares y laborales que causan una sensación de impotencia, y muchas veces son tentados por actividades ilícitas o marginales.

El principal aspecto que se asocia a este problema urbano es el riesgo de que estas poblaciones, al ser excluidas del mercado formal de empleo, se inclinen hacia conductas delictivas y violentas que las inhiben de participar activamente en la sociedad civil. Muchos de estos contingentes provienen efectivamente de hogares pobres y vulnerables donde aumenta el desempleo y el desaliento por la búsqueda de un trabajo productivo. Para la población menor de 25 años del MERCOSUR, el porcentaje de hombres de este grupo que no estudian ni trabajan es alarmantemente creciente en la década que consideramos.

Es indudable el reto que representa para los sistemas de calificación y formación de la próxima década la captación de estos contingentes crecientes de población en un marco de enlentecimiento en el crecimiento de la

cohorte desde el punto de vista demográfico. Este desafío es muy importante, en el entendido de que estos núcleos tienen una gran probabilidad de caer en la pobreza y ser excluidos totalmente del sistema, agudizando los ya graves problemas de seguridad y comportamientos anómicos que se hallan en algunas sociedades, muchas veces asociadas a patrones importados o violentos (pandillas, “patotas” y “barras bravas”). El fortalecimiento de las redes de apoyo local a nivel de barrios, comunidades y organizaciones de la sociedad civil, así como los sistemas formativos, pueden ser claves para tratar de localizar e integrar estas “ciudades dentro de las ciudades” que coexisten con los mercados globales y modernos, pero representan un claro peligro para la integración social.

#### **EMPLEO, PRECARIEDAD Y JÓVENES**

Como ya se señaló, entre 1990 y 1998 las tasas de aumento en el producto lamentablemente no se han traducido en generación de empleo en la región. Por otra parte, la productividad del factor trabajo aumenta escasamente, y la tasa de desempleo global se elevó.

Durante la década, la tasa de ocupación promedio había venido subiendo a partir de 1990, declinando en 1995 por el impacto de la desaceleración en el crecimiento del producto regional, retomando su tendencia ascendente en 1997. El aumento del empleo se ha

dado, en general, en el sector privado de menores niveles de productividad y, en función del comportamiento macroeconómico ya analizado, en sectores vinculados a bienes no comerciables, aspecto diferencial en relación a décadas pasadas, donde el incremento del empleo se había observado en sectores de bienes comerciables. Esto se ha venido produciendo en un marco de baja generación de empleos, con requerimientos de calificación vinculados a sectores modernos de la economía y de un aumento en los sectores de baja productividad, tradicionalmente considerados refugio para la fuerza laboral no calificada.

La participación del sector definido como informal en el empleo total ha crecido, con relativamente bajos registros en Uruguay. Es de destacar el aumento en la participación de la microempresa en la generación de empleos, aspecto muy importante en lo que al tipo de empleo generado se refiere. Se constata, también, un importante crecimiento de la ocupación en el servicio doméstico, que generalmente recluta mujeres jóvenes, uno de los grupos más vulnerables en términos de generación de ingresos y cobertura social.

Paralelamente, el sostenido retroceso del empleo del sector público en casi toda la región, especialmente a raíz de los procesos de reforma del Estado y políticas de competitividad emprendidas, ha sido una característica común a todos los países de la región y de

América Latina en general durante los noventa.

Los procesos de reestructura de la economía –principalmente en el sector industrial de los bienes comercializables y del sector público– y la escasa generación de empleos calificados han incidido en un aumento de los empleos con mayor precariedad y no han podido generar mayor empleo en sectores modernos de la economía.

La proliferación de empleos sin protección, o el aumento de las modalidades de contrataciones flexibles a término, o la modalidad de la subcontratación generada por la nueva organización de la industria y muchos servicios, han incidido en el aumento de las ocupaciones denominadas «de baja productividad». Sin embargo, también se observan estas características en las modalidades de inserción de grupos más calificados, como profesionales y técnicos, que si bien no pertenecen a este grupo, comparten con ellos la incertidumbre y la precariedad de la inserción.

Es muy indicativo el aumento en la disparidad de los ingresos generados por el trabajo calificado y no calificado. Así, la disparidad entre ingresos de asalariados técnicos o profesionales en relación a los no profesionales ni técnicos del sector privado más moderno (establecimientos de más de 5 personas ocupadas), es notoriamente creciente desde la década de los ochenta<sup>4</sup>. La mayoría de los países

**A pesar de los avances realizados en materia educativa, el mercado de trabajo de los países considerados todavía no es capaz de generar fluidamente empleos de calidad suficiente a la población entrante al mercado**

umentan la brecha: Paraguay aumenta más de un 50%, pero partiendo de cierta igualdad hacia principios de la década, Uruguay, un 42%. Si se observa el mismo tipo de análisis, comparando los profesionales y técnicos asalariados y los trabajadores por cuenta propia no profesionales, se advierte una brecha aún mayor.

Como ya se ha visto, la dinámica del empleo se basa en el crecimiento de sectores de baja productividad, principalmente el autoempleo y la microempresa. Adicionalmente, el ritmo de crecimiento del empleo no ha sido el deseado cuando se trata de los jóvenes menores de 24 años. Se sabe que el empleo depende fundamentalmente del ciclo económico y el comportamiento de la demanda agregada, por lo que en un marco de recesión no es dable aumentar empleos para los jóvenes.

5 4

El último aspecto considerado, vinculado a cierto aumento en los niveles de remuneración reales del trabajo, principalmente a causa de una desaceleración de los niveles inflacionarios, llevan a concluir que los aspectos globales de las estructuras del empleo están alcanzando a la región, principalmente a través de la disparidad en las remuneraciones de su fuerza laboral.

En la década estudiada, se confirma la disminución en el porcentaje de la PEA ocupada en la industria manufacturera y el aumento sostenido en los sectores terciarios (comercio y servicios principalmente).

A pesar de los avances realizados en materia educativa, el mercado de trabajo de los países considerados todavía no es capaz de generar fluidamente empleos de calidad suficiente a la población entrante al mercado.

Los procesos de liberalización comercial y financiera que se fueron dando en la década en todos los países del bloque, han puesto a las estructuras ocupacionales preexistentes en la región en un claro entredicho en cuanto a su compatibilidad con el cambio global.

En la región se observan aumentos en los diferenciales salariales y no disminuciones, aparte de un aumento en la demanda por mano de obra calificada. Esto se debe, fundamentalmente, a que la transferencia de tecnología requiere calificación. Cuando se liberaliza la economía en un contexto como los noventa, el país en desarrollo busca incorporar rápidamente tecnología en bienes de capital cuya importación se abarata. Ello aumenta la demanda por mano de obra con calificación para el uso de esta nueva tecnología y por ello aumentan los salarios ofrecidos para este tipo de personas.

Lo anterior ha incidido en gran medida en la ocupación, puesto que se han detonado mecanismos de ajuste estructural en las diferentes economías que han hecho disminuir en forma pronunciada a los sectores industriales manufactureros que competían –muchas veces al amparo de protecciones y subsidios- con productos del resto del mundo. Los sectores vinculados a los servicios y al comercio han ocupado su lugar en términos de generación de empleos y se hace necesario detenerse en cuantificar y caracterizar estos cambios, especialmente en la ocupación de los más jóvenes.

En el empleo urbano del MERCOSUR, los ocupados menores de 19 años constituyen hacia fines de la década entre el 15 y el 57% del total de grupo

de edad, dependiendo del país. En Brasil y Paraguay se produce un aumento de este porcentaje. También es el caso de los jóvenes adultos de 20 a 24 años, aunque en Argentina disminuye. Las tasas de empleo de los más jóvenes aumentan en Paraguay, y disminuyen en el resto. En los jóvenes de entre 20 y 24 años, las tasas de empleo aumentan en casi todos los países, a excepción de Argentina, donde disminuyen.

¿Cómo ha venido evolucionando la inserción en términos de ramas de actividad? Naturalmente, este es un punto medular dentro del análisis de las estructuras de empleo de la juventud, pues revela cómo se perfilan los nuevos requerimientos de las estructuras productivas en transformación.

5 5

**Cuadro 1: Evolución de las principales variables del mercado laboral urbano, según grupos de edad. MERCOSUR Variación circa 1990- circa 1998**

	15 a 19			20 a 24			25 a 65		
	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de Desempleo	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de Desempleo	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de Desempleo
AUMENTA	Brasil Paraguay	Paraguay	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Argentina Brasil Uruguay	Brasil Paraguay Uruguay	Argentina Brasil Uruguay	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Argentina Brasil Paraguay Uruguay
MANTIENE				Paraguay					
DISMINUYE	Argentina Uruguay	Argentina Brasil Uruguay			Argentina Paraguay				

En la estructura de empleo de los más jóvenes, el principal cambio que se da en muchos países es la disminución del sector industrial manufacturero, aunque se advierte que los jóvenes continúan participando relativamente más de este sector que el resto de los ocupados adultos en la mayoría de los países. Sin embargo, su participación cae muy abruptamente en Argentina y Uruguay, y desciende también en Brasil y Paraguay. Hacia fines de la década, los países que concentraban proporcionalmente menos jóvenes de entre 15 y 19 años en la industria manufacturera eran Paraguay (14.2%) y Argentina (14.6%).

5 6

Otro rasgo del empleo de los jóvenes de entre 15 y 19 años se encuentra en el aumento de la rama del Comercio, Hoteles y Restaurantes. Ésta ha resultado muy dinámica en la incorporación de los más jóvenes, habiendo aumentado en todos los países considerados. En Argentina y Paraguay el sector resultó en aumentos considerables en el porcentaje del empleo de los más jóvenes. La apertura comercial que se da en la mayoría de los países, así como el desarrollo del sector Turismo que también se da en gran parte de la región, explican el aumento.

Únicamente en Paraguay, el sector primario agropecuario aumenta como porcentual en el medio urbano. Ello dentro de un porcentaje bastante reducido.

El otro aspecto distintivo de la estructura de la ocupación de los más

jóvenes se encuentra en la disminución de su participación en los Servicios Comunales, Sociales y Personales. Ello se debe principalmente al retroceso del Estado como empleador y al aumento de la calificación de la mano de obra. En todos los países disminuye el porcentaje de personas de entre 15 y 19 años que están ocupados en esta rama con la excepción de Brasil, donde se mantiene constante en torno al 30%.

La rama del Transporte y las Comunicaciones aparece aumentando en la inserción de los más jóvenes. Si bien no es posible un nivel de desagregación muy importante, se puede advertir que el aumento se está dando en jóvenes calificados captados por el auge de los servicios de comunicaciones modernos al que se hacía referencia anteriormente. El hecho que se revela es que en todos los países aumenta su participación, excepto en el caso de Paraguay. Brasil, por su parte, muestra cierta constancia.

De lo anterior se puede inferir que los servicios son los que están aumentando en la inserción laboral de los ocupados más jóvenes. Este aspecto es muy importante en términos de capacitación y requisitos del empleo, así como también en el tipo de relación laboral que se observa en este grupo. Anteriormente, los jóvenes que se volcaban tempranamente a la oferta de trabajo lo hacían en la industria manufacturera, donde posteriormente tenían un horizonte de “carrera laboral” dentro del establecimiento fabril. Hoy, esto

no se da en la mayoría de los países, puesto que las nuevas inserciones se dan en sectores cuya organización no asegura de modo alguno “el empleo de por vida”, sino por el contrario, la flexibilidad de su organización los hace aparecer más inestables y con mayores incertidumbres.

Si se analizan las ramas de actividad de los jóvenes de entre 20 y 24 años, el panorama no difiere sustancialmente del ya mencionado para los más jóvenes. Se dan tanto la disminución del sector manufacturero como el aumento del sector comercio y servicios, con la excepción de los servicios personales y comunales, que disminuyen en casi todos los países estudiados. Por ejemplo, en Uruguay, la caída fue de casi del 40% entre 1991 y 1998. El aumento del porcentual de Comercio, Hoteles y Restaurantes en el Gran Buenos Aires es de casi un 40% en los primeros ocho años de la década y un 60% en Paraguay.

Es interesante marcar el incremento que se da en la rama de los Establecimientos Financieros y Servicios a las Empresas, el cual aumenta su participación en este grupo de ocupados en todos los países, con la excepción de Brasil. Por otra parte, en esta rama de actividad se encuentran los servicios a las empresas, muchos de los cuales antes se realizaban dentro de la propia rama manufacturera y hoy se subcontratan con empresas que brindan los servicios (limpieza, mensajería, procesamiento de datos, contabilidad, mar-

keting y publicidad, entre otros). También es de notar que en este sector se contabilizan los servicios de informática brindados a las empresas, un sector que muchas veces es manejado por empresas de jóvenes que tienen la calificación para aprovechar los nichos de mercados para el desarrollo de software o la comercialización de equipos de oficina sofisticados.

El Transporte y las Comunicaciones también ven aumentar su participación, dando lugar a interpretaciones similares a las mencionadas para la informática. Los procesos de privatización y desregulación de mercados han alentado la inversión privada en este sector, lo que ha incidido en el aumento del porcentaje de jóvenes, muchas veces calificados en nuevas técnicas de telefonía, comunicaciones digitales y redes de comunicaciones.

Si se observan los cortes por género, la estructura ocupacional de las mujeres jóvenes está más concentrada en torno a la industria manufacturera, la rama del Comercio, Hoteles y Restaurantes y los Servicios personales y comunales. Simultáneamente, si se observa también la evolución por edad, se aprecia una disminución en el peso de la manufactura en todos los países estudiados. El sector de los Servicios comunales y personales ha visto disminuir su participación en el empleo juvenil femenino, a excepción de Uruguay, donde no se ha llevado a cabo una reestructura del aparato estatal muy fuerte, y donde el peso de la mu-

***El tipo de inserción de la ocupación de los jóvenes generalmente tiene muy poca protección social, y la estabilidad y seguridad laboral se encuentra generalmente en su mínima expresión***

5 8

jer en la docencia es muy importante en medio de programas de reforma educativa de los sectores primario y secundario.

La gran mayoría de los jóvenes de entre 15 y 24 años de la región se ocupa en forma asalariada, principalmente del sector privado de la economía, en mayor medida que los adultos, donde el trabajo independiente se extiende con mayor intensidad. En Argentina, el porcentaje de asalariados sube para los más jóvenes, mientras que tratándose de los jóvenes adultos, sube en Argentina y Uruguay. Paralelamente, el porcentaje de ocupados por cuenta propia o autoempleados urbanos, también crece en Brasil y Uruguay tratándose de los menores de 19 años, y también en Paraguay en los adultos jóvenes. Por su parte, la ocupación como Servicio Doméstico es de indudable gravitación en el empleo de la mujer más joven.<sup>5</sup>

El tipo de inserción de la ocupación de los jóvenes generalmente tiene muy poca protección social, y la estabilidad y seguridad laboral se encuentra generalmente en su mínima expresión. Las fuertes restricciones a la entrada del mercado laboral y la existencia de altas tasas de desempleo llevan a que los jóvenes acepten muchas veces condiciones laborales muy poco satisfactorias y salarios de subsistencia. Si bien es poca la información que

se tiene en torno a la calidad de los contratos, se puede afirmar que, en la mayoría de los casos, los jóvenes trabajan sin contrato laboral alguno, fuera del amparo de los regímenes de seguridad social o similares.

Ya se ha señalado como una característica del empleo de los noventa, el carácter informal de la creación de empleo en la región. Existe una diversidad de definiciones de lo que se entiende por informalidad en la inserción laboral, pero lo más interesante de notar, para el caso de los jóvenes, es estudiar el carácter de la inserción mayoritariamente asalariada que poseen. Lo importante de señalar, en el caso de los menores de 24 años, es la necesidad de llamar la atención a la inserción bajo condiciones de inestabilidad y desprovistas de protección, especialmente en la modalidad de dependientes, donde el fenómeno es particularmente intenso.

Muchas reformas laborales realizadas en los 90 propiciaron la flexibilización del mercado, desregulándolo en cuanto a trabas, para facilitar el aumento en el empleo (principalmente Argentina). Estas reformas atendieron a bajar el costo de la plantilla de empleados, propiciar el contrato a término, temporal o pasantías, o aun el empleo sin contrato, con el objeto de evitar los costos elevados de contratos indeterminados.

Es interesante observar cómo la precariedad de los empleos alcanza en

mayor medida a los jóvenes de la región, en especial a los menores de 19 años. Por otra parte, durante los noventa, su participación en el empleo total ha crecido en varios países. De ahí surge el importante crecimiento del fenómeno, además de su importancia dentro del empleo juvenil, tanto entre los hombres como en las mujeres. Al analizar este tema surgen múltiples definiciones de precariedad, dependiendo de cada país y de la información con la cual se cuenta para cuantificarla. En principio, hay consenso en que el concepto de empleo precario reúne las características generales de ser temporal, sin contrato de trabajo definido, con ausencia de beneficios sociales, en especial sin cotización a la seguridad social y sin cobertura alguna de seguro.

Estudiando la modalidad de contratación, se advierten muy elevados porcentajes de jóvenes asalariados contratados temporalmente o sin firma de contrato alguno. Esta modalidad ha venido creciendo en toda la masa de asalariados, pero es en los jóvenes donde se da con mayor intensidad. Más aun, si se consideran los jóvenes de acuerdo a los niveles de ingreso de los hogares, se advierten dualidades muy graves en algunos países.

Se advierte en toda la región un crecimiento impactante en la década de este tipo de contratación temporal y en los asalariados sin contrato. Esto último es clave, puesto que la existencia de un contrato conlleva muchos ele-

mentos de integración y bienestar que indudablemente faltan ante su inexistencia: beneficios sociales, cobertura futura de la seguridad social y ausencia de capacitación profesional.

El aumento de los contratos temporales se vincula también, en algunos países, a las reformas laborales en marcha, donde se han propiciado los contratos de aprendizaje, o de prácticas laborales, o los llamados “trabajo-formación” en Argentina. En esos contratos de duración corta se busca crear condiciones para el empleo de los menores de 24 años, acompañándolos con beneficios para los empleadores que se ven eximidos de contribuciones a la seguridad social y del pago de despidos cuando cese el empleado. En algunos países se instauraron también modalidades de contratación que vinculan el trabajo con capacitación, buscando una vinculación estrecha entre el lugar de trabajo y la formación, facilitando al joven la adquisición de experiencia laboral con costo bajo para el empleador.

En cuanto al otro aspecto de la precariedad en la inserción, es decir, la falta de beneficios y cobertura de seguridad social, es destacable observar que es muy elevado el porcentaje de jóvenes que no cuentan con beneficios como seguro de salud, aguinaldos, va-

***El aumento de los contratos temporales se vincula, en algunos países, a las reformas laborales en marcha, donde se han propiciado los contratos de aprendizaje, o de prácticas laborales, o los llamados “trabajo-formación” en Argentina***

caciones, indemnización por despido, entre otros. También es muy alto el porcentaje que no cotiza o está afiliado a ningún sistema de seguridad social. Más aun, si se estudia la distribución por quintiles de ingreso de los hogares, también se advierte una correlación estrecha entre nivel de ingreso y cobertura o acceso a los beneficios en todos los países estudiados.

Los datos presentados permiten comprobar también la hipótesis de que la presencia de mayor capital social y económico en los hogares condiciona el tipo de contratación y cobertura que tendrá el joven en su inserción como asalariado. Por otra parte, ambas facetas de la precariedad se encuentran vinculadas: a mayor temporalidad e inestabilidad en los empleos, menor interés en cotizar a los sistemas de seguridad social.

60

#### **EL DESEMPLEO EN EL MERCOSUR**

Durante los noventa, el desequilibrio entre oferta y demanda laboral se ha agudizado en la región, principalmente debido a la reestructuración productiva con contracción en la industria manufacturera, exitosas políticas de estabilización, y las reformas en los aparatos estatales compatibles con las primeras (disminución de déficit públicos e implementación de políticas de mejoramiento de la competitividad nacional ante la apertura comercial). Paralelamente, la afluencia

de capitales internacionales a la región, así como las políticas que algunos países adoptaron como manejo de sus planes de estabilización, motivaron una apreciación en los tipos de cambio que provocaron cambios importantes en la competitividad, con el consiguiente impacto en el mercado laboral<sup>6</sup>.

La disminución dramática en los índices inflacionarios condujeron a un aumento en los salarios reales que impusieron cierta rigidez a las remuneraciones, las cuales no podían ser abatidas con aumentos inesperados de inflación, sino vía salarios nominales. Ello motivó, naturalmente, un desincentivo al aumento de la nómina, especialmente en sectores en declive, como el industrial manufacturero. Por otra parte, la apreciación de los tipos de cambio que acompañó a la estabilización, incentivó la importación de bienes de capital, encareciendo relativamente el factor trabajo y requiriendo de éste mayores niveles de capacitación, los cuales la mayoría de los países no estaba todavía en condiciones de ofrecer. Además, el debilitamiento de los sectores productores de bienes transables conducen a incentivar la producción de bienes no transables, y por tanto aumenta el comercio y los servicios, aumento que en la región se traduce en una informalización creciente ya analizada. Lo anterior se da en un contexto donde el sector público se retrae y reestructura y, por ende, deja de ser una opción para el desplazado de otro sector.

El desempleo de los noventa es particularmente agudo en los grupos de educación media (6 a 12 años de educación), en comparación con los activos con niveles incompletos de primaria, o con los más educados (13 años y más). Esto se explica por la mayor educación relativa de las mujeres –que son particularmente afectadas por el desempleo– y de las nuevas cohortes de jóvenes entrantes, que muestran un incremento en sus años de escolaridad promedio en todos los países estudiados con respecto a las cohortes más envejecidas.

Por otra parte, los cambios operados en las tasas de retorno a la educación han sido en el sentido de exigir crecientes niveles de instrucción a la fuerza laboral. Paralelamente, los grupos que tienen mayor instrucción son capaces de esperar más para una oportunidad de empleo, mostrando períodos de búsqueda más largos y con mayor selección en este proceso. Argentina y Uruguay aumentan los desocupados con períodos de desempleo superiores a un año, sugiriendo niveles altos de selectividad en la búsqueda<sup>7</sup>. De lo anterior puede concluirse que, en muchos países, el desempleo ha venido golpeando a capas medias –y aun altas– de la sociedad, obviamente con un impacto menor en cuanto a su gravedad, pero suficientemente influyente para generar “sensaciones térmicas” adversas a las estructuras laborales emergentes.

El desempleo es muy agudo en los miembros del 20% más pobre de los

hogares, sugiriendo que el fenómeno está especialmente relacionado a los problemas de pobreza y disparidad en la generación de ingresos. ¿Cómo ha impactado el aumento de las tasas de desempleo en los hogares? Si se observa la intensidad del fenómeno por niveles de ingreso se advertirá que el peso del aumento de las tasas lo soportaron las capas medias y altas de la población (Argentina, Brasil y Uruguay)<sup>8</sup>.

La gravedad del desempleo vinculado a bajos ingresos de los hogares se pone en relieve, dado que a veces se tiende a visualizar el fenómeno desde una óptica personal, cuando en definitiva las características de los hogares son fundamentales para explicar la probabilidad de desempleo. En particular, la existencia de redes de apoyo e interrelaciones entre hogares y comunidades serán más funcionales a la permanencia de sus integrantes más jóvenes en el sistema educativo y al encuentro de un empleo de mejor calidad, en la medida que se esté frente a hogares por encima de la línea de pobreza o con un clima educativo que posibilite un mejor logro en este sentido. La concentración del desempleo en núcleos de hogares pobres con pobre calificación y, en general, con jóvenes y niños como integrantes, exige de políticas que se focalicen en el sector. La disparidad entre calificación o no dentro del mercado laboral, se erige en los noventa como una variable clave para la suerte de la población en edad activa, tanto en su situación laboral como en su

**En los cuatro países estudiados, existían estimativamente casi 3,1 millones de jóvenes que no tenían éxito en su inserción laboral hacia fines de la década, cifra que más que duplica la imperante en sus inicios**

capacidad para generar adecuados ingresos. Por otro lado, los fenómenos de exclusión social que sobrevienen al desempleo y la insuficiencia de ingresos, unidos a una urbanización creciente en el marco de incertidumbre ya señalada en cuanto al futuro laboral, devienen en violencias urbanas y, en algunos casos, revueltas rurales, ya evidenciadas en la región en los noventa.

6 2

La relación de la tasa de desempleo de los adultos jóvenes (15 a 24 años de edad) es, en promedio, dos veces y media la de los adultos de 25 a 65 años. Tratándose de los más jóvenes (15 a 19 años), es casi cuatro veces superior. Constituye, indudablemente, el principal grupo explicativo del desempleo global de la región, de ahí la importancia de estudiar sus características y buscar alternativas y políticas de intervención para reducirlo.

En los cuatro países estudiados, existían estimativamente casi 3,1 millones de jóvenes que no tenían éxito en su inserción laboral hacia fines de la década, cifra que más que duplica la imperante en sus inicios. Por otra parte, estos cuatro países concentran casi el 59% del desempleo juvenil total de América Latina. El desempleo de estos grupos afecta principalmente a las mujeres y a los grupos con menor calificación. Sin embargo, durante los no-

venta, la contribución de los jóvenes menores de 25 años al desempleo global ha descendido en casi todos los países considerados. Sin embargo, en casi todos los casos, son los más jóvenes quienes contribuyen en mayor medida al desempleo total del grupo.

En la región, ya se ha señalado que el tamaño de la cohorte opera a favor de amortiguar el impacto del desempleo juvenil en el total, puesto que es un grupo cuyo peso específico en el total está decreciendo y se prevé la continuación de esta tendencia. Otros factores, como la reforma estatal y el aumento de las actividades no transables de la economía, así como la introducción de nuevas tecnologías sustituidoras de mano de obra –fenómeno ya citado–, tienden a agravar el problema, tanto en la precarización del empleo como en el aumento del desempleo abierto.

En el MERCOSUR, es mayor la cesantía (es decir aquellos que han tenido un empleo y lo han perdido) que los entrantes (buscadores de empleo por primera vez). No obstante, el tránsito de la educación al trabajo encuentra dificultades en todos los países de la región, habiendo dado origen a muchos programas de capacitación y empleo con mayor o menor éxito relativo. En países como Uruguay, el joven que busca su trabajo por primera vez mayoritariamente es un asistente simultáneo al sistema educativo. El acceso inicial al empleo generalmente se ve dificultado por la falta de informa-

ción, de redes de contacto y de los recursos necesarios para una búsqueda exitosa. Para obtenerlo, muchas veces es necesario contar con habilidades, hábitos y normas mínimos que los jóvenes menos educados y provenientes de hogares de bajos ingresos no poseen.

En el caso del empleo independiente, el acceso al crédito y al capital en general se ve dificultado por falta de garantías y préstamos dirigidos a jóvenes. Por otra parte, en los otros extremos de la distribución del ingreso, existen desequilibrios entre las expectativas de jóvenes egresados de centros tecnológicos o universidades que no encuentran empleos acordes con las capacidades adquiridas y muchas veces retrasan su entrada al mercado de trabajo, incorporando más años de estudio, o simplemente emigran hacia países desarrollados que atraen a las personas más capacitadas. Esto se subsana muchas veces por las redes de relaciones y contactos que poseen los hogares que logran encontrar ubicaciones laborales satisfactorias.

El porcentaje de mujeres dentro de los desempleados de entre 15 y 24 años aumenta en la década en todo el MERCOSUR, con la excepción de Paraguay.

Es interesante analizar el desempleo de los jóvenes por ingresos de los hogares a los que pertenecen. Se observa que la relación de la tasa de desempleo prevaleciente en los jóvenes de

los hogares más ricos y más pobres ha venido disminuyendo en el caso de los jóvenes de 15 a 19, excepto en Paraguay y Uruguay. En el caso de los de 20 a 24 años, se han agravado las desigualdades en Argentina. Las diferencias son notorias. Esta relación advierte sobre el hecho de que el peso del desempleo global se está dando principalmente en estos grupos vulnerables, descartando que la mayoría de los jóvenes desempleados sean selectivos en su búsqueda y experimenten el desempleo como un bien de consumo superior, esperando ofrecimientos más rentables. Por ejemplo, en Argentina, la tasa de desempleo abierto urbano de los menores de 20 años, en 1998 era de casi el 50% de la fuerza laboral juvenil de ese grupo en los hogares más pobres, mientras que en los más ricos era del 17. Es Uruguay el país que muestra mayores tasas de desempleo juvenil en los jóvenes de hogares de mayores ingresos.

Relacionado con lo anterior, se debería esperar que los niveles de calificación de la fuerza de trabajo desocupada sean bajos. Efectivamente, la mitad del desempleo de los jóvenes se explica por niveles nulos o bajos de calificación, es decir, menos del segun-

***El acceso inicial al empleo generalmente se ve dificultado por la falta de información, de redes de contacto y de los recursos necesarios para una búsqueda exitosa. Para obtenerlo, muchas veces es necesario contar con habilidades, hábitos y normas mínimos que los jóvenes menos educados y provenientes de hogares de bajos ingresos no poseen***

6 3

**Los cambios en las estructuras ocupacionales conllevan sesgos hacia mayores requerimientos de capacitación. Las credenciales educativas muchas veces son insuficientes para el éxito, puesto que carreras tradicionales pueden no ser funcionales a lo nuevo, mientras que competencias adquiridas en sectores claves pueden ser valorizadas en forma muy elevada**

6 4 medios educativos también de los desocupados. Los cambios en las estructuras ocupacionales conllevan sesgos hacia mayores requerimientos de capacitación. Las credenciales educativas muchas veces son insuficientes para el éxito, puesto que carreras tradicionales pueden no ser funcionales a lo nuevo, mientras que competencias adquiridas en sectores claves pueden ser valorizadas en forma muy elevada.

#### **ENSAYOS DE POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO**

Buscar soluciones prácticas que posibiliten que los grupos de jóvenes en desventaja social puedan acceder a

do ciclo de secundaria completa. Sin embargo, es llamativo el crecimiento en la contribución de personas con niveles superiores de calificación en casi todos los países (únicamente en Uruguay, disminuyen levemente sus contribuciones).

Se puede concluir, por lo señalado arriba, que niveles crecientes de calificación de la mano de obra, así como la creciente participación de jóvenes y mujeres en la actividad económica, vienen acompañados por aumentos en los pro-

un puesto de trabajo en las mejores condiciones posibles se ha vuelto el norte de toda política de empleo. Si bien las propuestas muestran respuestas diferentes, existen ciertos consensos: la necesidad de contar con crecimiento económico y crecientes niveles de productividad en los procesos económicos nacionales, la urgencia por la inversión en capital humano, es decir, capacitación y educación, y la inevitable focalización en los grupos con menor ventaja (TOKMAN, 1997)<sup>9</sup>. Allí se afirma que “el perfil de la demanda por calificación está cambiando. Ya no se requiere tanto el obrero especializado, sino que lo que se premia es la versatilidad, la creatividad y la generación de competencias”, existiendo “también una relación más estrecha entre los empresarios, los mercados y los sistemas educacionales, como mecanismo para aumentar la relevancia de la educación y la capacitación”. Finalmente, Tokman afirma que hay un “espacio para redefinir el rol de las instituciones de formación, que desde una capacitación con base institucional han debido adecuarse a que la formación se hace en forma creciente en empresas o fuera de las instituciones. Esto no significa, como se ha postulado, que el gobierno desaparece o que las instituciones públicas pierden sus funciones. Por el contrario, existe la necesidad de fortalecer el papel de los gobiernos en el diseño, en el control y en asegurar la calidad. En apoyar a los grupos más vulnerables, que los gobiernos tiene la obligación y la responsabilidad de atender”.

Esas soluciones, necesariamente, deben pasar por la revisión de los sistemas educativos y, en particular, de calificación en la región, los que han pasado por diferentes etapas, unas más o menos exitosas que otras. Los sistemas de capacitación que implican un nexo con el mercado laboral han venido evolucionando según los diferentes escenarios económicos por los que ha discurrido la región, de ahí su necesario dinamismo y constante actualización y adaptación.

En la región, las principales soluciones que se deben proponer para aliviar el problema del desempleo y la pobre inserción ocupacional de importantes grupos de pobres, necesariamente pasan, en mayor o menor medida, por priorizar los grupos más necesitados que constituyen los núcleos “duros” o difíciles de la realidad laboral.

La preocupación por estos grupos, así como por llenar vacíos en la capacitación que la educación formal no llenaba, lleva a que, luego de la década de los cuarenta, la región comenzara a implementar “sistemas de aprendizaje”, e imaginara, desde el Estado, una formación ligada al trabajo con fuertes sesgos industrialistas, a la luz de la etapa económica que se estaba viviendo. En muchos casos ya se avisora la financiación tripartita de la capacitación implementada. En los años sesenta, casi todos los países cuentan con las llamadas Instituciones de Formación Profesional (IFP). Inicialmente fueron instituciones con un

alto sesgo de “orientación desde la oferta de calificaciones”, que buscaron la conformación de sistemas nacionales de aprendizajes con fuerte apoyo de los Ministerios de Trabajo de cada país. Acompasando el período de sustitución de importaciones, la oferta de capacitación se centraba casi exclusivamente en las manufacturas y en la construcción. La formación crecientemente se mostraría alejada de la demanda laboral cambiante en las décadas sobrevinientes. Por otra parte, nuevas demandas y requerimientos, así como la revisión del papel del Estado en la mayoría de los países, ponen en jaque, en los ochenta y noventa, a la formación tradicional y provocan cambios en los sistemas nacionales de capacitación.

Paralelamente al proceso anterior se desarrolla la educación técnica o vocacional, que estaba incorporada a los sistemas formales de educación, y por ello sujeta a una tutela del Estado en relación a los contenidos y a su organización, muchas veces mostrando un divorcio pronunciado con las realidades productivas nacionales.

La tercera avenida de calificación de la juventud es la clásica educación superior formal, por la que transitaban los jóvenes de las capas medias y altas de la región, pero que no apuntaba a resolver un problema masivo de empleo juvenil.

En muchos casos los tres pilares (IFP, educación técnica y educación

formal superior) eran combinados para atender las demandas por calificaciones distintas, con una óptica planificada y enmarcada en Planes Nacionales de desarrollo que buscaban optimizar y distribuir recursos para objetivos claros de desarrollo económico.

6 6

En la década de los noventa se observa un cambio sustancial en lo que a capacitación de grupos objetivo se refiere, acompañando los importantes choques generados por la crisis de la deuda de los ochenta y los procesos de liberalización comercial y financiera que se han dado en la región, y a los que ya hemos hecho referencia. Se produce la irrupción de nuevos procesos tecnológicos que pusieron en duda la viabilidad de los sistemas de capacitación existentes, se exige mayor agilidad en la adaptación de la mano de obra a aquellos y se diversifica su oferta exponencialmente, alcanzando esto a todos los sectores: primario, secundario y terciario. Tradicionalmente una función del Estado o con manejo tripartito, los noventa ven multiplicar la oferta privada de calificaciones, muchas veces a instancias del propio Estado, que se retrae en su papel regulador y da lugar a iniciativas privadas, en ocasiones hasta financiándolas, con el objetivo de, por un lado, acercarse más a la demanda laboral facilitando el tránsito al empleo productivo y, por otro, intentar crear una oferta adicional que libere al Estado de su carácter casi monopólico en cuanto a sistemas de capacitación se refiere, permitiéndole así concentrarse en fortalecer los

sistemas primarios y secundarios de la educación, con crecientes niveles de calidad y mejores logros de aprendizajes.

Así, de ejecutor, el Estado comienza a asumir un rol de financiador, regulador y supervisor de la calidad de la capacitación impartida y de las adecuadas condiciones de competencia, mediante la diversificación y la excelencia de la oferta para capacitación. De esta manera se deja un papel central a las propias empresas demandantes de capacitación, propiciando la flexibilidad en los programas y metodologías, y facilitando la inserción posterior de los jóvenes en el empleo para el cual se están capacitando.

A fines de la década de los ochenta surge en Chile un programa que busca la adaptación del JTPA (*Job Training Partnership Act*) de los Estados Unidos, dirigido a jóvenes en desventaja social y que rápidamente es apoyado por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo para su extensión a otros países de la región. Así, durante los noventa, el modelo denominado “Chile Joven” se extiende a otros dos países: Argentina (Projovent) y Uruguay (Projovent).

¿Cuáles son las principales características y resultados de este modelo?<sup>10</sup>

Como respuesta a los ajustes de los ochenta, el programa se encara en Chile por parte del Servicio Nacional

de Capacitación y Empleo (SENCE), del Ministerio de Trabajo, y por parte del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del MIDEPLAN. Este modelo se dirige explícitamente a jóvenes vulnerables y en situación de desempleo estructural, y consiste en cursos de capacitación cortos dirigidos a ocupaciones con cierto grado de calificación (su duración depende del programa), con pasantía integrada en empresas, lo que asegura el involucramiento del sector privado demandante. Sus principales características son:

- a) vinculación de las temáticas de la capacitación con las necesidades del mercado;
- b) el Estado supervisa, diseña, controla y financia pero no ejecuta, sino que es la empresa y la sociedad civil quienes lo hacen, especialmente a través de pasantías laborales y acreditación de la población que accede al programa;
- c) los beneficiarios se autofocalizan, por lo que los criterios se definen de manera tal de atraer únicamente a los jóvenes pertenecientes a la población objetivo del programa;
- d) la ejecución es descentralizada y regulada según el mercado, utilizándose mecanismos como licitaciones o concursos para potenciales oferentes de capacitación;
- e) contactos y consultas permanentes para su actualización y modificaciones.

El programa se divide en cuatro partes con diferentes poblaciones objetivo:

- a) Capacitación para el Aprendizaje Alternado, que busca capacitar para el trabajo dependiente con contrato de aprendizaje;
- b) Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas, que busca también la calificación para el asalariado en oficios de semicalificación;
- c) Capacitación para el Trabajo Independiente;
- d) Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes, orientado a jóvenes bajo la línea de pobreza con riesgo psicosocial.

Generalmente, los programas implementados según este modelo se administran desde una Unidad Coordinadora, que se ubica en diferentes organismos estatales dependiendo de cada país, y responde a los lineamientos de un Consejo directivo integrado por las empresas y los organismos estatales involucrados. Consiste, principalmente, en ofrecer un conjunto integrado de capacitación y de práctica laboral en empresas a jóvenes que requieran un nivel de semicalificación, con una aplicación no únicamente pedagógica, sino también referida a información del mercado, actividades complementarias de formación de habilidades, etc. La entidad capacitadora debe integrar a su propuesta la práctica laboral, por lo que se fuerza una estrecha vinculación entre la temática de los cursos y la realidad laboral, a través de la incorporación de la propia empresa como socia de la capacitación. La capacitación y práctica es limitada

en el tiempo. Durante este período, el beneficiario recibe un subsidio para que permanezca en el programa, generalmente mínimo para evitar errores en los incentivos. Si bien no hay ningún compromiso de las empresas para una posterior contratación, existe la presunción de que el conocimiento y el desarrollo de las habilidades harán más probable que el beneficiario tenga un empleo con calificación mínima, sea en la propia empresa donde haga la pasantía o en otra similar.

6 8

Las entidades capacitadoras pueden ser públicas o privadas u ONGs que cumplan ciertos requisitos mínimos y se anoten en los registros, los cuales sirven de marco para las posteriores licitaciones o concursos que se abran públicamente. El objetivo que se busca con esto es que, por un lado, se diversifique la oferta de capacitación, tanto por parte de empresas como de otras organizaciones y, por otro, asegurar que la formación se realice en ocupaciones para las cuales exista demanda explícita por parte de las empresas, asegurando por tanto, la actualización y adaptación a los nuevos perfiles ocupacionales que puedan ir surgiendo con los cambios en las tecnologías y en las actividades económicas. Una vez seleccionadas las entidades de capacitación, en función de los pliegos de las licitaciones y la virtud del paquete de capacitación-pasantía presentado, se realiza un contrato que, generalmente, castiga la deserción y premia la captación laboral por parte de las empresas.

Los beneficiarios se eligen en función de un proceso de autoselección, pero es responsabilidad de los organismos estatales y regionales que éste se haga en función de las prioridades previstas en el programa, es decir, se dirija a jóvenes en situación de pobreza o de desventaja social. Así, se realiza un proceso de difusión, convocatoria y selección que es clave para evitar sesgos en la selección y fallas en la focalización. Este es un tema medular en los programas de este tipo. Finalmente, una vez elegidos, los programas pedagógicos se combinan con aspectos que faciliten la inserción laboral del joven mediante programas dirigidos a mejorar sus habilidades, autoestima e información. Obviamente, el tema de la pasantía laboral pasa a ser también muy importante, pues asegura un contacto con el mundo del trabajo que aumentará las chances de empleabilidad del joven en el futuro.

Los programas de este tipo que la región ha venido implementando carecen, en general, de evaluaciones científicamente sostenibles que se hayan diseñado desde su inicio, en base a la conformación de grupos de control adecuados y un seguimiento de los egresados. Las experiencias de evaluación parciales de estos programas, dado el limitado lapso de implementación, dan cuenta de que existen ciertos éxitos y algunos fracasos en su ejecución. En primer término, se aprecia un aumento en la probabilidad de inserción ocupacional en los beneficiarios de algunos programas. No obstan-

te, se observa que éstos generalmente “destilan” los mejores beneficiarios, que son aquellos que prometen menos deserción y más empleabilidad (dos aspectos claves en el éxito del modelo), por lo que dejan de lado los núcleos más problemáticos de la fuerza de trabajo joven con evidentes desventajas sociales. Por otra parte, en algunos casos, se advirtieron filtraciones de jóvenes de estratos medios y altos, aunque ese porcentaje es pequeño.

El limitado impacto en términos cuantitativos en las poblaciones objetivo que se plantean (jóvenes bajo la línea de pobreza y con problemas de inserción laboral) es común a todos los programas de este tipo implementados en la región. Los programas de Chile y Argentina han sido más masivos, aunque únicamente en el primer país se puede afirmar que ha tenido impacto en las cifras estadísticas globales de la población con carencias.

Los programas han sido menos exitosos en lo que hace a la diversificación de oferta puesto que, en algunos casos, la propia oferta de las entidades de capacitación no estaba consolidada y, por tanto, existieron ciertos sesgos hacia la oferta por parte de personas y no entidades que conformaban en forma *ad hoc* las propuestas de capacitación (ello ocurrió en la primera etapa del Proyecto Joven en Argentina, donde la mitad de los oferentes eran de este tipo). Por otra parte, el tipo de capacitación laboral recibida por los beneficiarios dista de ser una forma-

ción profunda y permanente que cree competencias polivalentes en grupos donde, quizá, los conocimientos básicos son desconocidos por completo, además de ignorar las normas mínimas compatibles con un empleo formal. Esto conduce a reflexionar sobre el impacto que estos programas pueden tener en contextos donde las formaciones básicas no son lo suficientemente desarrolladas, como es el caso de los jóvenes provenientes de muy bajos niveles de ingresos.

Por otra parte, se acepta que los programas de este tipo “parecen responder mejor a los jóvenes más integrados socialmente y con menores handicaps de entrada. Poblaciones más marginales necesitarían de políticas integrales con componentes formativos más amplios y mayor contención social. Por ello es preciso mirar en el más largo plazo para asegurar el aporte a la empleabilidad y la integración social”<sup>11</sup>.

Es indudable, por tanto, reflexionar sobre el hecho de cómo los sistemas de capacitación o formación para el trabajo pueden, a su vez, tener un impacto cuantitativo en los crecientes números de desempleados jóvenes de la región.

Una primera lección, aprendida en los noventa, es que los cambiantes es-

***El limitado impacto en términos cuantitativos en las poblaciones objetivo que se plantean (jóvenes bajo la línea de pobreza y con problemas de inserción laboral) es común a todos los programas de este tipo implementados en la región***

cenarios productivos y de inserción económica que tiene y tendrá la región en el corto plazo, necesariamente conlleva la necesidad de un sistema que permita calificar en contacto permanente y con efectiva coparticipación de la demanda laboral, cualquiera sea su actividad. Por otra parte, desde la lógica del costo-beneficio, esta formación debería sustentarse sobre formaciones básicas muy sólidas, es decir, por sistemas educativos primarios y secundarios con alta calidad y universalidad, que aseguren que las diferentes aperturas que se den al mundo del trabajo sean aprovechadas en su totalidad. Los noventa y el nuevo siglo imponen, por tanto, un nuevo “pacto” en las diferentes sociedades de la región para universalizar y mejorar la calidad de los sistemas educativos básicos, extendiéndolos a poblaciones indígenas, marginales y rurales, con metodologías novedosas e incentivos claros. Para muchos grupos con bajo nivel de empleabilidad futura, es claro que el Estado debe ser el principal promotor dispuesto a motivar la capacitación, puesto que seguramente otros sectores no estarán dispuestos a emprender tareas con una baja relación beneficio-coste.

Otra enseñanza que arroja este modelo, es que la demanda laboral no tiene claro muchas veces sus propias necesidades de calificación de la mano de obra<sup>12</sup>, puesto que ella misma está sujeta a cambiantes situaciones –de mercados, tecnológicas, etc.– que le impiden una clara visión sobre estos

temas. Los países, al respecto, desde sus institutos tecnológicos, o desde los medios académicos con apoyo del Estado, deberían contar con un marco informativo que apoye a las empresas en lo que a hace a nuevos procesos emergentes y que posibilite la previsión y preparación de una adecuada calificación de los nuevos entrantes. Esto es especialmente clave en todas las etapas productivas de la emergente organización económica, ya que los nuevos avances tecnológicos impactan no solo en los empleos de alta calificación, sino en todos, aun los antes llamados manuales. En estos nuevos escenarios, es fundamental aprovechar las posibilidades de los sistemas de información de redes internacionales que posibiliten tomar contacto con los nuevos requisitos de capacitación y los plasmen con celeridad y calidad en nuevos marcos de formación para los jóvenes entrantes al mercado.

En tercer lugar, la experiencia de ciertos programas de la región ponen en relieve la necesidad de dotar de un dinamismo a la oferta pública y privada de formadores para el trabajo. La gran lección de los programas implementados se encuentra en que, ante el retroceso del Estado como planificador y ofertante casi exclusivo de formación, no ha surgido una oferta privada diversificada, flexible y de alta calidad que posibilite pensar en una situación deseable. Por el contrario, la oferta muchas veces era inexistente o se conformaba esporádicamente para aprovechar los beneficios de los pro-

gramas. Ante esto, es importante diseñar los mecanismos necesarios para incentivar una oferta privada pujante que acompañe la estatal, complementándola, y que encuentre los incentivos necesarios para actualizarse permanentemente y ofrecer cursos de formación acorde con los conocimientos de frontera. Aquí, otra vez, surge como necesaria la información sobre los nuevos procesos y modalidades. La propia oferta de calificaciones puede ser un motor de cambio en la demanda laboral, ya que podría anticiparse a ésta en lo que a nuevos requisitos se refiere.

La puesta en marcha de programas de capacitación no asegura *per se* un abatimiento del desempleo o de la precariedad en el empleo de los jóvenes. Combinando las tradicionales políticas activas del mercado laboral, con un énfasis muy grande en la formación básica, se asegura, por lo menos, que la inclusión de grandes masas potencialmente desplazadas del mercado laboral puedan ser más exitosas en su inserción. El acceso de capas medias y altas a la capacitación con alta calidad se asegura dada la globalidad de los procesos y la disponibilidad de información en tiempo real. Se debe procurar facilitar este acceso a los jóvenes más vulnerables, y para ello se debe contar con un explícito apoyo del Estado y de la sociedad civil en su conjunto, con el fin de hacer empleable posteriormente a ese contingente. La aceptación de la heterogeneidad en los diferentes grados de integración social de los jóvenes es, indudablemente, una

premisas para el diseño de políticas que encaren activamente la calificación de los jóvenes para darles mejores oportunidades en el mercado de trabajo de fin de siglo.

Finalmente, es interesante estudiar las experiencias de algunos países en relación a los incentivos dados a la contratación de jóvenes.

Por ejemplo, la Ley N° 16.873 de 1997 en Uruguay establece beneficios a empresas que incorporen jóvenes bajo ciertas formas contractuales establecidas en la misma ley. Esta norma establece contratos de prácticas laborales para egresados de centros educativos públicos o privados establecidos especialmente, becas de trabajo para jóvenes de 15 a 24 años pertenecientes a sectores de estratos bajos, contrato de aprendizaje vinculado a la capacitación técnico-profesional en alguna institución, entre otras formas. Las empresas que contratan bajo estas formas establecidas gozan de exoneraciones de aportes patronales con destino al régimen de seguridad social y aportes patronales con destino al seguro por enfermedad. Es interesante mencionar que el Instituto Nacional de la Juventud y la Junta Nacional de Empleo –instancia tripartita que funciona en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social– tienen el cometido de

***La gran lección de los programas implementados se encuentra en que, ante el retroceso del Estado como planificador y ofertante casi exclusivo de formación, no ha surgido una oferta privada diversificada, flexible y de alta calidad que posibilite pensar en una situación deseable***

evaluar la aplicación de la ley cada dos años. Por otra parte, los contratos de aprendizaje dirigidos por instituciones de formación técnico-profesional que no sean públicas o no cuenten con supervisión pública deben ser autorizados por la propia Junta Nacional de Empleo. Con el fin de evitar desvíos, se prevé que los contratos celebrados bajo el marco de esta ley se deban registrar en la Inspección General del Trabajo, con el fin de fiscalizar el debido cumplimiento de los requisitos que en ella se estipulan. También se prevé que una empresa no pueda tener más del 20% del total de empleados bajo estas formas contractuales. El programa ProJoven, del que ya dimos cuenta anteriormente, evalúa semestralmente el devenir de la aplicación de la ley. A octubre de 2000, se habían celebrado únicamente 228 contratos registrados

bajo las modalidades de la ley, juzgándose que existen grandes dificultades en la aplicación, especialmente en el contrato de aprendizaje que vincula la contratación a una experiencia de capacitación mediante alguna institución.

En Argentina, la ley de empleo estable N° 25.250 de mayo de 2000 prevé eximir parcialmente aportes a la seguridad social a las empresas que contraten trabajadores por tiempo indeterminado, con el fin de neutralizar los efectos que la reforma laboral de los 90 tuvieron en la precarización del empleo. Mientras que la exoneración parcial es de un tercio de las contribuciones vigentes para todos los trabajadores, en el caso de los jóvenes menores de 25 años esta reducción sube a la mitad de las contribuciones.”

#### NOTAS

1 Véase CEPAL. *Panorama social 2000-2001*. Santiago de Chile, 2001.

2 Véase RAFAEL DIEZ DE MEDINA. *Jóvenes y empleo en los noventa*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2001.

3 CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, 1999.

4 CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, 1999.

5 No todos los países incluyen al Servicio Doméstico dentro de su clasificación de categoría ocupacional. Sin embargo, en todos los países que sí lo hacen, el porcentaje en el caso de las mujeres jóvenes es muy importante, lo que hace pensar en la gravitación de esta categoría en el resto de los países. Constituye, por tanto, una de las categorías de entrada laboral más importante en segmentos de mujeres con mínima calificación.

6 Hacia fin del período, en algunos países, comienza cierta flexibilización de estas “anclas” cambiarias del manejo macroeconómico con el objetivo de ganar competitividad internacional. Brasil y Chile dejan flotar la moneda para evitar ataques especulativos.

7 “*Panorama Social de América Latina*” CEPAL, 1999.

8 CEPAL, op.cit.

9 TOKMAN, Víctor. *El trabajo de los jóvenes en el post-ajuste latinoamericano*. Boletín técnico interamericano de formación profesional, Montevideo, Cinterfor/OIT, n. 139-140, abr.-set. 1997.

10 Véase, entre otros, Cinterfor/OIT. *Juventud, educación y empleo*. 1998 y Cinterfor/OIT. *Programas de capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. 1999 (mimeo)

11 JACINTO, C.; GALLART, M.A. *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos*. Buenos Aires: IPE/UNESCO; CENEP. 1997.

12 Al respecto se ha notado que los programas del modelo “Chile Joven” donde se obliga a una presentación conjunta entre entidades de capacitación y empresas, muestran que en muchos casos estas últimas no conocen claramente sus propias necesidades de calificación y menos aun anticipan los requerimientos futuros.