

**Los Jóvenes Latinoamericanos en Transición:
Un análisis sobre el desempleo juvenil en
América Latina y el Caribe**

Caroline Fawcett

School of International Service, American University

Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Desarrollo Social
Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral



**Banco
Interamericano
de Desarrollo**

Resumen Ejecutivo

La transición de la escuela al trabajo proporciona el marco central para comprender el desempleo juvenil en América Latina. El desempleo juvenil no es un estado transitorio al empleo sino más bien un proceso muy prolongado en el cual los jóvenes pasan del desempleo a la escuela, al empleo no remunerado, y al empleo no calificado de bajos salarios, todo lo cual tiene bajos costos de oportunidad. El proceso de transición para los jóvenes, incluido el del desempleo juvenil, refleja en gran medida el de las tendencias del mercado laboral más grande: la gran informalidad del mercado laboral, la creciente brecha entre aptitudes y salarios entre trabajadores del sector formal-informal, y la reducción de los ingresos de los trabajadores informales, que se mueven en forma precaria hacia la línea de pobreza.

Este análisis de política considera las relaciones económicas entre sectores: dónde están estrechamente vinculados los sectores formal e informal en términos de trabajadores jóvenes y adultos, dónde existen trabajadores calificados y dónde escasean en todos los sectores de la economía, y dónde la disminución y los cambios tecnológicos arrojan a grandes cantidades de trabajadores no calificados al sector informal. El desempleo juvenil vive a la sombra de la demanda del mercado laboral más amplio y la dinámica salarial, mediante lo cual el desempleo juvenil es sencillamente un reflejo fracturado de las cuestiones del mercado laboral más grande. Más aún, el impacto de las políticas y los programas del mercado laboral para los jóvenes está vinculado en gran medida con la dinámica del mercado laboral más amplio.

Las conclusiones de este trabajo apuntan a ocho recomendaciones principales:

- ✓ La transición de la escuela al trabajo: una distancia muy grande. La prolongada transición de la escuela al trabajo hace pensar en enormes incertidumbres y cambio continuo. Las políticas y los programas deben abordar todos los aspectos de la transición, ya que estas actividades están muy incorporadas al comportamiento juvenil.
- ✓ Concentrarse en metas a largo plazo. Dada la longitud y la índole de la transición de la escuela al trabajo, la posibilidad de ser empleados y la productividad de largo plazo de los jóvenes debe ser una consideración clave de las políticas y los programas y no la colocación en empleo de corto plazo. Los factores que influyen en la transición son fundamentales para determinar “cómo” los jóvenes pasarán hacia estas metas de largo plazo.
- ✓ Prioridad para los jóvenes con educación secundaria incompleta en la mayoría de los países. Debe darse prioridad a la “mayoría joven” en un país específico. En la mayoría de los países de la región, estos tienen educación secundaria completa o menos.
- ✓ Mayores incentivos de mercado para permanecer en la escuela. Es necesario comprender mejor las estructuras de mercado para promover la educación. Las políticas y los programas del mercado laboral deben promover las normas sobre aptitudes adjuntas a los salarios iniciales de los jóvenes.
- ✓ La dimensión informal de las políticas y programas juveniles. El sector informal es el camino al empleo para la mayoría de los jóvenes latinoamericanos. Se deben promover incentivos para estimular la formación de capital humano en el sector informal, junto con normas específicas para el empleo de los jóvenes en el sector informal.
- ✓ Vinculación de los sectores formal e informal. Las nuevas políticas por medio de normas y capacitación deben estimular normas genéricas sobre aptitudes que sean pertinentes a los sectores tanto formal como informal.
- ✓ No más programas de capacitación con ingredientes e instrucciones fijos. Las evaluaciones de políticas demuestran que los programas de gran escala no se ajustan a las necesidades de los jóvenes rurales, los participantes más jóvenes, de bajos ingresos, los que tienen menos instrucción y, con frecuencia las mujeres. Se necesitan nuevos diseños e innovaciones para proyectarse a estos grupos específicos, incorporando las características del mercado laboral local.
- ✓ Vinculación de las políticas y los programas educativos y laborales. La complementariedad de las medidas de políticas y programas asegurarán un impacto más eficaz y de largo plazo. Se debe estimular a investigación, el diálogo de políticas y los proyectos piloto entre proyectos de mercado laboral y programas de reforma educativa.

Cómo entender el desempleo juvenil en América Latina

Una perspectiva del mercado laboral del desempleo juvenil

"Pero yo me temo que cuando el economista teórico pasa al problema general de la determinación de salarios y la economía laboral, su voz se apaga y balbucea. Si es sincero consigo mismo, deberá confesar que existe una tremenda cantidad de incertidumbre y dudas de uno mismo en relación con las partes aún más básicas y elementales del sistema." ¹

El estudio de los mercados laborales y, en particular, de los jóvenes en el mercado laboral ha confundido a economistas, sociólogos, educadores y rectores de políticas durante bastante tiempo. Lo que se ha escrito en materia de empleo y desempleo juvenil es bastante integral, dedicándose considerable análisis e información al desempleo juvenil en América Latina. En este estudio de investigación y análisis de políticas se formulan supuestos básicos para el mercado laboral para la juventud. El enfoque estándar de oferta-demanda al mercado laboral juvenil, el trayecto de la transición de la escuela al trabajo, y la continuidad del rendimiento del capital humano en todos los niveles de escolaridad. La experiencia latinoamericana cuestiona estas suposiciones y exige maneras nuevas y creativas para captar los modelos tradicionales de análisis. En términos más sencillos, los jóvenes en América Latina no son tan previsibles. La incertidumbre y el riesgo de la existencia diaria de los jóvenes ejerce una fuerte influencia en sus decisiones en cuanto a la escuela, el trabajo y el hogar, creando así condiciones de cambio y movimiento constantes.

Este documento de políticas capta esta dinámica de la juventud y su repercusión en los factores determinantes y las políticas del desempleo juvenil. *La transición de la escuela al trabajo es el punto de partida principal* y proporciona el contexto para comprender el desempleo juvenil. Este desempleo no es un estado transitorio al empleo sino más bien un proceso muy prolongado en el cual los jóvenes pasan por el desempleo, la escuela, el empleo no pagado y el empleo no calificado de bajo salario, todo lo cual tiene costos bajos de oportunidad. Agrega otra dimensión a este proceso el hecho de que los jóvenes latinoamericanos con frecuencia están en la escuela y en el trabajo. El proceso de transición sumamente complejo y multifacético tiene como resultado un cambio constante para los jóvenes en América Latina.

El proceso de transición de la juventud, incluido el del desempleo entre los jóvenes refleja en gran medida las tendencias de los mercados laborales más grandes: la gran informalidad del mercado laboral, la creciente brecha de aptitudes y salarios en el sector formal e informal, y la disminución de ingresos de los trabajadores informales que se mueven en forma precaria hacia la línea de pobreza por sus ingresos. En el documento se examina el desempleo de la juventud con esta *perspectiva del mercado laboral*. Se utilizan la medición y las herramientas del mercado laboral para caracterizar estas tendencias recientes en los mercados laborales de América Latina y luego examinar la manera en que esta dinámica cambiante afecta a la juventud. Como parte de este análisis, se utilizan características específicas de mercado para vincular a los jóvenes con el mercado más grande: sectores específicos de empleo, atributos educativos específicos y movimiento salarial. Al hacerlo, el análisis considera las relaciones entre los sectores: dónde están íntimamente vinculados los sectores formal e informal en términos de trabajadores jóvenes y adultos, dónde existen trabajadores calificados y escasez de ellos en los sectores de la economía, y dónde las reducciones y los cambios técnicos envían a grandes cantidades de trabajadores no calificados al sector informal. El desempleo entre los jóvenes vive a la sombra de la dinámica más amplia de las demandas del mercado laboral y los salarios.

Han surgido novedades más alentadoras con respecto a la oferta de mano de obra. Los jóvenes, como porcentaje de la población trabajadora han disminuido en todos los países de la región, salvo en

¹ Extracto de Paul Samuelson, citado en Card y Krueger, 1995.

Argentina, Bolivia y Uruguay. La participación de los jóvenes en la fuerza laboral sigue esta tendencia: el porcentaje de jóvenes en el mercado laboral activo también está disminuyendo en la mayoría de los países latinoamericanos. Junto con esta restricción del mercado desde el punto de vista de la oferta, los jóvenes están mejor preparados, habiendo aumentado las tasas de educación superior en todos los países de la región. El acervo de capital humano ha mejorado, pese a que persisten grandes brechas entre los niveles educativos de los jóvenes. En la mayoría de los países existen altas concentraciones de jóvenes que no han terminado la escuela secundaria. De 75 % a 80 % de la población de jóvenes adultos tiene educación secundaria incompleta (Duryea y Szekely, 1998.) Como se examina en este trabajo, las características de edad y educación son clave para explicar las discontinuidades y la segmentación del mercado laboral latinoamericano.

En forma análoga, los efectos del sector, las aptitudes y la edad se pueden ver mejor en políticas y programas específicos. En este trabajo se examinan cuatro políticas prototipo: generación de empleo, política de salario mínimo, capacitación y empleo subvencionado, y servicios de mercado laboral. En cada uno de estos campos de políticas se proporcionan pruebas de la importancia de las características sectoriales, los atributos educativos y los efectos de la edad. Sobre la base de las enseñanzas recogidas, las políticas y programas futuros requieren que se realice un análisis más profundo y se preste más atención a los beneficiarios a los que se quiere llegar y *evitar consecuencias no intencionadas*. Las consecuencias no intencionadas de proyectos y políticas son una peligrosa realidad de la intervención en el mercado laboral.

Comprender el desempleo juvenil es mucho más que examinar las características de los jóvenes desempleados en América Latina. Requiere colocar a la juventud en un proceso del mercado laboral en el cual pasan de la escuela al trabajo (y tal vez vuelven de nuevo) y, por último, a través de un proceso prolongado hallan un lugar en el mercado laboral. Requiere comprender las cuestiones del mercado laboral en América latina y la manera en que el desempleo juvenil es sencillamente un reflejo fracturado de las cuestiones más amplias del mercado laboral y requiere también que la política pública incorpore esta complejidad en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas y programas. En este trabajo se examina el desempleo de la juventud en esta perspectiva más amplia, con el fin de explicar y entender mejor las fuerzas del mercado laboral que dan forma a las políticas del empleo juvenil en América Latina.

Hechos conocidos en el empleo y el desempleo de los jóvenes

El primer paso es examinar los hechos familiares sobre el empleo y desempleo de la juventud, cuyas características de empleo y desempleo de los jóvenes se han examinado con cuidado durante la década pasada. Estos estudios ofrecen una visión instantánea de la fuerza laboral de un país, incluida la juventud, correspondiente a ese año; con el tiempo, los datos contribuyen a nuestra comprensión de las tendencias del mercado laboral juvenil.² Surgen varias características clave que destacan los factores principales que se hallan en la raíz de las cuestiones del empleo en la región.

En el cuadro 1-1 se presenta un resumen de las características del empleo y el desempleo urbano de la juventud en diferentes países de la región. (Sírvasse consultar el apéndice II que contiene información adicional sobre las características.) De los datos de la encuesta surgen nueve características principales en el empleo y el desempleo de la América Latina.

- ✓ *Disminución de las tasas de participación laboral entre los jóvenes.* La década de los noventa llevó la participación de la fuerza laboral de la juventud a niveles altos sin precedentes, pero estas tasas están disminuyendo ahora desde 1995 en la mayoría de los países de la región con excepción de Honduras, México, Paraguay y Venezuela. Junto con este hecho está la disminución de jóvenes como porcentaje

² La gran cantidad de trabajo de encuestas se ha llevado a cabo con la CEPAL y la Oficina Regional de la OIT en Lima. Las estadísticas anuales se encuentran en **Panorama Laboral** (OIT). El BID y otras instituciones multilaterales han trabajado en concierto con la CEPAL/OIT en estas encuestas y análisis.

de la población económicamente activa (PEA) en muchos de los países. Las tasas de participación de las mujeres jóvenes en el mercado laboral también están disminuyendo en muchos países como Argentina, Colombia y Panamá. En otros países hay un nuevo resurgimiento de trabajadoras jóvenes, como Brasil, Costa Rica, Ecuador, México y Paraguay.

- ✓ *Continúan las tasas persistentemente elevadas de desempleo juvenil, pese al hecho de que disminuye la proporción de jóvenes en las cifras de desempleo total.* El desempleo juvenil en América Latina pasó de niveles de un solo dígito a doble dígito en los años noventa. Sin embargo, ha disminuido la proporción de jóvenes desempleados en la cifra total de desempleo, en gran parte debido a la disminución de los jóvenes en la población trabajadora. El impacto neto de estos dos aspectos es mezclado: Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay tienen tasas de desempleo juvenil que constituyen una proporción más pequeña en las tasas de desempleo total. Los países restantes, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá y Venezuela, hallan un creciente impacto neto del desempleo juvenil en sus economías.

Tabla 1-1. América Latina (16 países): Participación de la Fuerza de Trabajo Urbana y Porcentaje de Desempleo para Personas entre la edades de 15 y 24 a/

Country	Year	Labour force participation rate		Unemployment rate		Percentage of young people in total EAP	Percentage of unemployed young people in total unemployed	Youth unemployment rate / total unemployment rate (ratio)
		Total	Youth	Total	Youth			
Argentina b/	1990	56	52	5.9	13.0	19.2	42.1	2.20
	1994	57	54	13.0	22.8	21.8	38.1	1.75
	1997	59	53	14.3	24.2	20.6	35.0	1.69
Bolivia	1989	59	41	9.4	17.4	23.1	43.0	1.85
	1994	62	43	7.2	5.8	24.2	44.0	1.81
	1997	62	41	7.7	6.4	21.0	38.3	1.73
Brazil	1990	63	62	4.5	8.3	28.2	52.7	1.84
	1993	66	64	7.4	14.3	27.1	52.4	1.93
	1996	64	61	8.0	15.1	26.3	49.3	1.89
Chile	1990	52	38	8.7	17.9	19.5	40.1	2.05
	1994	55	40	8.8	16.1	18.2	43.1	2.37
	1996	56	37	8.0	13.2	16.3	36.1	2.20
Colombia	1990	61	49	10.3	20.1	23.8	46.5	1.95
	1994	62	50	8.0	16.2	22.8	46.0	2.03
	1997	63	48	11.8	24.3	21.8	44.8	2.06
Costa Rica	1990	57	51	5.3	10.5	25.5	49.8	1.98
	1994	57	47	4.2	9.7	22.0	50.8	2.31
	1997	58	47	5.8	13.0	21.9	49.1	2.24
Ecuador	1990	61	44	6.1	13.5	23.8	53.0	2.21
	1994	63	49	7.1	14.9	24.3	51.3	2.10
	1997	64	48	9.2	18.9	23.3	48.2	2.05
El Salvador	1990	64	51	9.9	19.3	26.1	51.0	1.95
	1995	62	48	6.8	14.0	25.1	51.6	2.06
	1997	68	43	7.3	14.6	21.9	43.8	2.00
Honduras	1990	60	48	6.9	11.2	28.9	45.7	1.62
	1994	60	48	4.1	7.1	29.4	51.7	1.73
	1997	65	55	5.2	8.9	29.4	50.1	1.71
Mexico	1989	53	43	3.3	8.3	27.8	59.0	2.45
	1994	57	47	4.5	9.4	25.0	55.8	2.89
	1996	59	47	5.1	12.5	25.2	61.8	2.45
Nicaragua	1997	61	45	13.1	20.9	25.8	41.1	1.60
Panama	1989	65	47	7.0	37.1	22.7	31.2	1.37
	1994	62	51	15.7	31.0	23.7	47.0	1.97
	1997	63	50	15.4	31.5	22.0	45.1	2.05
Paraguay d/	1990	65	58	6.3	15.5	26.6	65.6	2.46
	1994	69	64	4.4	8.3	27.3	51.5	1.89
	1996	71	65	8.4	17.8	27.6	58.3	2.12
Dominican Republic	1992	69	66	19.7	34.3	33.8	58.6	1.73
	1995	60	51	17.0	30.0	28.8	51.8	1.80
	1997	64	56	17.0	27.0	30.5	50.0	1.64
Uruguay	1990	58	57	8.9	24.4	19.5	53.5	2.74
	1994	60	62	9.7	24.7	21.5	54.5	2.55
	1997	59	61	11.4	26.3	21.6	49.8	2.31
Venezuela d/	1990	57	41	9.6	17.0	22.9	42.5	1.85
	1994	59	44	8.4	15.0	22.7	42.2	1.86
	1997	64	50	10.6	10.8	23.3	43.4	1.87

Source: ECLAC, on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the relevant countries.

- a/ Includes live-in domestic employees.
- b/ Greater Buenos Aires.
- c/ Asunción.
- d/ Nationwide total.

Fuente: CEPAL, en base a tabulaciones especiales de datos de encuestas de hogares realizadas en países pertinentes.

- a/ Incluye empleadas domésticas que viven con la familia
- b/ Zona metropolitana de Buenos Aires
- c/ Asunción
- d/ Total del país

Extraído de "Tendencias recientes en el mercado laboral", CEPAL 2000.

- ✓ *La tasa de desempleo entre los jóvenes es aproximadamente el doble que la de la población total.* Este coeficiente es elevado cuando se compara con otros países en desarrollo (1,5 en promedio) y países desarrollados (1,8). Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay tienen coeficientes más altos que dos (200%). Esta característica le recuerda al lector que el desempleo entre los jóvenes es una cuestión global, en la que países desarrollados y en desarrollo se enfrentan a desafíos similares aunque por motivos diferentes.
- ✓ *Aumenta el hecho de que cuanto más joven es el trabajador, mayores son los niveles de desempleo.* En los diez últimos años las tasas de desempleo se están volviendo más sensibles a la edad de los jóvenes. En el cuadro II-1 del apéndice II se distinguen las tasas de desempleo por edad y género. Este resultado es particularmente pronunciado en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. En muchos de estos países el desempleo entre los jóvenes de 15 a 19 años es el doble que el de los de 20 a 24, quienes a su vez tienen tasas considerablemente más elevadas que los mayores de 24 años. El estudio de investigación realizado por el BID muestra que el efecto de la edad continúa en los jóvenes hasta la edad de 29 años. Los efectos de género acentúan aún más esta tendencia en muchos países.
- ✓ *Las tasas de desempleo entre las jóvenes son marcadamente más elevadas que las de los hombres en varios países.* Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela registran tasas de desempleo más elevadas entre las mujeres que entre los hombres. No obstante, esta tendencia no es la norma en otros países, como Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay. Varios motivos explican estos marcados contrastes entre países, incluido el empleo de maquila, las tasas más bajas de participación en el mercado laboral y el empleo en el servicio doméstico en los países.
- ✓ *Preponderancia del empleo urbano de los jóvenes en los sectores de comercio y servicios, el sector informal.* Aproximadamente el 60 % de todos los jóvenes empleados se encuentran en el sector de comercio y servicios. Son excepciones a esto Honduras (48%) y Bolivia (52%). (Véase el cuadro II-2 del apéndice II.) Otros países se enfrentan ante considerables aumentos del empleo de jóvenes en el sector informal, como Chile. En muchos países disminuyó el empleo de jóvenes en el sector manufacturero, siendo excepciones Bolivia, Honduras, México y la República Dominicana.
- ✓ *En la mayoría de los países está aumentando levemente el nivel educativo de los jóvenes latinoamericanos.* El número promedio de años de escolaridad de los jóvenes ha aumentado según varias mediciones educativas. El número promedio de años de escolaridad entre la fuerza laboral joven es levemente superior en la mayoría de los países (cuadro II-3 del apéndice II). El logro educativo refleja este resultado. En general los países latinoamericanos han logrado considerable progreso en la educación básica y ahora se encuentran ante el desafío educativo de "fuerzas laborales competitivas" con el requisito de educación secundaria terminada.
- ✓ *Cuanto más alto el nivel educativo, más baja es la tasa relativa de desempleo juvenil en un país.* El efecto del nivel educativo en el desempleo juvenil se ha mantenido como característica clave en los años noventa (véase el cuadro II-4 del Apéndice II). Surge un hecho sencillo: cuanto más alto es el nivel de educación de los jóvenes, más alto es el nivel de desempleo relativo. El mayor extremo en esta tendencia es el Brasil, pero los jóvenes de Colombia, Costa Rica y Venezuela que tienen una educación elevada solo constituyen aproximadamente el 10% en el total de estos jóvenes. En estos países, los pocos afortunados que llegan a la universidad hallan un camino a la seguridad en el trabajo y empleo. Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador y Panamá al parecer dan menos importancia a las credenciales educativas, ya que los jóvenes con educación representan alrededor del 40 % o más del total de jóvenes desempleados.

- ✓ *Los jóvenes de bajos ingresos soportan cada vez más la carga del desempleo en América Latina.* En los diez últimos años se ha visto una marcada inclinación en las tasas de desempleo en los jóvenes en América Latina (véase el cuadro II-5 del apéndice II). Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay han visto este aumento de la carga del desempleo de jóvenes de bajos ingresos. De los 12 países en los que se realizaron mediciones, solamente Bolivia, Honduras y Venezuela lograron cambiar el rumbo de dicha tendencia. Solamente en un par de los países esta tendencia está correlacionada con las tasas más elevadas de países de participación de la juventud: Argentina, Colombia y Ecuador.

Estas características ofrecen un panorama del mercado laboral juvenil en América Latina. Un análisis de este tipo proporciona una comprensión básica de los factores que ejercen influencia en el empleo y desempleo juvenil en la región. Pero este análisis descriptivo no explica la índole dinámica del proceso: la transición del trabajo a la escuela, los determinantes ni el impacto de estos factores en el ingreso de los jóvenes latinoamericanos al mercado laboral. Este informe considera las siguientes cuestiones clave:

1. ¿Cuál es la repercusión de la transición de la escuela al trabajo en el desempleo juvenil? ¿Cómo necesitan abordar este proceso las políticas y los proyectos?
2. ¿Cómo han conformado el alcance, la duración y los aspectos específicos de la juventud en América Latina la última década del ajuste estructural y su repercusión en la demanda laboral? ¿Hasta qué punto las políticas y programas específicos integran directamente estas características? ¿De qué manera?
3. ¿Cuál es la repercusión del aumento de la diferencia salarial entre trabajadores calificados y no calificados en el desempleo de la juventud? ¿Cuáles son las distinciones sectoriales con respecto a esta repercusión? ¿Cuáles son las aptitudes y los antecedentes de los jóvenes afectados por estas distinciones?
4. ¿Qué países se han beneficiado con el crecimiento más lento de la participación en el mercado laboral? ¿Cuál es la repercusión de este crecimiento en términos del desempleo juvenil hoy y en el futuro?
5. Aún cuando los programas de capacitación han demostrado tener éxito en promover la posibilidad de ser empleado entre los jóvenes de América Latina, ¿debería ser el objetivo principal de los programas sencillamente crear empleos para jóvenes, cuando los jóvenes permanecen en los empleos menos de un año? ¿Qué otros efectos deberían examinarse en las políticas y programas para la juventud?
6. ¿Cuál es el objetivo del salario mínimo, si no es obligatorio? ¿Cómo está promoviendo el país un salario vital cuando los salarios son submínimos, considerablemente por debajo de la línea de pobreza?
7. ¿Cuáles son algunos de los efectos no intencionados de las políticas del mercado laboral? ¿Cómo pueden los proyectos y políticas abordar estos temas?

Estas preguntas de estudios de investigación abordan el contexto amplio de los temas del desempleo juvenil en cuanto se relacionan con la transición de la escuela al trabajo, el empleo y los salarios en un país. Sobre la base de este análisis, se formulan recomendaciones específicas que se presentan en la sección final del informe.

La transición de la escuela al trabajo en América Latina

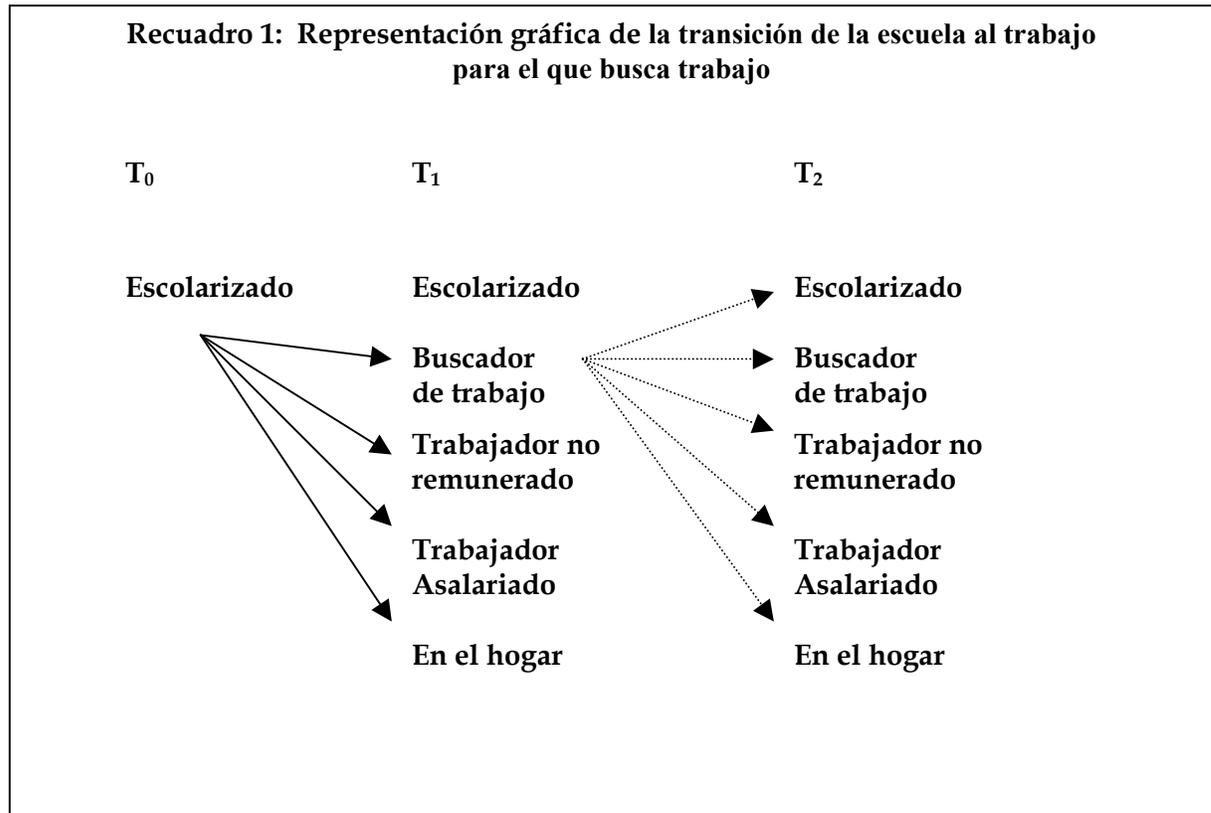
Para los jóvenes, la transición de la escuela al trabajo es el comienzo del proceso de empleo. Tradicionalmente, en la bibliografía económica, esta transición de la escuela al trabajo se presenta como una "opción" en la que los estudiantes tienen la capacidad de sopesar la diferencia entre los beneficios de la escuela y el empleo. Según este modelo, el estudiante escoge entre trabajar o estudiar y los beneficios del ingreso actual en comparación con el ingreso futuro. Con frecuencia se supone que el estudiante pasa directamente del mundo de los libros al del lugar de trabajo.³ Una caracterización así no refleja adecuadamente el proceso de transición de la escuela al trabajo en América Latina, donde puede ser que los jóvenes salgan de la escuela, realicen trabajo no pagado u obtengan empleo asalariado informal, pasen a ser desempleados y, a su vez, en un corto período, se enfrenten a toda una nueva transición al desempleo. En América Latina la transición de la escuela al trabajo es un proceso esquivo y sumamente cambiante, ya que es posible que los jóvenes salgan de la escuela, estén desempleados, pasen al trabajo informal asalariado y luego regresen a la escuela. Es un estado de limbo, en el cual muchos jóvenes latinoamericanos no están ni en la escuela ni en el trabajo durante considerables períodos de tiempo.

Representación gráfica de la transición de la escuela al trabajo

La dinámica de este proceso de transición en América Latina puede captarse mejor por medio de la *representación gráfica de una transición de la escuela al trabajo, distinguiendo las diversas escuelas o posibilidades trabajo para los jóvenes*. En el recuadro 1 se destacan las principales posibilidades: ya sea en la escuela, búsqueda de empleo, como trabajador empleado a salario o trabajador sin pago, o sencillamente en la casa (ni en la escuela ni en el trabajo). Comencemos con todos los estudiantes en la escuela en T_0 , que es el punto de referencia en el tiempo. En el siguiente período, T_1 , comienza la transición de la escuela al trabajo. Los estudiantes pueden optar por quedarse en la escuela o abandonarla, entrando así en el proceso de transición de la escuela al trabajo.

Los jóvenes tienen muchas posibilidades: 1) pasar a procurar empleo, buscándolo activamente; 2) recibir un empleo no pagado, como aprendiz o en una experiencia informal de aprendizaje en una firma; 3) aceptar una oferta de empleo a sueldo, o 4) permanecer en el hogar ayudando a los miembros de la familia o cuidando a niños sin remuneración. La transición de la escuela al trabajo ofrece una variedad de actividades y es importante recordar que cada actividad apoya inquietudes y limitaciones específicas para los jóvenes así como para la familia y unidades familiares. La modalidad de transición de la escuela al trabajo es que el joven se halla en continuo cambio, pasando de una actividad a otra y, con el tiempo, creando un ciclo entre la escuela y el trabajo. Los estudiantes latinoamericanos con frecuencia pasan a la búsqueda de empleo, luego al trabajo no pagado, luego al empleo en el sector informal con sueldo y, durante todo este proceso, los jóvenes regresan a la escuela para seguir cursos específicos.

³ Por ejemplo, en los Estados Unidos para tres de cada cuatro estudiantes la transición de la escuela al trabajo constituye un camino arduo y una transición dolorosa. Una vez que el estudiante ingresa al mercado de trabajo después de abandonar la secundaria o de finalizar los estudios secundarios, se enfrenta ante un período prolongado de ajuste al mercado laboral caracterizado por años de alternar épocas de trabajo casual y desempleo (Osterman, 1980).



El recuadro 1 ilustra esta mezcla de posibilidades, en la que una persona que busca trabajo en T₁ puede permanecer en la búsqueda de trabajo, volver a la escuela, quedarse en casa o pasar al empleo, ya sea no remunerado o con sueldo. La transición de los jóvenes de la escuela al trabajo es sumamente fragmentada, pues los jóvenes cambian constantemente de actividades y experimentan elevadas tasas de recambio de actividades de capital humano, ya sea en la escuela o en actividades de aprendizaje en el trabajo. Junto con este rápido cambio de actividades, existe inquietud en cuanto a la duración de esta transición, cuando los jóvenes no obtienen el conocimiento ni la experiencia que se requiere para un empleo más productivo. ¿Qué explica este círculo vicioso en la transición? ¿Cómo difiere esto entre países? ¿Quién solventa estos costos de transición? ¿Cómo influye esto a la larga en el proceso de empleo de los jóvenes en la región?

Características del proceso de transición

En la última década, se han realizado estudios de investigación para comprender mejor a los jóvenes en la transición de la escuela al trabajo.⁴ Utilizando los datos de la encuesta de hogares de diez países, se pueden distinguir características clave de las personas que buscan trabajo por primera vez: jóvenes de bajos ingresos, niveles más bajos de escolaridad y cantidades mayores de mujeres que de hombres. En el recuadro 2-1 se detallan algunas de estas características correspondientes a 10 países de América Latina.

Existen cuatro características principales que deben observarse en el cuadro. Lo más importante es que los que buscan empleo por primera vez constituyen la mitad (50%) de todos los jóvenes desempleados en

⁴ La CEPAL ha emprendido amplios estudios de investigación en mercados laborales, junto con la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Para un resumen de esa investigación, consulte *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1999-2000*, CEPAL.

todos los países. Este resultado señala lo complejo del proceso de transición: los jóvenes pueden ingresar al mercado laboral, luego regresar a la escuela y luego entrar de nuevo al mercado laboral. En los países que tienen niveles nacionales más elevados de educación, esta tendencia parece ser más pronunciada. En Argentina, Chile y Costa Rica los que buscan empleo por primera vez constituyen menos del 30 % del total de los desempleados, lo que indica un enorme nivel de recambio en el proceso de transición. Otros países latinoamericanos que tienen niveles nacionales más bajos de educación hallan que los que buscan trabajo por primera vez constituyen un mayor porcentaje de los jóvenes desempleados: Bolivia, Ecuador y Panamá, donde se halla que los que buscan trabajo por primera vez constituyen más del 40 % del total de los desempleados. Estos resultados hacen pensar que los países que tienen niveles más elevados de educación pueden tener una transición más prolongada, ya que el mayor número de años de escolaridad sencillamente aumenta la duración del proceso de transición.

Cuadro 2-1

América Latina (10 países): Características de los que buscan trabajo por primera vez y tienen entre 15 y 24 años de edad, zonas urbanas, 1997.

LATIN AMERICA (10 COUNTRIES): CHARACTERISTICS OF FIRST-TIME JOB SEEKERS BETWEEN THE AGES OF 15 AND 24, URBAN AREAS, 1997													
Country	Total	Percentage of youth unemployment corresponding to first-time job seekers	Sex		Per capita household income quartile				Years of schooling			Education	
			Male	Female	1	2	3	4	0-6	7-12	13+	Attending school	Not attending school
Argentina a/	100.0	29.0	41.1	58.9	42.2	29.5	19.8	8.6	2.6	80.0	17.3	26.6	73.4
Bolivia	100.0	45.7	58.8	41.2	40.5	33.5	23.5	2.5	14.7	67.1	18.2	56.6	43.4
Chile b/	100.0	25.1	44.6	55.4	54.9	27.2	9.0	8.9	8.1	72.1	19.9	10.3	89.7
Colombia	100.0	39.4	42.6	57.4	44.7	25.7	17.9	11.7	14.7	76.1	9.2	26.4	73.6
Costa Rica	100.0	26.6	37.7	62.3	44.1	8.5	27.3	20.1	16.0	67.7	16.3	41.9	58.1
Ecuador	100.0	50.5	43.5	56.5	43.7	25.8	23.1	7.5	14.1	72.3	13.5	29.3	70.7
Honduras	100.0	25.1	51.4	48.6	42.4	25.4	29.2	2.9	56.9	38.0	5.1	20.8	79.2
Panama	100.0	43.0	50.4	49.6	35.3	34.6	21.0	8.9	15.9	71.1	13.0	27.3	72.7
Uruguay	100.0	36.7	45.6	54.4	49.3	28.8	14.0	7.9	18.2	73.0	8.2	46.2	53.8
Venezuela	100.0	37.1	44.7	55.3	32.8	27.2	24.2	15.7	24.1	61.5	14.4	64.5	35.5

Source: ECLAC, on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the relevant countries.

a/ Greater Buenos Aires.
L/ 1996

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Zona metropolitana de Buenos Aires
b/ 1996

La educación es una característica clave para explicar quiénes buscan y quiénes no. El mayor porcentaje de los que ingresan a la búsqueda provienen de la educación secundaria (véase el cuadro 2-1). Todos los países, con excepción de Honduras, tienen más de 60% de personas que ingresan que tienen entre 7 y 12 años de escolaridad. Si bien es considerable la variación entre países, pues Argentina tiene 80% y Venezuela 61,5%, estas tasas reflejan la principal audiencia objetivo para la transición de la escuela al trabajo. En segundo lugar, muchos de los que buscan trabajo estudian simultáneamente con el trabajo. Estas tasas varían de 10,3% de personas que ingresan a la búsqueda y que estudian simultáneamente, como el caso de Chile, a 64,5 % en Venezuela, Bolivia, Costa Rica y Uruguay, que tienen un alto grado de personas que estudian y buscan en forma simultánea. Estas prácticas indican una cantidad grande y considerable de recambio en la transición, pues los estudiantes cambian direcciones entre escuela, búsqueda y empleo durante toda su juventud y con frecuencia estudian y buscan simultáneamente.

La excepción a esto es Chile. Como las tasas de personas que ingresan y que estudian y trabajan son bajas, estas personas parecerían tener una transición con menos altibajos en Chile. Sin embargo, estas cifras ocultan la transición chilena: los que buscan empleo por primera vez solo constituyen un 25% del total de los jóvenes empleados en Chile y estos jóvenes provienen de los hogares de ingresos más bajos. La experiencia chilena demuestra que, en muchos casos, los jóvenes se ven empujados a la transición debido a las limitaciones de ingreso de la unidad familiar. El cuadro 2.1 presenta la distribución del ingreso per cápita en la unidad familiar de los buscadores de empleo. En los 10 países, el cuartilo de ingresos más bajo tiene el porcentaje más grande de personas que buscan empleo por primera vez.

Es aún más asombroso el efecto de la distribución del ingreso en la transición escuela-trabajo. La distribución porcentual del ingreso de la unidad familiar tiene un impacto considerable en países de la región, en particular en países de altos ingresos como Chile y Costa Rica. En Chile, la posibilidad promedio de ser un nuevo buscador de empleo de una unidad familiar pobre es dos veces más que en la unidad familiar de ingreso mediano más bajo. En Costa Rica, es cinco veces más probable que un nuevo buscador de empleo provenga de una unidad familiar pobre que de una de ingresos medianos más bajos. Los jóvenes de bajos ingresos son empujados al mercado laboral y luego se quedan estancados en un estado de limbo de la transición de la escuela al trabajo, lo que explica el bajo nivel de desempleo de los nuevos buscadores con relación al total de desempleo juvenil en estos países.

Las características de los que buscan empleo por primera vez en Bolivia, Ecuador y Honduras son bien distintas. Si bien más jóvenes de unidades familiares pobres se suman al proceso de transición, la cantidad que proviene del siguiente cuartile de ingreso no es proporcionalmente considerable. En Bolivia, el 45,7% de los jóvenes desempleados son los que buscan empleo por primera vez, un 40,5% proviene de las unidades familiares más pobres; 33,5% de las unidades familiares de ingresos medianos más bajos y un 23,5% de las unidades familiares de ingreso medio más alto. Junto con este hecho, aproximadamente la mitad de estas personas que buscan trabajo por primera vez también están estudiando en un programa académico. Estos resultados hacen pensar en que la mayoría de los que buscan trabajo por primera vez en Bolivia están siendo empujados a la búsqueda de empleo y a la transición al trabajo, independientemente del grupo de ingresos del que provengan. Por el contrario, Ecuador y Honduras tienen características similares de ingresos de los que buscan trabajo por primera vez, pero pese a ello poseen incentivos limitados para entrar al trabajo.

En la transición de la escuela al trabajo entran en juego cuestiones de género. Las estadísticas de género muestran diferencias entre los países en cuanto a la participación de la mujer en la transición de la escuela al trabajo. En Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela, es más probable que las mujeres sean las que buscan trabajo y no los hombres. En algunos países las diferencias porcentuales son considerables. En Argentina y Costa Rica, es 17% y 25% más probable que las mujeres sean las que buscan trabajo por primera vez. A su vez, las diferencias de género en la transición de la escuela al trabajo prolongan el proceso y llegan, a la larga, a tasas considerablemente más elevadas de desempleo entre las mujeres en la mayoría de los países de la región.

Duración y modalidades de la búsqueda de empleo y la transición

En el cuadro 2-2 se presentan algunas estadísticas preliminares sobre la duración del desempleo juvenil para cinco países latinoamericanos en 1990 y 1997. Como el cuadro lo señala, una sola búsqueda de empleo es razonablemente corta en América Latina, pues el mayor número de desempleados (35%-43%) lo están por un período de uno a seis meses. Pocos son los jóvenes desempleados por más de 12 meses. Y solamente en Honduras se encuentran grandes cantidades de jóvenes (48,9% de los jóvenes desempleados) que están sin empleo durante un mes o menos. Si bien esos países han pasado por tremendos cambios económicos durante el período 1990-1997, en estas estadísticas se ven cambios muy limitados, con excepción de Honduras.

Cuadro 2-2.

América Latina (cinco países): Duración del desempleo juvenil en zonas urbanas.

LATIN AMERICA (5 COUNTRIES): DURATION OF YOUTH UNEMPLOYMENT IN URBAN AREAS						
Country	Year	Total a/	One month or less	1 month & 1 day-6 months	6 months & 1 day-12 months	More than 12 months
Argentina b/	1990	100.0	16.2	48.4	24.1	-
	1997	100.0	14.6	38.3	21.0	8.9
Colombia	1990	100.0	24.8	41.1	25.1	8.9
	1997	100.0	21.7	42.1	28.7	7.5
Ecuador	1990	100.0	13.2	34.8	19.9	8.6
	1997	100.0	12.4	35.0	21.7	12.5
Honduras	1990	100.0	36.4	36.8	14.7	9.6
	1997	100.0	48.9	41.2	8.4	1.5
Uruguay	1990	100.0	21.9	39.7	25.2	9.0
	1997	100.0	21.0	43.1	26.7	8.5

Source: ECLAC, on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the relevant countries.

a/ The entries may not add up to 100 due to the existence of responses "do not know".

b/ Greater Buenos Aires.

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de datos de encuestas realizadas en las unidades familiares en los países pertinentes.

a/ Es posible que las cifras no sumen 100 debido a la existencia de respuestas "no sé".

b/ Zona metropolitana de Buenos Aires.

El complejo laberinto de la transición de la escuela al trabajo cuestiona la sencillez convencional de una medida sencilla de la duración de una búsqueda de trabajo por una sola vez. El desempleo juvenil y la transición de la escuela al trabajo están compuestos por múltiples búsquedas de empleo. El recambio de personal y las múltiples actividades de la transición de la escuela al trabajo hacen que la sola medida de la búsqueda de trabajo sea levemente inadecuada como medición de la transición. La transición se compone de muchas búsquedas únicas de trabajo. Junto con estas preguntas hay numerosas preguntas sobre cómo medir las actividades alternativas del proceso de transición. ¿Qué sucede cuando el trabajo no es pagado? El trabajo casual de un día de duración cuenta como un fin al proceso de búsqueda? ¿Y qué se puede decir de los que estudian y trabajan simultáneamente? ¿Indica esto que se ha logrado empleo? Y no está claro que la duración más corta de la búsqueda de empleo significa que la duración de la transición sea más corta. Como se ve en países desarrollados y en desarrollo, cuando los jóvenes van y vienen de trabajos, a búsquedas a escuelas, la duración más corta de la búsqueda puede indicar la duración más corta del empleo (o de una actividad alternativa) y así llevar a una prolongación del proceso de transición de la escuela al trabajo.

El estudio de datos de panel de los que ingresan al mercado laboral respalda estas conclusiones (véase el recuadro 2). La investigación reciente del mercado laboral en México utilizando datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (NUE) halló alta movilidad entre la escuela el trabajo no pagado y el desempleo. En promedio, los trabajadores no pagados pasan en forma desproporcionada al sector informal no asalariado. El tiempo promedio en que los trabajadores jóvenes (16 a 24 años) permanecen en el trabajo es 1,4 años, en comparación con los trabajadores de 25-34 años. La indiferencia de los jóvenes a las diversas oportunidades –escuela, trabajo no pagado, empleo informal asalariado– sugieren que existen costos sumamente bajos de oportunidad para dejar la escuela. Para los jóvenes pobres y sin educación formal, la transición de la escuela al trabajo está marcada por cambios constantes, pasando de

una actividad a otra, ninguna de las cuales ofrece mucho en términos de ingreso remunerado ni de empleo de larga duración. Para los estudiantes con mayor nivel de instrucción, la probabilidad de empleo asalariado en firmas del sector formal es más elevada y los costos de oportunidad de salir de la firma son mayores. Estos jóvenes con mayor nivel de educación son menos indiferentes y no pasan al empleo informal asalariado. También tienen mayores probabilidades de pasar al sector del empleo formal.

La índole sumamente cambiante del movimiento de la escuela al trabajo proporciona el telón de fondo para comprender a la juventud latinoamericana que siempre está haciendo algo. La corta duración del trabajo, estudio, empleo no pagado y búsqueda de empleo hace que haya cambio constante en este proceso de transición. Un proceso así significa que el trabajo no pagado durante cortos períodos de tiempo será seguido de escuela, trabajo asalariado o desempleo en búsqueda. Según esta dinámica, una persona joven no está estancada necesariamente en un estado de "desempleo" sino en un movimiento entre actividades, ninguna de las cuales tiene mucho beneficio en términos de ingreso, educación ni posibilidad de conseguir empleo. Y en cualquier momento habrá un gran porcentaje de jóvenes que viven en el hogar. Esta condición de no estar ni en la escuela ni en el trabajo representa una cantidad considerable de jóvenes latinoamericanos (véase el cuadro II-6 del apéndice II).

En la mayoría de los países presentados, los jóvenes sin sueldo constituyen aproximadamente un 20 % de los jóvenes latinoamericanos. Es más sorprendente que estos porcentajes se hayan mantenido más o menos estables durante los años noventa, una época de altas tasas de desempleo entre los jóvenes en la mayoría de los países incluidos. La única excepción con respecto al empleo en el hogar de estos jóvenes no pagados es Bolivia, donde solamente el 10% de los jóvenes en el hogar no es pagado. Estas cifras son motivadas por el factor género: la alta proporción de mujeres en empleo no pagado. Por cada hombre en un puesto no pagado en América Latina hay dos o más mujeres en empleo no pagado, en su mayor parte en cuidado de niños y otras actividades en el hogar, y si bien esta tendencia varía entre países, persiste una tendencia preocupante pues es probable que estas mujeres jóvenes en puestos no pagados no tengan la misma oportunidad que los hombres.⁵

⁵ Véase Ruiz de Medina (2001) para las características de este estudio. Otros estudios de investigación respaldan esta tendencia son las estadísticas del BID sobre modalidades de permanencia en el puesto. Alrededor de 50%-70% de todos los jóvenes de 15 a 20 años permanecen el empleo menos de un año en toda la región. Para los jóvenes de 21 a 25 años (jóvenes adultos) aumenta la permanencia en el empleo, pues los jóvenes con menos de un año de permanencia constituyen solamente el 30%-40% del total de la cohorte. Estas tendencias se vuelven más pronunciadas cuando se distingue entre características de educación y de tamaño de la firma (Véase Marquez y Pagés, 1998).

Recuadro 2: Representación gráfica de la transición de la escuela al trabajo de los jóvenes mexicanos

La encuesta nacional de empleo urbano realizada en México junto con la encuesta de microempresas son dos encuestas del mercado laboral que miden el trabajo, la educación, la edad y los salarios reales de los trabajadores urbanos en México. A partir de estas encuestas se pueden construir períodos específicos que hacen un seguimiento de los trabajadores a través de varios puntos en el tiempo. Se construyeron seis paneles utilizando los datos de las dos encuestas mencionadas. Esta rica fuente de datos se ha convertido en un punto de referencia para comprender la manera en que los trabajadores se mueven en el mercado laboral en todo México, así como los trabajadores jóvenes y desempleados.

Se midió la trayectoria del mercado laboral como la probabilidad de que los estudiantes, los desempleados y todos los trabajadores se muevan de un sector inicial a un sector final. La matriz siguiente presenta esta trayectoria desde el sector inicial al sector final midiendo así la movilidad. Para fines de nuestra presentación, el principal movimiento que debe observarse es entre los que están en la escuela, los trabajadores asalariados, los desempleados y los trabajadores no pagados.

Matriz 1. Transiciones de trabajadores entre sectores del mercado laboral durante cinco trimestres Por informal se entiende no protegido

Encuesta nacional del empleo urbano en México, 1991-1992

Probabilidad de pasar del sector inicial al sector final, P_{ij} , en porcentaje.

**Matrix 1: Worker Transitions Among Sectors of the Labor Market Across Five Quarters
Informal Defined as Unprotected
Mexico National Urban Employment Survey, 1991-1992**

Probability of moving from initial to final sector, P_{ij} , in percent

Initial Sector	Final Sector									
	OLF	School	Unemp	Unpaid	SE	IS	FS	Contract	Other	Total
Out of Labor Force (OLF)	72	1	7	1	9	2	5	1	2	100
School	2	53	5	6	2	9	17	3	4	100
Unemployed	14	4	20	2	11	11	26	5	7	100
Unpaid	3	12	6	23	15	17	10	6	4	100
Self Employed (SE)	2	0	2	1	66	3	9	5	6	100
Informal Salaried (IS)	1	2	4	3	16	39	23	7	5	100
Formal Salaried (FS)	2	1	3	0	5	6	76	4	4	100
Contract	1	0	2	0	14	12	20	45	5	100
Other	3	2	5	1	21	11	34	7	16	100
Total ($P_{.j}$)	6	4	4	2	21	11	40	8	5	100

Para los que se hallan estudiando, la probabilidad de permanecer en ello es 53%, pese a que para ellos existe una amplia dispersión del sector final del mercado laboral. De los que dejan los estudios, existe una alta probabilidad de que al hacerlo hallen trabajo en el sector formal: alrededor del 26%. Pero otros estudios demuestran que cuanto más elevado es el nivel de educación del trabajador, más alta es la probabilidad de empleo en el sector formal y de permanecer en este sector. Es bastante sorprendente la cantidad de trabajadores cuya posición inicial es fuera de la escuela y que luego regresan a estudiar. Los trabajadores no remunerados tienen una probabilidad de 12% de volver a estudiar para el trimestre final.

Los resultados de los trabajadores jóvenes son el reflejo del resultado de los trabajadores adultos. La matriz anterior muestra una gran cantidad de movimiento laboral entre el sector de los que trabajan por cuenta propia (TCP), el sector de asalariados informales (AI) y el sector de asalariados formales (AF). Y mientras el 76% de los trabajadores del sector formal permanece en éste, están todavía los que voluntariamente abandonan el sector formal para ir al sector de trabajo por cuenta propia y al sector informal.

Fuente: William Maloney. "Are LDC Labor Markets Dualistic?", documento de trabajo del Banco Mundial. 11 de febrero de 1998.

Determinantes del desempleo en la juventud

El desempleo en la juventud es el resultado de la transición de la escuela al trabajo, proceso mediante el cual tiene lugar una intersección entre la escuela y el trabajo en la vida de los estudios latinoamericanos. La transición apunta a un proceso determinado por el corto plazo, en el cual los estudiantes reevalúan constantemente sus oportunidades, y los incentivos y las restricciones del mercado laboral. El desempleo entre los jóvenes y la transición de la escuela al trabajo refleja en gran medida la tendencia del mercado laboral. Los determinantes del desempleo juvenil al final son reflejo de esta dinámica más grande del mercado laboral. En este proceso dinámico pueden identificarse tres grupos de determinantes: 1) cambios en la demanda agregada o demanda sectorial de mano de obra; 2) salarios relativos de mano de obra calificada, educada, y 3) fluctuaciones en la oferta de mano de obra. Al examinar estos determinantes,

“En lugar de preguntar si la demanda agregada influye en el desempleo de la juventud, pregunta a la cual la respuesta es indudablemente "sí", una pregunta más interesante y pertinente es: ¿por qué las fluctuaciones... afectan en forma desproporcionada a los jóvenes?” (O'Higgins, 2001)

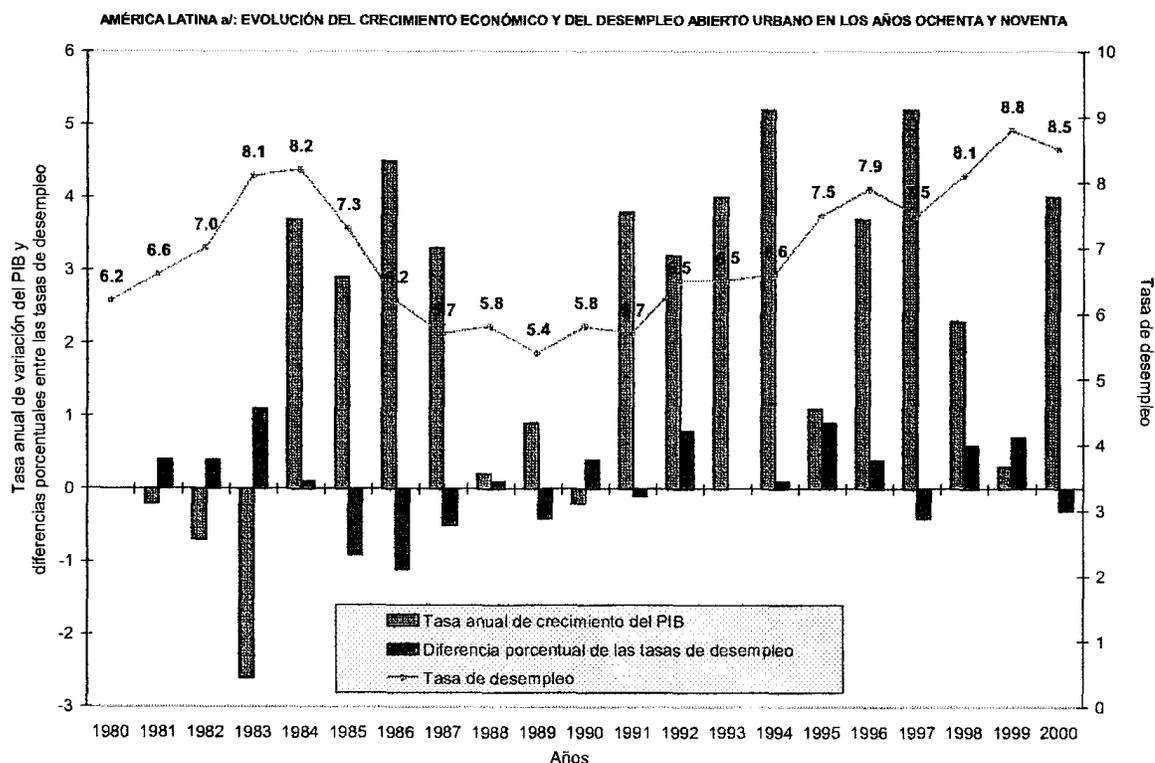
Las fluctuaciones de los factores determinantes –demanda de mano de obra, salario relativo y oferta de mano de obra– son la dinámica del mercado de trabajo más grande que explica el panorama en constante cambio de oportunidades y restricciones al empleo de los jóvenes. Al hacerlo, el documento destaca las principales tendencias y ofrece casos de países que proporcionan pruebas de esta dinámica del mercado laboral.

Fluctuaciones de la demanda agregada

Para la mayoría de los economistas, la demanda agregada de trabajo refleja en gran medida la solidez de la economía. Este crecimiento es captado a través de varias medidas económicas, siendo la más común el producto interno bruto (PIB). Mucho se ha escrito sobre la medición del impacto del PIB en la demanda laboral y el desempleo. En el gráfico 3-1 se presentan los movimientos del desempleo al PIB en toda la región en el período 1980-2000. Los años ochenta presentaron un cuadro clásico: el crecimiento del PIB en toda la región fue de 3%-5%, generó una disminución del desempleo de alrededor de 2%-3%.⁶ Los años noventa introdujeron una nueva dinámica: el crecimiento del PIB de aproximadamente 4% en toda la región se vio acompañado de aumentos de los niveles de desempleo. Esta tendencia preocupante de crecimiento con desempleo más elevado tuvo efectos específicos en la estructura por edad y género del desempleo.

⁶ Al estimar la respuesta del desempleo a los cambios del PIB, el Departamento de Estudios del BID halló lo siguiente: cuando un cambio de 1% de la demanda agregada lleva a un cambio del desempleo de adultos de 0,25%, el aumento del PIB de 4% llevaría a una reducción del desempleo de aproximadamente 1%. Véase Marquez y Pagés (1998).

Gráfico 3-1. Evolución del crecimiento económico y del desempleo abierto urbano en América Latina durante los años ochenta y noventa



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

a) Las cifras de crecimiento económico corresponden al promedio ponderado de 19 países de la región, y las de desempleo a 22 países.

Para examinar con mayor cuidado los efectos de la edad y el género en el desempleo, en el apéndice I se ofrece el estudio de país de Jamaica. La experiencia jamaicana demuestra que para los jóvenes y las mujeres el nivel y la gama del desempleo son mucho más elevados y duraderos para los trabajadores adultos durante las fluctuaciones cíclicas de la demanda. Están bien documentadas las fluctuaciones significativas del desempleo de la juventud en los países del cono sur que pasaron por ajuste estructural entre 1990 y 1995. Un ejemplo es Argentina donde las tasas de desempleo entre los jóvenes aumentaron marcadamente a un nivel sin precedentes de 40%-50% en 1995, en respuesta a la reestructuración económica. Las tasas de desempleo de adultos jóvenes (de 20 a 34 años) fueron la mitad de las de los jóvenes, que se habían triplicado durante 1984, yendo de 4,2% para los hombres y 7,3% para las mujeres en 1987 a 15,3% (hombres) y 25,2 (mujeres) en 1995. En toda la región, desde el Caribe hasta el Cono Sur, las fluctuaciones cíclicas han tenido una repercusión considerable en el desempleo y el proceso de transición de los jóvenes (Pessino, 1997).

Las modalidades de desempleo entre jóvenes y mujeres sugieren que las fluctuaciones en la demanda, en particular en el caso de las fluctuaciones a la baja, tienen un sesgo contra jóvenes y mujeres. Estos trabajadores pagan un precio más elevado en términos de desempleo cíclico y de larga duración. Se pueden distinguir tres tendencias principales en la estructura de la demanda laboral para explicar esto: los

cambios sectoriales en la demanda laboral, el crecimiento del trabajo informal y temporal y la alta demanda de mano de obra calificada.⁷

Cambios sectoriales en la demanda laboral. El sector de empleo difiere entre trabajadores jóvenes, mujeres y adultos. Los trabajadores jóvenes están empleados mayormente en tres sectores: manufactura, servicios comerciales y servicios sociales. En la mayoría de los países de América Latina, 80%-90% de los jóvenes están empleados en servicios. Los trabajos en el sector de la construcción constituyen solamente alrededor de 10%-15% del total del empleo de jóvenes. La preponderancia de jóvenes en el sector servicios es una característica bien conocida del empleo latinoamericano. De los países de la región, Argentina pasó por una transformación sumamente profunda, como se explica en el estudio de caso 2 del apéndice I. La experiencia argentina tal vez sea el ejemplo más extremo. Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela son países que han experimentado una tendencia similar. En cambio, México, Honduras, Bolivia y Panamá no han pasado por la disminución de la proporción del empleo de jóvenes en el sector manufacturero.⁸

Crecimiento en el trabajo informal y temporal. La segunda tendencia de la demanda laboral tiene que ver con el aumento de la índole del trabajo informal y temporal en toda la región (véase el cuadro 3-1/CEPAL 2001).

Cuadro 3-1. Empleo formal e informal en América Latina.

	1990	1994	1997	1999
	Número de ocupados (miles)			
Total	107 581	120 886	130 996	136 626
Sector formal	61 318	65 668	68 810	70 462
Sector informal	46 264	55 218	62 185	66 164
	Estructura porcentual			
Sector formal	57.0	54.3	52.5	51.6
Sector informal	43.0	45.7	47.5	48.4
	Inserción de los nuevos empleos (porcentajes)			
	1990-1994	1994-1997	1997-1999	1990-1999
Sector formal	32.7	31.1	29.3	31.5
Sector informal	67.3	68.9	70.7	68.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^{a)} El empleo informal o de baja productividad incluye a las personas que trabajan en microempresas (establecimientos de hasta cinco personas), al empleo doméstico, a los trabajadores por cuenta propia no calificados y a los trabajadores familiares no remunerados.

Relacionado en gran medida con el aumento en el sector servicios, los contratos informales y temporales en toda la región han aumentado considerablemente. Los cálculos de la CEPAL muestran que el empleo en el sector informal en zonas urbanas aumentó de 43% en 1990 a 48,4% en 1999. Los que acaban de ingresar tienen una participación mucho más elevada, pasando de 67,3% a 70,7% en 1997. Para la mayoría de los jóvenes de

⁷ Estas tres tendencias han sido bien documentadas en Lora y Olivera, *Macro Policy and Employment Problems in Latin America*. Documento de trabajo del BID, Serie 372, marzo de 1998.

⁸ Las estadísticas del sector empleo de trabajadores jóvenes pueden hallarse en Díez de Medina, Rafael. Jóvenes y empleo en los noventa. Citerfor/OIT. 2001.

América Latina, el sector informal de trabajo temporal y a corto plazo es la oportunidad del mercado laboral. Y como ya se ha visto, es el bajo costo de oportunidad en el mercado laboral lo que hace que haya un rápido recambio en el proceso de transición de la escuela al trabajo.

Demanda más elevada de mano de obra calificada, más experimentada y educada. La tercera tendencia en la estructura de la demanda laboral es la creciente demanda de trabajadores calificados. En la última década se vio una transformación tecnológica en el sector manufacturero y crecientes presiones por una mayor competitividad en todos los sectores de la economía de todos los países de la región. A su vez, la demanda de trabajadores calificados ha aumentado en todos los sectores de la economía. Los estudios estadísticos realizados por el BID confirman esta tendencia en seis países de la región: Argentina, Bolivia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela (Lora y Olivera, 1998). El sesgo de la demanda de trabajadores calificados en comparación con no calificados parece persistir en todos los sectores de la economía –comercializables, no comercializables y gobierno– y en todos los países.⁹

Fluctuaciones de los salarios relativos

Con frecuencia se cita la flexibilidad de los salarios reales como medio de aliviar las consecuencias en el desempleo que producen las conmociones de la demanda. Los economistas laborales plantean la siguiente pregunta: ¿cuál es la reducción/aumento de salarios reales que se necesita para mantener una tasa estable de empleo? Siguiendo esta línea de razonamiento el salario reducido absorberá la conmoción de la demanda y reducirá el nivel de desempleo en el país. Chile pasó por esta clásica respuesta de salarios flexibles y desempleo durante su período de ajuste estructural (1974-1994). El estudio de casos de países 3 (apéndice I) ilustra la forma en que el empleo responde a los salarios según este caso clásico.

En el marco del desempleo juvenil, las preguntas pertinentes son: ¿Cuál es el cambio en los salarios relativos (salarios de los jóvenes en comparación con los salarios de los adultos) que influyen en la tasa de desempleo juvenil? ¿Qué salario mide mejor los salarios de jóvenes: salario informal, mínimo o submínimo (capacitación)? ¿Hasta qué punto las fluctuaciones de los salarios relativos son una función de los efectos de los precios? ¿Cuáles son las consecuencias de las características específicas de la demanda en estas diferencias de salarios relativos? Los salarios relativos de los jóvenes a adultos reflejan las tendencias de los salarios reales en América Latina en las dos últimas décadas. En América Latina los salarios reales han pasado por grandes fluctuaciones en los últimos 20 años, impulsados por los precios fluctuantes en la región y por políticas y prácticas específicas de fijación de salarios. Abundan diferencias entre países y por ese motivo se necesita un análisis específico en países específicos. En gran medida, estas tendencias salariales reflejan dos períodos: la compresión salarial de los años ochenta y el ensanchamiento de los salarios relativos para algunos trabajadores en los años noventa.

La compresión salarial de los años ochenta. Para comprender estos movimientos, se debe volver al contexto económico que existía en América Latina antes del ajuste estructural. Las presiones inflacionistas redujeron el valor de todos los otros salarios, llegando a la *compresión salarial*. Solo en casos especiales hubo salarios protegidos por medio de políticas como la indexación salarial (véase el estudio de país de Brasil en el apéndice I). Para el empleo de los jóvenes este es el peor de todos los mundos. El aumento del desempleo en el sector formal de la economía lleva a que grandes cantidades de trabajadores busquen empleo en el sector informal, con lo cual se reduce la posibilidad de que un joven halle empleo. En segundo lugar, la reducción de los salarios relativos hace que el costo de los trabajadores no calificados esté a la par que el de los calificados. Dado los costos de los salarios relativos, las firmas tanto formales como informales prefieren trabajadores calificados con experiencia, con lo cual se desplaza a los jóvenes en el mercado de trabajo. En tercer lugar, la reducción de

⁹ Este aumento de la demanda de mano de obra "educada y capacitada" puede verse en muchos países. En Argentina, Brasil, México, Honduras y Venezuela los jóvenes que tienen solamente instrucción primaria, y por lo tanto "bajo nivel de capacitabilidad", representan más del 50% del total de los desempleados en el grupo cohorte específico. A medida que la región pasa a una tecnología más alta, los jóvenes que quedan rezagados hallarán cada vez más difícil encontrar empleo y, en consecuencia, son los que experimentan los niveles más altos de desempleo.

salarios entre sectores y tipos de trabajo disminuye el beneficio de adquirir aptitudes y, a la larga, los beneficios de la educación. Cuanto menor la diferencia salarial, menores serán los beneficios debidos a la acumulación de capital humano. En muchos de los países de la región la compresión de salarios e ingresos continúa en los extremos más bajos de los niveles de educación-ingreso, con la consecuencia de generar una trampa de empleos de baja aptitud y bajos salarios.¹⁰

Los años noventa: ampliación de los salarios relativos para algunos pero no para todos. Estos resultados son bastante distintos de las tendencias industriales y manufactureras, en particular en el periodo posterior a la reforma. El rápido aumento de demanda de mano de obra calificada frente a la no calificada ha aumentado el diferencial de salarios entre estos dos tipos de mano de obra en la región. La restricción del mercado laboral, en particular en lo que se refiere a los trabajadores calificados, aumenta las tasas relativas entre trabajadores calificados y no calificados y crea un mayor incentivo para estudiar y recibir capacitación con miras a obtener los empleos mejores en el sector formal e industrial. ¿Qué significa esto para los jóvenes y los diferenciales en salarios relativos entre jóvenes y adultos? Aquí las pruebas son mezcladas. Los estudios de investigación realizados por el BID muestran que todos los sectores productivos, con excepción de los servicios financieros, han pasado por un ensanchamiento de la brecha de los salarios entre trabajadores calificados y no calificados en gran parte en función de la composición de aptitudes de la demanda. Este resultado infiere diferencias de los salarios relativos donde los jóvenes no calificados son más baratos que los adultos calificados, lo que crea un incentivo para contratar a los jóvenes, en la economía. Además, una estructura así crea incentivos para el capital humano, cuando los jóvenes pueden aspirar a puestos de trabajadores calificados, independientemente del sector productivo del empleo. Pero estos resultados no se ven respaldados por la investigación dinámica (Maloney, 1998). Esta investigación hace pensar que la disminución de los salarios mínimos reales y los salarios contractuales disminuyen los salarios relativos en los otros sectores, en especial, en el sector de servicios informales de la economía. La disminución de los salarios relativos hace que haya poco incentivo para contratar a jóvenes en vez de contratar adultos no calificados (o semicalificados) en el sector de servicios y el sector informal de la economía.

No hay duda de que los salarios de los trabajadores calificados proporcionan un incentivo para la educación, pero ¿a qué nivel de educación? Para muchos jóvenes no calificados de América Latina la distancia entre el nivel de escolaridad promedio y las "necesidades del mercado" es demasiado grande. No existe una trayectoria de empleo, que continuamente retribuya a alguien que está estudiando y mantenga a los estudiantes en la escuela. La estructura del empleo a los jóvenes crea desincentivos para estudiar, ya que no existe rentabilidad continua de la educación al nivel de educación secundaria incompleta. En el sector informal y de pequeñas firmas, no existe un mejor pago para las personas que siguen estudiando y las que van al sector informal. Esta es la trágica consecuencia de la disminución de los salarios en el sector informal y de pequeñas firmas donde ni los empleados ni los salarios que reciben varían según el nivel educativo.

Dinámica cambiante de la oferta de mano de obra joven

Las tendencias demográficas y de educación de la oferta de mano de obra han aliviado las presiones en el desempleo juvenil en la región. La disminución de las tasas de participación en el mercado laboral y los niveles más elevados de educación están compensando el efecto negativo de los determinantes de la demanda. Los aumentos en la participación en el mercado laboral, impulsados en gran medida por el hecho de que los jóvenes y las mujeres se vieron empujados a ingresar al mercado laboral a fines de los años ochenta y comienzo de los noventa, se han desacelerado, reduciendo así el número de personas que ingresan a la fuerza laboral. Los niveles más elevados de educación en muchos países latinoamericanos han demostrado tener mayor ingreso para niveles educativos selectos.

¹⁰ Este concepto de trampa de empleo de baja calificación y bajos salarios fue presentado por primera vez por Dennis Snower con respecto a factores exógenos de información en decisiones de capacitación en el sector privado. El argumento mencionado se basa en la índole discontinua de la naturaleza de los beneficios entre sectores dados los diferenciales de salarios relativos basados en educación, edad, experiencia y sector de empleo.

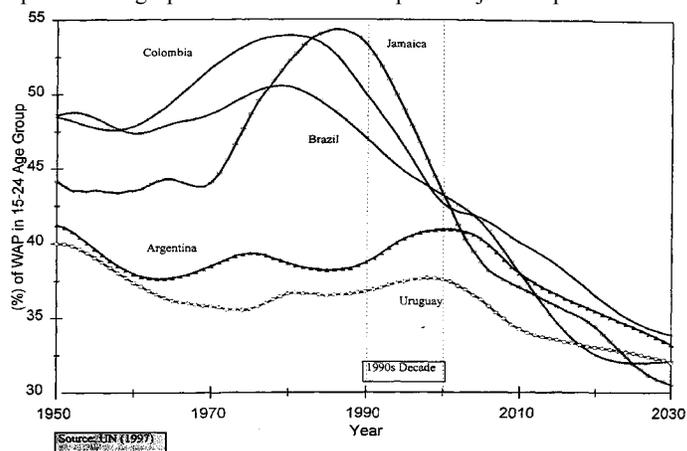
Desaceleración de la oferta de mano de obra joven

Los cambios de magnitud de la oferta de mano de obra dependen de dos factores determinantes clave: los cambios en la magnitud de fuerza laboral potencial debido a fluctuaciones en la estructura de edad de la población y cambios en las tasas de participación en el mercado laboral. Para la mayoría de los países de la región, la magnitud de la oferta de mano de obra se está desacelerando por ambos motivos: la reducción de la fuerza laboral potencial debido a cambios en la estructura de edad y la disminución de la tasa de crecimiento de la participación en el mercado laboral. La dinámica de estos factores determinantes afecta en gran medida a la manera en que la magnitud de la oferta laboral influye en el desempleo en los países respectivos (Duryea y Szekely, 1998).

La estructura de edad de la población determina en gran medida la magnitud de la población en edad de trabajar. Durante las dos últimas décadas, la mayoría de los países latinoamericanos han sufrido una disminución de la tasa de crecimiento de esta población, con lo cual las personas que ingresan al mercado laboral están constituyendo un porcentaje más pequeño del total de la población en edad de trabajar. En el gráfico 3-2 se trazan estas tendencias en ciertos países de la región.

Gráfico 3-2. Tendencias en la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, en América Latina

Proporción del grupo de 15-24 años como porcentaje de la población en edad de trabajar



Extracto de Duryea y Szekely (1998).

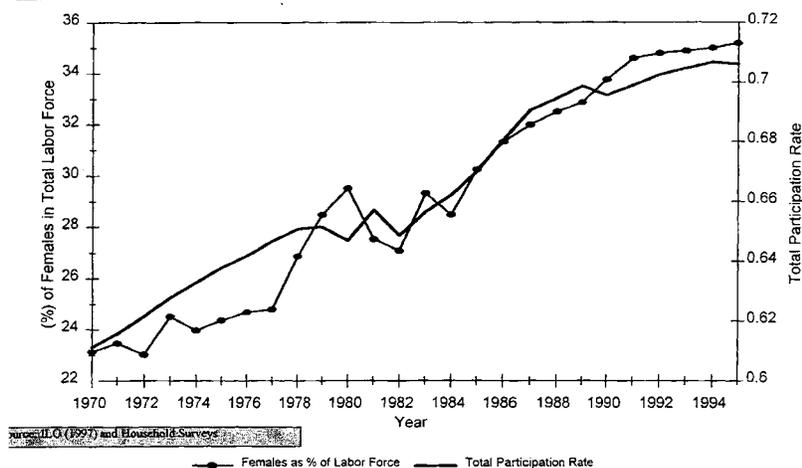
Colombia, Jamaica y Brasil son tan solo algunos de los países latinoamericanos que han experimentado una desaceleración de personas que ingresan al mercado. Otros países incluyen Bahamas, Barbados, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay y Venezuela. Cabe destacar que los países que no experimentaron este proceso, como Argentina y Uruguay donde los efectos de la "explosión demográfica" de los años 1967-1975 agregaron a nuevos ingresantes al mercado. En Argentina, la tasa de rápido aumento de nuevos ingresantes causó un marcado aumento de su participación, pasando de 37% a 41% del total de la población trabajadora.

Además, en la mayoría de los países la disminución de las tasas de oferta de mano de obra contribuye a una disminución del desempleo de larga duración. Varios países han pasado por desaceleraciones considerables de la tasa de personas que ingresan al mercado laboral, lo que a su vez se traduce en tasas "naturales" de desempleo más bajas. Chile, Honduras y Panamá han experimentado cambios considerables en la estructura de edad lo que, a su vez, se estima que contribuye a una disminución en la "tasa natural de desempleo" en los países. En cambio, la cambiante estructura de edad en otros países, como Argentina, Brasil y Uruguay, son la causa de la tasa natural de desempleo más elevada. Por último, varios países –México, Colombia, Costa Rica y Venezuela-- han experimentado tanto una disminución de la tasa natural de desempleo y mayores niveles de desempleo, un

comportamiento algo desnaturalizado. Las tendencias futuras predicen en gran medida una disminución de mano de obra con un efecto negativo en el desempleo.

La participación en el mercado laboral es la segunda tendencia que influye en la magnitud de la oferta de mano de obra. El gráfico 3-3 revela de la mejor manera el marcado cambio en la participación en el mercado laboral en América Latina.

Gráfico 3-3. Tasas de participación de hombres y mujeres, 1970-1974.



Extracto de Duryea y Szekely (1998).

Aquí la participación aumentó de 64% en 1970 a 70% en 1990. Existe un motivo principal de este aumento considerable en las tasas de participación, el cambio sustancial en las tasas de participación de la mujer en la región. Como lo demuestra el gráfico 3-3, la participación de la mujer en la fuerza laboral aumentó de 23% en 1970 a 36% en 1996.

Esta tendencia general es aún más pronunciada para las trabajadoras más jóvenes en América Latina. Al examinar los datos de cohorte sobre la mujer, las trabajadoras más jóvenes tienen mayores tasas de participación. En países en los que la población está aumentando de edad y en los que tienen una alta participación femenina en la fuerza laboral –como el Uruguay– el desempleo es sumamente sensible a cuestiones de género.

Una nota final tiene que ver con las diferencias entre países en la participación en el mercado laboral de la mujer en los años noventa. En todos los países aumentó la participación de la mujer en estos años (con excepción de Colombia), pero surgen diferencias en cuanto a las mujeres más jóvenes. En Argentina, Colombia y Panamá, ha disminuido la participación de mujeres de 15 a 19 años en la fuerza laboral (frente a otras actividades). Esta tendencia parece relacionarse con la participación más elevada de la mujer en la educación secundaria y superior. Los tres países han pasado por aumentos similares de la participación de la mujer en niveles más elevados de escolaridad. Como veremos en la próxima sección, a la larga es más probable que trabajen las mujeres con educación superior que las que no la tienen (Ruiz de Medina, 2001).

Mayor calidad de la oferta de mano de obra por medio de la educación

Junto con estos cambios demográficos está el perfil educativo mejorado del mercado laboral en América Latina. En la mayoría de los países de la región, la escolaridad ha aumentado tanto en términos de nivel como de distribución de la escolaridad entre la población. Como promedio en la región la razón de adultos con educación secundaria a educación primaria aumentó de 0,2 a 0,25, lo que indica un leve aumento del perfil educativo de la región. ¿Qué significa este número en términos de jóvenes en América Latina hoy? Para comprender las

repercusiones de los que ingresan al mercado es preciso distinguir la escolaridad por varias cohortes de edad, eliminando los efectos de la estructura de edad en la población trabajadora.

En el apéndice III-1 se realiza un seguimiento de los niveles de escolaridad de varias edades y cohortes en 16 países de la región utilizando datos de los hogares, Duryea y Szekely estiman estos aumentos para los países. Según lo anuncian en su informe:

“A comienzos de los años ochenta, el típico joven latinoamericano de 15 años tenía 5,3 años terminados de escolaridad y, para mediados de los noventa, ese promedio había aumentado solamente a 5,5. Un joven de 15 años que comienza la escuela a una edad normal y continúa los estudios sin abandonarlos ni repetir un grado habrá finalizado nueve años de educación, Por lo tanto, persiste una brecha muy grande entre el nivel de escolaridad esperado y el logrado.”¹¹

Hay considerables diferencias en los países de la región, siendo Brasil y Honduras los que registran mayores atrasos en materia de aprovechamiento. Estas tendencias apuntan al costo mismo de la transición de la escuela al trabajo, cuando los estudiantes están en la escuela y fuera de ella, con empleo alternativo en puestos de bajos salarios y bajas aptitudes en el sector informal. El bajo costo de oportunidad de salir de la escuela o del trabajo se traduce en elevadas tasas de deserción escolar y recambio de trabajo para los jóvenes, lo que a la larga lleva a una lenta acumulación de capital humano.

Estos logros en educación –pocos pero positivos– influyen en la magnitud de la oferta de mano de obra. Las tasas de participación en el mercado laboral son considerablemente más elevadas en los casos de niveles más altos de educación de la fuerza laboral en todos los países de la región, salvo Ecuador, Perú y Paraguay, países que tienen considerable población rural. Esta tendencia es más marcada por género, pues las mujeres que solo poseen educación primaria tienen aproximadamente la mitad de la participación en el mercado laboral que los hombres. A medida que la educación aumenta para las mujeres latinoamericanas, también aumenta su participación en la fuerza laboral, un resultado que se constata en todos los países de la región.

Los factores determinantes del mercado laboral apuntan a consideraciones fundamentales en la formulación de las políticas y programas de este mercado. Las características singulares del mercado laboral –su prolongada transición de la escuela al trabajo, su informalidad, los estrechos diferenciales de salario y sus características de oferta de mano de obra– influyen en la repercusión de posibles políticas y programas. ¿Cómo pueden abordar estas cuestiones las políticas y los programas públicos? ¿Cuáles son algunos de los modelos que han tenido éxito? ¿Se puede repetir lo de un país en otro? ¿Cómo se relacionan con los factores determinantes del desempleo juvenil?

Políticas y programas del mercado laboral para jóvenes

Perspectivas de las políticas en el mercado laboral latinoamericano

La mayoría de las discusiones en América Latina se basa en el supuesto de que si tan solo la economía creciera a 8% generaría la tasa natural de empleo en un país y así se resolvería el desempleo en dicho país. La meta mágica mediante la cual el crecimiento económico genera suficiente empleo ha sido desde mucho tiempo el objetivo de las políticas de los países en América Latina. Al hacerlo, se supone que el mercado económico generará una solución al empleo relacionado con el crecimiento "si tan solo"... Junto a este argumento, los economistas clásicos señalan las barreras institucionales, como elevados impuestos a la nómina y los salarios mínimos, como los motivos por los cuales el mercado no podrá solucionar.

¹¹ Duryea y Szekely (1998, pág. 11)

Estos argumentos contrastan con una segunda perspectiva: que por diversos motivos, el mercado de la demanda hallará imposible crear la estructura de empleos para resolver el desempleo, en particular, el desempleo juvenil. El alto grado de incertidumbre y riesgo en los mercados laborales de América Latina, incertidumbre con respecto a su empleo futuro y salario esperado, la índole sumamente volátil de las fluctuaciones de la demanda y sus efectos sobre salarios reales, la elevada tasa de recambio de empleos, y sustracción de empleados, y las restricciones crediticias en el financiamiento de la educación o el trajo por cuenta propia. En gran medida la incertidumbre crea estructuras de mercado laboral que son ineficientes y de corta duración por naturaleza, y nunca pasan a los países a niveles más elevados de desarrollo (Booth y Snower, 1997).

Estas dos perspectivas de los mercados laborales en gran medida enmarcan políticas y programas específicos. Las políticas de salario flexible y de fuerza laboral abordan las barreras del mercado y de este modo estimulan el empleo. Los programas de capacitación, de servicios del mercado laboral y de trabajo por cuenta propia son programas gubernamentales para reducir la incertidumbre del mercado y aumentar la colocación de personal según sus aptitudes en el mercado. El objetivo de esta sección es explorar las políticas y los programas que surgen de estas dos perspectivas. Al hacerlo, se debe reconocer las ventajas comparativas de dichas políticas y programas específicos que surgen de los efectos primarios y secundarios de ellos. Los jóvenes, con su gran presencia en el sector informal y su prolongado e ineficiente proceso de transición de la escuela al trabajo, plantean desafíos en el sentido de que los efectos secundarios con frecuencia sobrepasan los efectos primarios en el sector formal. Con estas necesidades especiales en mente, pasemos a los objetivos principales de las políticas y programas del mercado laboral.

Objetivos de políticas y programas

Las políticas y programas del mercado laboral son intervenciones gubernamentales para promover el empleo productivo y reducir las incertidumbres del mercado laboral. A su vez, las políticas y programas para jóvenes abordan aspectos específicos de esta política general. Dado que el desempleo juvenil y la transición de la escuela al trabajo abarca un período considerable en la vida de una persona en América Latina, una amplia gama de programas y actividades sobre el desempleo son pertinentes para la audiencia juvenil. Igual importancia revisten las políticas del mercado laboral de adultos que tienen importantes repercusiones en cuanto al impacto del empleo relativo en los jóvenes. Por ese motivo, la discusión sobre políticas examina amplias categorías de programas, cada una de las cuales se basa en objetivos específicos.

Se distinguen cuatro objetivos en las políticas y programas del mercado laboral:

- Generación de empleo por medio de programas de obras públicas e inversión social. La historia de los programas de creación y promoción de empleo es larga y voluminosa en América Latina. Los programas de creación de empleo en el espíritu de Keynes abordan la creación de empleo durante las fases descendentes cíclicas de la economía. En la historia de América Latina han existido muchas diversas versiones de este programa. Desde los programas de obras públicas en desarrollo vial y de transporte, hasta los fondos de inversión social de construir centros comunitarios, escuelas y establecimientos de atención de la salud, la creación de empleos por medio de proyectos públicos y de inversión social es una herramienta bien conocida para crear oportunidades de empleo durante periodos descendentes de la economía. En América Latina, los jóvenes son los beneficiarios no intencionados de esos programas, que con frecuencia constituyen alrededor de 34%-40% de los beneficiarios fijados como meta.
- Promoción del empleo mediante políticas salariales y de seguridad del empleo. La investigación demuestra el costo de los mercados laborales inflexibles debido a protecciones salariales y políticas de seguridad del empleo. Hay muchas consecuencias relacionadas con la reforma laboral y considerable impacto en la juventud.¹² Junto con este debate está el debate tradicional sobre las consecuencias que tiene la legislación

¹² Heckman y Pagés (2000)

sobre salario mínimo en el empleo juvenil, tema que se ha evaluado cuidadosamente en varios países de América Latina. En muchos países latinoamericanos, los salarios mínimos ya no son obligatorios en vista de que los salarios informales están por debajo del salario mínimo. La falta de una política eficaz de salario mínimo tiene consecuencias graves en términos del valor, de la seguridad del empleo y del costo de oportunidad de abandonar la actividad laboral.

- Promoción de la posibilidad de conseguir empleo por medio de apareamiento de aptitudes y capacitación. Con frecuencia el desempleo se explica en términos de un desajuste de aptitudes entre la demanda y la oferta de mano de obra. Solo hace falta que las políticas y los programas cierren esta brecha de aptitudes con lo cual los trabajadores serán más productivos y más empleables. No hay duda alguna de que existe una brecha de aptitudes en América Latina, pero el impacto de la capacitación para cerrarla es mucho más difícil de evaluar. Hay una multitud de políticas y programas para apoyar la adquisición de aptitudes: capacitación, educación técnica, trabajo por cuenta propia y educación en el trabajo.
- Reducción de la incertidumbre del mercado laboral mediante el suministro de información y la educación en el trabajo. Las firmas y los trabajadores jóvenes por igual toman decisiones económicas en un ámbito inseguro, en el cual un alto recambio de personal, la volatilidad cíclica y contratos de corta duración contribuyen a los altos riesgos del mercado laboral. Para reducirlos y generar una mejor comprensión de las necesidades de largo plazo de las firmas se han establecido varios programas de información y orientación de servicios del mercado laboral para jóvenes, los cuales con gran frecuencia se incluyen en un paquete de servicios, junto con capacitación u orientación práctica al mercado laboral. La evaluación de las políticas muestra que los servicios de información por sí solos no son eficaces en América Latina, pero han demostrado constituir un vínculo importante para el diseño, la ejecución y la evaluación de fructíferos programas de capacitación.

Las políticas y programas de desempleo juvenil pueden agruparse en cuatro prototipos, a saber: creación de empleo directo, política salarial, capacitación y educación en el trabajo, y servicios del mercado laboral. En el cuadro 4-1 se destacan los objetivos principales de estas diferentes intervenciones gubernamentales, como también se tratan los efectos directos y secundarios de estas políticas y programas. Para fines de análisis, se distinguen tres aspectos específicos: empleo, salario relativo y capital humano. El análisis conecta claramente los mercados laborales entre estos dos sectores y la consiguiente demanda de trabajadores calificados y no calificados. Además, otro factor esencial es la cobertura de jóvenes de las políticas y programas específicos, ya que la posibilidad de repetir y masificar los proyectos es una importante característica en la cobertura total para los jóvenes desempleados.

Cuadro 4-1. Políticas y programas del mercado laboral en América Latina

Políticas/Programas	Objetivo principal	Efectos en el empleo	Efectos en los salarios	Efectos en el capital humano	Casos de países
Programas de obras públicas y empleo	Generación de empleo de corta duración principalmente en el sector construcción	El empleo se concentra en el sector de la construcción; el impacto depende de la participación en sector. Empleo r período transitorio de corta duración	Apoyo salarial a trabajadores no calificados, posiblemente estabilizando los salarios en el sector informal.	Disminuye la brecha salarial sin incentivos para adquirir aptitudes para acumular capital humano.	Argentina Perú
Salario mínimo	Salarios más bajos/más altos generan más/menos empleos	El empleo juvenil depende de una estructura de salarios en los diversos sectores de la economía. Muchos países en América Latina han implantado salarios submínimos para los jóvenes, lo que a su vez puede producir efectos de distorsión en el empleo juvenil en el sector informal .	El diferencial salarial aumenta entre trabajadores calificados y no calificados especialmente en el sector informal. En el sector informal puede haber disminución del sector salarial entre salarios mínimos y submínimos.	La ampliación de la brecha salarial crea incentivos de salarios a corto plazo para acumulación de capital humano en el sector formal y con trabajadores con educación superior. El sector informal recibe impacto variado, dependiendo del diferencial salarial entre trabajadores adultos y jóvenes no calificados.	Brasil México
Capacitación y educación	Las aptitudes más elevadas de la oferta de mano de obra satisfacen las demandas de aptitudes de las firmas, mejoran el apareamiento de empleos y reducen el tiempo dedicado a búsqueda y recambio	El impacto del empleo depende de los tipos de aptitudes adquiridas en la capacitación. Con aptitudes técnicas, el empleo juvenil aumenta en el sector formal. No está claro el impacto en el empleo en el sector informal, ya que el sector formal aumenta el uso de trabajadores calificados, empujando los no calificados al sector informal. Para las aptitudes básicas, se debería reducir el tiempo de búsqueda y de recambio en los jóvenes.	Debería aliviarse la escasez debido al aumento de la demanda de trabajadores calificados. Se obtienen resultados diversos en cuestiones de diferenciales de salarios entre trabajadores calificados y no calificados en toda la economía..	El mayor empleo de jóvenes calificados en el sector formal aumenta la expectativa salarial de los jóvenes, en particular, los que tienen educación superior. No está claro el impacto en el sector informal ya que al contar con más mano de obra no calificada se reduce el diferencial salarial entre adultos y jóvenes sin ningún incentivo para la acumulación de capital humano.	Argentina Uruguay Chile
Servicios de información del mercado laboral	Más información reduce la incertidumbre, mejora la búsqueda de empleos, reduce el tiempo dedicado a búsqueda y recambio	El impacto del empleo está vinculado con el perfil educacional de los jóvenes; los trabajadores no calificados con poca educación tienen cantidades limitadas de "información", los jóvenes con mayor educación tienen más "información".	La fuerza laboral de jóvenes con educación superior obtiene mayor provecho en el sector formal. Se reduce el tiempo de búsqueda (costo de oportunidad) para los que ingresan y los costos de contratación para el empleador.	La reducción de la incertidumbre lleva a menos recambio y búsqueda para los jóvenes, lo que se traduce en beneficios esperados más elevados de la educación y por lo tanto acumulación de capital humano.	Uruguay

Pasemos ahora a analizar estas políticas prototipo en el marco de países específicos, a fin de comprender mejor los resultados y las enseñanzas recogidas de las políticas y programas juveniles.

Programas de creación de empleo. Los programas de creación de empleo son las intervenciones gubernamentales más ampliamente adoptadas para hacer frente al desempleo cíclico en toda América Latina. Hay enormes tipos y variaciones de programas de creación de empleos. Casi todos los países de la región han adoptado algún tipo de programa de creación de empleo para responder a la contracción de la actividad económica. El programa masivo de creación de empleo que adoptó Chile a comienzos de los años setenta hasta los ochenta cubrió de 4% a 7% de la fuerza laboral y representó el 1,4% del PIB. Desde México hasta Argentina, los programas temporales de empleo directo han sido la respuesta gubernamental más conocida y más favorecida políticamente al desempleo cíclico y transitorio. Los programas están dirigidos a trabajadores no calificados principalmente en los sectores informal y de construcción. Se examinan los casos de dos países: Argentina y sus diversos programas de creación de empleo en los años noventa, y los fondos de inversión social de la región.

Argentina y Trabajar. Para poder responder al marcado aumento del desempleo, el gobierno argentino adoptó varios programas de creación de empleo a comienzos de los años noventa. El Programa Intensivo de Trabajo (PIT) se estableció primero en 1993 para otorgar fondos a trabajadores calificados y no calificados que estaban desempleados por largo tiempo, y como respuesta al desplazamiento de trabajadores en los sectores público y privado de la economía. Entre 1993 y 1996, se promulgaron seis programas de corto plazo, siendo modificados para hacer frente al panorama en rápido cambio del desempleo en el país. Para 1997, el programa *Trabajar* (proyectos temporales en programas de infraestructura comunitaria, preferiblemente para unidades familiares de bajos ingresos) y Servicios Comunitarios. Estos proyectos están dirigidos en su mayor parte a trabajadores desempleados no calificados, habiendo llegado aproximadamente a 2,5% de los trabajadores urbanos desempleados y a 0,03% del PIB. Junto con estos programas se establecieron programas de empleo subvencionado, según los cuales la capacitación y las pasantías llevaron a empleo de corta duración para jóvenes argentinos (sírvese consultar la sección sobre capacitación). El total de los programas del mercado laboral en la Argentina durante este período representó un 0,14% del PIB. Dichos niveles de gasto fueron considerablemente más pequeños que los países industrializados que en promedio gastaron 0,79% del PIB.¹³

Es más difícil medir la repercusión de estos programas en el desempleo. Se estima que aproximadamente un 3,3% de los jóvenes urbanos desempleados menores de 25 años son beneficiarios de algún tipo de programa de capacitación y empleo, pero la cobertura puede ser engañosa. Por ejemplo, el total de los programas del mercado laboral en Argentina representó alrededor de un 1% del total de la población trabajadora, un promedio de la OCDE. Pero las tasas del desempleo registraron niveles elevados sin precedentes. En dicho caso, las estadísticas de cobertura de todos los trabajadores desempleados, presentada por estructura de edad, sería una medida más apropiada. Como se trató en Marshall (1997), no es posible determinar la cobertura del gasto del sector público a grupos específicos de desempleados debido a la falta de datos comparables. Por ejemplo, ¿cuál es la estructura de edad de los participantes en el programa Trabajar y otros programas no dirigidos específicamente? ¿Cuál es la repercusión de este programa en los salarios del empleo en el sector informal en las comunidades específicas? ¿Los jóvenes participantes en Trabajar tuvieron transiciones de la escuela al trabajo después del proyecto similares a las de los casos de intervenciones más dirigidas? Estas preguntas se concentran en el hecho mismo que es que con frecuencia la consecuencia no intencionada del proyecto puede ser pertinente a los jóvenes desempleados. Es preciso aplicar medidas básicas para captar esta información.

Los fondos de inversión social y los jóvenes. Hay más de una década de experiencia en la implantación de fondos de inversión social en América Latina. Como vehículo para mitigar la pobreza a corto plazo estos fondos tienen muchas características similares a los programas de creación de empleo. Los proyectos de construcción local en infraestructura socioeconómica generan empleo de corto plazo en comunidades pobres. Las adaptaciones más recientes del programa han sido la ampliación del empleo a la asistencia social, apoyo a la producción,

¹³ La información de esta sección se obtuvo de Marshall, Adriana. *State labour market intervention in Argentina, Chile and Uruguay*. OIT. Documento 10 sobre capacitación y empleo.

asistencia técnica y capacitación, y mejoras ambientales. La creación de empleo en fondos de inversión social ha sido variada: desde una cifra sin precedentes en Bolivia y Perú de alrededor de 20.000 trabajadores al año a programas más limitados en Ecuador y Guatemala, con alrededor de 6.000 jóvenes. La experiencia andina proporciona claramente un caudal de información y percepciones en cuanto a los beneficios del fondo de inversión social en el empleo.

Se pueden formular dos observaciones principales con respecto a esta experiencia en lo que se relaciona al desempleo juvenil. En primer lugar, los participantes jóvenes fueron una porción considerable de los trabajadores empleados por los proyectos. En el Perú, en el proyecto FOMCODES, aproximadamente 40% de los participantes tenían menos de 30 años. La mayoría de estos jóvenes tenían educación básica y se les consideraba trabajadores no calificados. La segunda observación es que se consideró que el impacto en materia de empleo en estos participantes fue marginal. El principal impacto de los fondos no provino de la creación de empleo ni del aumento del ingreso de los pobres sino lo que esto hizo fue entregar servicios gubernamentales a los pobres que raramente habían recibido dicha atención anteriormente. (Guttman et al., 1997). Los efectos sumamente transitorios así como la cobertura muy limitada llevaron a un impacto mínimo en el empleo en muchos países. La naturaleza del empleo –siendo no calificado y de corta duración-- hace pensar en efectos limitados en el empleo y ningún incentivo para la acumulación de capital humano (véase el cuadro 4-2).

Cuadro 4-2. Creación de empleo en fondos de inversión social.

País	Empleos creados por año (años/persona)	Financiación de empleo como fracción de la fuerza laboral
Bolivia (FES)	21.000 por año durante 1988-1989 (Jorgensen et. al, pág. 3)	1,0
Bolivia (FIS)	Aproximadamente 2.400 puestos por año de los cuales cerca de 1.700 fueron para trabajadores no calificados (de Castillo, pág. 36)	0,1
Chile (FOSIS)	Despreciable a nivel nacional (Raczynski, 1996, pág. 68)	Despreciable
República Dominicana PROCOMUNIDAD	n.d.	n.d.
Ecuador (FISE)	Alrededor de 5.000 años/persona de trabajadores no calificados más 850 años/persona de trabajadores calificados de 1993 a 1995 FISE, Informe de 1995, pág. 24)	0,2
El Salvador	5.500 años/persona durante el período 1991-1995 (González Polio, pág. 15)	0,3
Guatemala	7.500 años/persona en el período 1991-1995 de empleo, principalmente mano de obra no calificada en 1995 (FIS, Memoria de Labores, 1995, pág. 27)	0,3
Haití (FAES)	En 1995, los 200 proyectos finalizados crearon aproximadamente 8.000 años/persona de empleo (Draper, pág. 13)	0,3
Honduras (FHIS)	Alrededor de 14.000 por año en 1990-1994 (Banco Mundial, Informe de Evaluación del Personal 1995, 2.14)	0,8
Nicaragua (FISE)	13.000 años/persona en 1991-1995, de los cuales 5.600 en 1995 (Blum, 1996, 3.23)	0,6
Perú (FONCODES)	19.000 por año en 1991-1995 (Moncada, pág. 32)	0,2
Panamá (FES)	Alrededor de 1.500 por año desde 1994 hasta mediados de 1996 (Webb, pág. 11, 37)	0,2
Uruguay (PRIS/FAS)	No se dispone. Sin embargo, la creación de empleo nunca fue objetivo del PRIS.	n.d.

Nota: Las cifras de la fuerza laboral de los años noventa son el promedio de 1990 y 1995 según figura en el Anuario Estadístico de la CEPAL para América Latina y el Caribe: 1995. Cuadro 372. La creación de empleo se calcula como el total de años de empleo durante el período indicado. Por lo general el empleo se declara en meses/hombre que se convierte a años dividiendo la cifra por 12 (Goodman et al., 1997).

Sin embargo, estos empleos sí respaldan los empleos de salario mínimo en el sector informal, manteniendo así constantes los salarios reales en el sector informal durante los períodos cíclicos de contracción. Los nuevos campos de actividad se concentran en capacitación, asistencia técnica, actividades productivas. Las evaluaciones tradicionales no examinan estos efectos en el mercado de trabajo. ¿Cuál fue la relación de los salarios informales frente a los salarios del proyecto? Algunas áreas de las actividades del Fondo – capacitación y asistencia técnica actividades productivas, servicios sociales – ¿generan mayor posibilidad de ser empleados para los participantes, influyendo así en la transición de la escuela al trabajo para los jóvenes? Las pruebas de evaluaciones recientes del impacto de la capacitación indican que dichas experiencias de trabajo pueden tener efectos secundarios importantes. Examinar el impacto en el mercado laboral de los fondos de inversión social es mucho más que sencillamente contar la cantidad de empleos permanentes creados por el proyecto. Es esencial un análisis más minucioso y detallado de los programas de creación de empleos --que examine el empleo, los salarios y los efectos en el capital humano-- para comprender el impacto de los fondos de inversión social en el mercado laboral.

Política de salario mínimo. La política de salario mínimo es la principal herramienta pública para estimular prácticas de fijación de salarios justos y para que todos los trabajadores reciban un salario vital. La mayoría de los países de América Latina cuentan con legislación que apoya el salario mínimo, que con frecuencia se remonta a los años cuarenta, y varía en forma considerable entre un país y otro. Los salarios mínimos pueden variar por el tipo de cobertura, criterios factores institucionales y por el trato a tipos específicos de trabajadores. Gran parte de esta legislación es una respuesta a las diversas convenciones de la OIT.¹⁴ Debe hacerse una distinción entre estos casos excepcionales de salarios submínimos para jóvenes y salarios de capacitación de jóvenes que son los salarios estipulados por ley para cubrir los costos a corto plazo del período de aprendizaje de dichos jóvenes. Una vez que hayan recibido capacitación, los jóvenes reciben salario de trabajador calificado y no salario mínimo tal vez no calificado.

Hay dos cuestiones principales de política que surgen de la literatura sobre salario mínimo: ¿Son los salarios mínimos obligatorios en América Latina? ¿Cuál es su impacto? Dichas preguntas parecen directas pero, como se ha comprobado, existe una enorme gama de perspectivas y estadísticas que con frecuencia muestran pruebas contradictorias. Gran parte de la confusión tiene que ver con la enorme complejidad y diferencias entre países en cuestión de políticas y prácticas. En esta discusión se destacan las principales cuestiones relacionadas con los salarios mínimos en América Latina y su repercusión en el desempleo juvenil.

¿Son obligatorios los salarios mínimos? En toda América Latina los salarios mínimos han disminuido en valor desde los años ochenta. Como se trató anteriormente en este documento, en el caso de Brasil, los salarios mínimos y los salarios del sector informal han disminuido, y solo los salarios industriales y manufactureros han mostrado flexibilidad. Esta disminución del valor real del salario mínimo refleja en gran medida los efectos inflacionistas de los precios de los años ochenta y la expansión del sector informal en los noventa. El resultado es que en muchos países latinoamericanos el salario mínimo ya no es obligatorio pues ya no tiene pertinencia en las prácticas de fijación de salario para los trabajadores. Hay varias maneras de medir la naturaleza "obligatoria" del salario mínimo. El estudio de investigación del BID examina *el impacto en la distribución del empleo*. En los países con poca población trabajadora a nivel de salarios mínimos, se supone que el salario mínimo no es obligatorio. Como Márquez y Pagés lo estiman, en Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela de 15% a 25% de la población trabajadora recibe salario mínimo.¹⁵

Junto con esta medida está la tendencia del salario mínimo al sector informal en el país: *el impacto en el estrechamiento de la diferencia entre salario mínimo y salario del sector informal*. Tomemos el caso de Brasil (apéndice I). Las disminuciones del salario real mínimo y del salario real informal han llevado a un

¹⁴ Cabe señalar que la convención sobre fijación de salarios mínimos (1970) (no. 131) permite a los Estados miembros presentar cualquier grupo de asalariados que pueden haber estado cubiertos, dando motivos para no cubrirlos.

¹⁵ Márquez, Gustavo y Carmen Pagés. **Ties that Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America**. Documento de Trabajo 373. BID. Marzo de 1998.

estrechamiento de la brecha salarial. En otros países, como México, los salarios submínimos han sido una política de larga data en todo el sector informal, donde no se exige el cumplimiento del salario mínimo, con lo cual se vuelve no obligatorio. Según esta dinámica, los salarios reales de los trabajadores se irán a agrupar al nivel más bajo de la distribución, algo que es predecible dada la índole limitante del salario mínimo fijo. Estas tendencias sugieren que el salario mínimo apoya el salario informal, que puede fluctuar más bajo si disminuyen los salarios mínimos. Es aún más drástica la consecuencia en el mercado del salario juvenil. Los jóvenes que se encuentran en el último nivel de la escala de empleo con frecuencia no reciben remuneración durante el período de transición, ofreciendo sus servicios por obtener experiencia práctica en el lugar de trabajo. Dado que los salarios mínimos informales se han precipitado a niveles muy bajos en los países y debido a la existencia de empleo no remunerado, puede haber poco margen para reducir los salarios mínimos y los salarios del sector informal y mantener una protección del "salario vital" para las fuerzas laborales en América Latina.¹⁶

¿Cuál es el impacto de los salarios mínimos? Existe una gran cantidad de estudios de investigación sobre el impacto de los salarios mínimos en el desempleo juvenil, tanto al nivel internacional como en América Latina. Los resultados son particularmente sensibles a los modelos teóricos utilizados en la medición del impacto, tres de los cuales se considerarán en esta presentación: el modelo de oferta-demanda, el modelo del sector y el modelo de capital humano y crecimiento a largo plazo. Estos modelos captan los principales factores que influyen en los determinantes del desempleo juvenil y ayudan a comprender la manera en que el análisis de políticas se vincula con estos factores determinantes.

El modelo más conocido es el de la *oferta-demanda* en el marco de suposiciones competitivas estándares, según el cual los salarios mínimos predicen un aumento en el desempleo juvenil. Las estimaciones de los países varían tanto en grado como en importancia de la prueba. En el Brasil, las series cronológicas de 1966-1976 demuestran una elasticidad de empleo-salario mínimo de -4% para los sectores industriales (Camargo, 1988). De esta manera, para un 10% de aumento de salarios mínimos, hay una disminución de 0,4%. En otros países se observan resultados similares en lo relacionado con el sector industrial. Y según puede predecirse, los jóvenes con la menor seguridad en el empleo serían los primeros en ser despedidos. Según este modelo, los jóvenes empleados en el sector formal –que son los que tienen educación superior– soportarían el costo del aumento del salario mínimo. Estas estimaciones son sensibles a la composición calificado-no calificado del trabajo en el sector formal. En realidad, a medida que aumenta la demanda de trabajadores calificados, las cuestiones del salario mínimo se vuelven menos y menos pertinentes para las firmas del sector formal. A la inversa, una disminución en los salarios mínimos promovería el empleo juvenil en el sector formal, yendo los beneficios a los jóvenes con educación superior. Además, se ha debatido ampliamente este impacto en el empleo, constatándose que la expansión del empleo ocurre solamente durante períodos de crecimiento económico (Morley, 1995).

En América Latina la cuestión de política del salario mínimo se ha ido desvaneciendo ya que el tiempo ha desgastado el impacto y la pertinencia del salario mínimo en las estructuras salariales. Algunos economistas esperan que el silencio hará que la política desaparezca. Pero la urgencia de abordar las necesidades de las cuestiones laborales del sector informal –por medio de políticas de salarios vitales, formación de capital humano y trabajadores no calificados– implora una reconsideración de la política de salarios mínimos en los países latinoamericanos. Al hacerlo, la política de salarios mínimos debe ser examinada en términos de empleo, salarios y efectos en el capital humano para poder abordar adecuadamente el impacto de las políticas a largo plazo. Para considerar ideas sobre cómo enfocar la reforma, pasemos ahora a las políticas y programas de capacitación y empleo subvencionado, lo cual arroja luz sobre cómo abordar la reforma del mercado laboral en la región.

¹⁶ En estos países, como Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela, el impacto de una disminución de los salarios mínimos en el ingreso se sentiría en todo el sector informal. Una disminución así acentuaría la pobreza basada en el ingreso, según se trata en Lustig y McLeod (1997).

Impacto de la política seguridad del empleo en el desempleo juvenil

En los cinco últimos años ha habido investigación exhaustiva sobre los costos de la política de la seguridad del empleo en América Latina. A fin de comprender mejor los resultados de esta investigación de países, Heckman y Pagés (2001) vinculan los diversos países a estimaciones de panel transversal (“cross-panel”) del impacto que tiene la seguridad del trabajo en el empleo, incluida la del desempleo juvenil. Confirmando los resultados anteriores de Montenegro y Pagés (1999), los jóvenes soportan la carga de la seguridad del trabajo en el sector formal. Pero, ¿cuáles son los jóvenes que se ven más influidos por esta política? El empleo en el sector formal tiene un sesgo principalmente hacia los jóvenes con educación superior. Por lo tanto, es razonable suponer que el desempleo juvenil en el sector formal sería en gran medida para los jóvenes con educación.

Para los jóvenes en el sector informal el impacto no está claro. Los estudios de investigación indican que una pérdida de seguridad del trabajo en el sector formal tiene resultados de empleo negativo en sector informal: un resultado de distorsión. Tal vez esto se explica por el perfil educativo de los jóvenes y adultos empleados en los dos sectores. Con el aumento de la demanda de trabajadores calificados en el sector formal, los trabajadores calificados del sector informal pasan de vuelta al sector formal, lo que tiene como resultado un impacto mínimo o negativo en el empleo del sector informal. Junto con esto está el efecto de sustitución hacia reemplazar la mano de obra calificada en forma desproporcionada con mano de obra no calificada, trabajadores que luego van al sector informal, reduciendo así la probabilidad de empleo en el sector informal para trabajadores no calificados. Todavía queda mucho por analizarse en términos del impacto de la política salarial en el desempleo, tanto de jóvenes como de adultos. Las enseñanzas que se recogen de esa investigación son las consecuencias no intencionadas de la política salarial y laboral en América Latina, un mercado laboral de brechas de sectores y aptitudes.

Fuente: Heckman y Pagés (2000). **The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets**. NBR. Documento de trabajo 7773.

Programa de capacitación y empleo subvencionado. Los programas de capacitación de jóvenes han sido la principal herramienta de política para abordar el asunto del desempleo juvenil en América Latina. El objetivo principal de los programas es mejorar la posibilidad de ser empleados para los jóvenes, por medio de mayor acceso al mercado laboral y aptitudes para ello. Además, los proyectos promueven mayor productividad, pues los trabajadores calificados son más productivos, lo que a su vez aumenta las condiciones de América Latina: disminución de salarios en el sector informal, mayores niveles de desempleo juvenil, demanda de mano de obra sumamente cíclica e incierta. Por estos motivos, la evaluación de estos programas de capacitación requiere diseño experimental en el cual los beneficiarios de los proyectos puedan compararse a una muestra aleatoria (cuasialeatoria).¹⁷ Lo que se presenta a continuación es un esbozo de estas evaluaciones del impacto de los programas de capacitación, así como una presentación general de las reformas de dichos programas.

El proyecto Jóvenes y su impacto. Mejor conocido en América Latina como Chile Joven, y modificado en Argentina (Proyecto Joven) y Uruguay (ProJoven), este programa de capacitación de jóvenes ofreció adiestramiento de corta duración y empleo subvencionado en empresas durante 6-12 meses. Por medio de un sistema de contratación externa de servicios, se ofreció la capacitación a más de 100.000 jóvenes en países del cono sur. En otros países de América Latina se han diseñado programas similares. Estos programas ofrecen una variedad de servicios de capacitación y de mercado laboral destinados a jóvenes de bajos ingresos principalmente de zonas urbanas. Se incluyeron varias intervenciones programáticas: capacitación y experiencia de trabajo en firmas. Capacitación laboral para trabajar por cuenta propia, capacitación para trabajadores jóvenes y programas de aprendices de corta duración. Se ha realizado una evaluación del diseño experimental de estos programas, en la cual se fijaron grupos de control para evaluar los resultados del programa. En el caso del proyecto Chile Joven y del proyecto Opción Joven, el análisis estadístico permitió resultados comparables.¹⁸

¹⁷ Véase O'Higgins (2001), capítulo 5.3, que contiene una excelente sinopsis de diseños experimentales para la evaluación de programas de capacitación para el mercado laboral.

¹⁸ Este estudio de las evaluaciones del impacto proviene de: Bravo, David y Cante Contreras. **The Impact of Financial Incentives to Training Providers: The Case of Chile Joven**, Conferencia Interamericana, 2000; y Bucheli, Maris

En el cuadro 4-3 se presenta un esbozo de las conclusiones principales de estas evaluaciones, en términos de impacto en el empleo, impacto salarial, impacto en el capital humano y beneficiarios de los proyectos. Esta presentación apunta a la amplia gama de beneficios de los proyectos, intencionados y no intencionados. En realidad, el pequeño proyecto en Uruguay, Opción Joven, permitió la mayor flexibilidad en distinguir los beneficios de varias actividades del proyecto, desde las opciones de capacitación hasta la de servicios del mercado laboral.

Cuadro 4-3. Resultados de la evaluación del impacto: Chile Joven y Opción Joven

Proyecto	Efectos en el empleo	Efectos en el salario/ingreso	Efectos en el capital humano	Orientación a grupos específicos
Chile Joven (Chile)	La probabilidad de empleo aumentó en 8% - 13%. Mayor probabilidad para capacitados en firmas. Un 50% de los jóvenes capacitados encontró empleo después del proyecto.	n.d.	Cuanto más bajo el nivel de educación/edad más baja la probabilidad de inserción en el mercado laboral. No hay medición de "regreso a la escuela".	Altamente concentrado con 70 % de participantes en el grupo de 18-24 años, 63% de hogares de bajos ingresos, 14% con educación secundaria finalizada.
Opción Joven (Uruguay)	La probabilidad del empleo aumentó en 60% variando por tipo de intervención. Reducción del tiempo de búsqueda en 8,5 meses, con fuerte impacto de género. La calidad del nuevo empleo es más elevada.	El aumento de salario depende del tipo de capacitación: 20% de aumento de salario con capacitación y sin estipendios, 23% con estipendios y 18% con capacitación técnica (con o sin estipendios)	Efectos marginales e insignificantes de escolaridad, pues los programas no contribuyeron a la deserción ni al regreso a la escuela. Cuanto más bajos los niveles de educación, más bajo de educación/edad.	Dirigido totalmente al grupo de 15-24 años excepto un 0,3%, 79% de educación secundaria, 13% de educación técnica. No hay prueba de los niveles de ingreso de los participantes.

Las evaluaciones destacan las principales enseñanzas recogidas:

- ✓ *Mayor posibilidad de ser empleados debido a capacitación y empleo subvencionado.* Ambos proyectos aumentan la posibilidad de empleo para sus beneficiarios habiéndose medido el mayor impacto en la prueba inicial del Uruguay. Primero, debe recalarse la regularidad de las pruebas empíricas --porque este análisis aísla otros factores-- como educación, edad y otras variables que influyen en el proceso de búsqueda. Los resultados de estas pruebas son muy impresionantes debido a la rigurosidad de la prueba. Las diferencias de los resultados pueden explicarse por varios motivos: 1) ninguna prueba realizó control al PIB, lo cual puede afectar las probabilidades, en particular en el caso del Uruguay; 2) la evaluación en el Uruguay distinguió las tres acciones del proyecto: capacitación con estipendios, capacitación sin estipendios y capacitación técnica. El caso uruguayo apunta a un alto impacto en los tres tipos de intervención. Dichos resultados demuestran que para lograr resultados positivos tal vez no es necesario incluir incentivos financieros en el lugar de trabajo, un componente costoso de los programas de capacitación.
- ✓ *Programas dirigidos estrictamente a jóvenes de 15 a 24 años.* El proyecto Chile Joven se dirigió adecuadamente a jóvenes de bajos ingresos, habiendo provenido de este nivel un 63% de los participantes. El proyecto del Uruguay no evaluó esta cuestión importante. Los datos sugieren que el

mecanismo de autoselección del proyecto –el de educación y cobertura de región– tuvo un éxito apenas marginal. Los participantes del programa que eran más jóvenes, menos educados y de zonas rurales tuvieron tasas más bajas de posibilidad de empleo. Se necesitan diseños nuevos y más dirigidos a este grupo de menor edad y educación e ingresos más bajos.

- ✓ *La orientación de género llevó a una gran participación de las mujeres en el programa con lo cual el impacto de las mujeres es 17%-25% menos que los hombres.* La orientación de los beneficios de los proyectos hacia las mujeres forma parte integral del diseño de los proyectos y este proyecto tuvo aproximadamente 50% o más de mujeres participantes. Y mientras los proyectos tuvieron efectivamente un impacto significativo, en las mujeres fue menos que en los hombres. Todas las evaluaciones fueron controladas por educación y otras variables que afectaron la participación de las mujeres en el programa.
- ✓ *Cuanto mayor posibilidad de ser empleado tiene el participante, más elevado es el sueldo del puesto.* Los sueldos más elevados fueron recibidos por jóvenes que participaron en el programa de participación/estipendio, los más bajos fueron los de los jóvenes del programa de capacitación técnica. Además, se clasificaron los atributos de las colocaciones. Los participantes recibieron un empleo de "calidad" más alta que el control clasificándose los puestos por su permanencia. Se halló que los sectores económicos específicos eran importantes, incluido el sector de las entidades sin fines de lucro.
- ✓ *Impacto no claro en la escolaridad.* La evaluación chilena no midió el impacto del proyecto. En el caso del Uruguay, el impacto en el proceso de transición no fue claro. Las tasas de desempleo para los participantes del proyecto disminuyeron en forma marcada, alrededor de un 40% de los estudiantes uruguayos dejaron el trabajo para volver a estudiar. Este proceso refleja el proceso de transición de la escuela al trabajo y necesita comprenderse más plenamente en el marco del proyecto.

Cada uno de estos programas de capacitación utilizó el modelo de servicios de capacitación por contrato, así como proporcionó orientación para el empleo y otros servicios de mediación para el mercado laboral. Pasemos ahora a estos otros dos programas que tradicionalmente han estado vinculados a estos programas de capacitación juvenil.

Reforma de los sistemas de capacitación. Durante la última década, la mayoría de los países latinoamericanos han emprendido la reforma nacional de los sistemas de capacitación. Al hacerlo estas medidas de reforma también han sufrido la reforma de sus modelos de capacitación altamente centralizados, proporcionados por el sector público en lugar de ser modelos de capacitación flexibles y oportunos. A continuación se destacan los principales elementos de las reformas y las lecciones específicas aprendidas.

- ✓ *Modelo de servicios de capacitación mediante contratación.* En busca de mayor flexibilidad en el servicio de capacitación, las entidades nacionales de capacitación son responsables de establecer procedimientos justos y abiertos para realizar contratación por licitación. Se han establecido varios mecanismos para estimular los siguientes objetivos: cobertura y calidad de los proveedores de capacitación, normas institucionales y estándares de aptitud para examinar estas licitaciones, y apalancamiento según lo cual las firmas del sector privado contribuyen a la capacitación de jóvenes y trabajadores. Los países continúan enfrentando la cuestión de los participantes rurales y de bajo nivel de educación, para los cuales se necesitan proyectos específicos en los sectores agropecuario e informal.
- ✓ *Normas de aptitudes integradas con normas ocupacionales.* La principal función de las organizaciones nacionales de capacitación en los países es reglamentar y promover la aplicación de normas específicas de capacitación y formación de recursos humanos en el sector privado. A fin de estimular un marco más amplio y más general se han establecido normas sobre aptitudes en coordinación con instituciones de la industria, de trabajadores y de capacitación. México, Brasil y otros países han sido importantes pilotos de estas experiencias. Recientemente se ha hecho hincapié en la necesidad de abordar el tema de las normas de aptitudes para beneficiarios del nivel de aptitudes más bajo. La informalización de esas

normas de aptitudes y su vinculación con el sistema general es un campo importante de investigación y proyectos piloto.

- ✓ *Reforma de incentivos financieros.* Durante los años noventa, los gobiernos de América Latina adoptaron numerosos esquemas del sistema de capacitación. En México se implantó un sistema de apalancamiento para alentar al sector privado a que proporcionara financiamiento. En Jamaica las reservas del sistema de impuestos sobre la nómina se colocaron en un fondo fiduciario permanente que realiza el apalancamiento de fondos de contribuciones en forma de donaciones del sector privado y otras fundaciones. En Argentina, se eliminó el sistema de impuestos sobre la nómina para financiar la capacitación y pasó a ser financiado por gastos del sector público. En muchos países, la reducción de impuestos sobre la nómina a 1/2% constituyó un acuerdo negociado entre los economistas liberales que exhortaban a la eliminación de este impuesto dirigido y los proveedores de capacitación que se resistían a ello.
- ✓ *Capacitación de trabajadores para el sector informal.* Trabajando en concierto con estas reformas financieras se adoptaron gradualmente políticas para financiar la capacitación de trabajadores para el sector informal. El número reducido de trabajadores en el sector industrial manufacturero y el aumento marcado en el sector informal provocó un conflicto en el sistema nacional de capacitación. Las firmas industriales del sector privado ya no empleaban un porcentaje considerable de trabajadores pero seguían pagando una gran proporción del impuesto sobre la nómina. Según el sistema tradicional la industria pagaba los impuestos y también recibía los beneficios. La transformación del mercado laboral, pasando del formal al informal, puso a prueba el sistema tradicional. Por medio de varias medidas de reforma, como las realizadas en Jamaica, Perú, Ecuador, República Dominicana y Guatemala, los jóvenes y los trabajadores del sector informal ahora tienen acceso a estos fondos nacionales de capacitación.

En gran medida, los programas y las políticas de capacitación específicos del proyecto Jóvenes constituyeron una acción concreta en la reforma del sistema nacional de capacitación. Estos son hechos complementarios en los países.

Programas de trabajo por cuenta propia para jóvenes: nadando contra la corriente

Durante los años noventa se prestó mucha más atención a la eficacia de los programas de trabajo por cuenta propia para jóvenes como medio de crear empleo para ellos. Mucho justifica este interés: el alto grado de creación de empleo en el sector informal, el aprendizaje del "espíritu empresarial" por medio de dichos programas y las vinculaciones con programas de microcrédito en los países. La experiencia internacional de *Junior Achievement* proporciona ejemplos de personas seleccionadas que se han beneficiado con dichos programas de trabajo por cuenta propia para la juventud.

Muchos de estos programas trataron de evitar los errores de proyectos anteriores. El programa de solidaridad de Jamaica, establecido en 1985, proporcionó crédito a microempresarios jóvenes pero halló que la tasa de supervivencia de las empresas era solamente 30%. Dichos resultados tienen sentido cuando se los examina en el marco de la transición de la escuela al trabajo. El constante recambio del proceso de transición juvenil proporciona poco incentivo para mantenerse en una empresa. En realidad, la actividad que no caracteriza el proceso de transición de la juventud es la del trabajo por cuenta propia. Los bajos costos de oportunidad de dejar una actividad dan poco incentivo para el trabajo por cuenta propia. Dichos proyectos están nadando contra la corriente, y no funcionando dentro del proceso de transición. Es necesario evaluar estos programas dada una comprensión del proceso de transición. ¿Cómo se ajustan a ello? ¿Cuál es el impacto en materia de aptitudes sobre los participantes, no el impacto empresarial? ¿Cuál es la trayectoria empleo-salarios de los participantes después del proyecto?

Véase O'Higgins (2001)

Información sobre el mercado laboral y servicio. La mayoría de los países de América Latina apoyan servicios de mercado laboral para jóvenes, prestandose especial atención a información, colocación y orientación para

empleo. Tradicionalmente estos servicios han estado vinculados a los sistemas de capacitación de los ministerios de trabajo en los diversos países. En muchos de ellos estos servicios siguen sin tener personal suficiente y en algunos casos, nunca existieron realmente. Por ejemplo, en el Uruguay el Servicio Nacional de Empleo se convirtió en ley en 1974, pero nunca funcionó realmente. Otros países crearon entidades con poco financiamiento o infraestructura institucional. En los años noventa muchos países adoptaron programas activos de servicios de mercado laboral. Estos servicios, dirigidos principalmente a poblaciones urbanas, están financiados mayormente por el sector público, con poco financiamiento sostenible.

¿Cuáles son los beneficios de los servicios del mercado laboral? Deben destacarse dos puntos principales sobre los servicios del mercado laboral. Primero, estos servicios son eficaces pero considerablemente menos que la capacitación. Por ejemplo, Opción Joven del Uruguay evaluó un grupo de tratamiento de servicios del mercado laboral solamente comparado la capacitación con los servicios del mercado laboral. El impacto estimado del grupo de servicios del mercado laboral solo sobre la posibilidad de ser empleado fue alrededor de un 20%. Esto se compara con la posibilidad de empleo mucho mayor del grupo capacitado, en alrededor de 50% (en empleo sin fines de lucro) y 36% (en empleo en el sector privado). Estos resultados están orientados principalmente a un mercado laboral urbano y, en realidad, la cobertura de las cuestiones financieras ha hecho que los servicios del mercado laboral sean especialmente difíciles como política nacional, como lo ha demostrado el Servicio Municipal de Colocación de Chile.

Contribuciones a la formulación de políticas y programas. La información sobre el mercado laboral es la espina dorsal de toda política y programa del mercado laboral, cualquiera sea el país, que permite a los planificadores comprender el alcance, la gama y el impacto de los proyectos. Para fijar las metas del proyecto, es necesario que la información del mercado laboral realice lo siguiente:

- Establecer el número meta sobre el tamaño de la población y los beneficiarios objetivo en cada una de las actividades del programa. Los proyectos Jóvenes requerían información sobre los beneficiarios objetivo con el fin de planificar el tamaño de cada actividad.
- Diseñar un proyecto para abordar las necesidades del grupo beneficiario. El nivel educativo, la edad, el género y la región del grupo objetivo dictan en gran medida la disponibilidad y pertinencia de componentes específicos del proyecto: el contenido de la capacitación, el sector de empleo y el costo de oportunidad para que los beneficiarios participen en el proyecto. Las características del grupo beneficiario en gran medida configuran el diseño de las actividades del proyecto.
- Cálculo del costo que se espera tendrá el programa. Utilizando el número de beneficiarios, se puede estimar el costo del proyecto para actividades específicas. Se pueden utilizar costos totales y costo por participante en el análisis de factibilidad del proyecto.
- Se pueden determinar los riesgos del proyecto. Se pueden utilizar los atributos del grupo beneficiario para determinar los posibles riesgos en el impacto del proyecto, ya que poblaciones beneficiarias específicas pueden plantear riesgos más elevados que otros grupos, en particular si el proyecto no puede abordar sus necesidades específicas. Hay compensaciones entre la eficacia y el diseño, los costos por participante y el impacto general en la audiencia objetivo.

Evaluación de programas del mercado laboral: la perspectiva juvenil

En América Latina los jóvenes han estado al frente de las innovaciones del mercado laboral, en especial en proyectos juveniles pequeños patrocinados por fundaciones. Por medio de una serie de pequeños proyectos altamente dirigidos a jóvenes de bajos ingresos, se han llevado a cabo proyectos pequeños nuevos para abordar cuestiones del desempleo juvenil. En una conferencia reciente, jóvenes del Cono Sur se reunieron para tratar las enseñanzas recogidas. Los siguientes son algunos de sus comentarios:

- ✓ Crear un microcontexto que se relacione con las necesidades específicas de los jóvenes.
- ✓ Dirigir proyectos específicamente a soluciones locales.
- ✓ Prestar especial atención a objetivos múltiples, ya que es posible que el proyecto no logre ninguno de ellos.
- ✓ Flexibilidad de ejecución por medio de seguimiento.
- ✓ El mundo del trabajo es el mundo de los adultos. Dar a los jóvenes seguridad, protección, comprensión, información y contactos con este mundo.
- ✓ Los jóvenes necesitan ser parte del debate sobre políticas.

Un vehículo para incluir a los jóvenes en la planificación y ejecución de programas del mercado laboral es crear políticas juveniles específicas en un país, como ha sido el caso en Colombia.

Fuente: O'Higgins (2001) y CEPAL/UNESCO (2001).

La información sobre el mercado laboral es la piedra fundamental de la planificación, ejecución y evaluación de las políticas y los programas sobre el mercado laboral. La evaluación del impacto de políticas y programas, el diseño del proyecto, la fijación del tamaño y el presupuesto del proyecto y la determinación de los riesgos dependen de la calidad y la disponibilidad de la información sobre el mercado laboral. La proyección a las necesidades específicas de los jóvenes ha demostrado ser el método más eficaz para llegar al grupo y la información sobre el mercado laboral es la base de esta proyección. Y lo que es más importante, un seguimiento estricto de los proyectos ha demostrado ser la herramienta más eficaz de gestión. Utilizando los sistemas de información del mercado laboral, el seguimiento permite que el proyecto sea dinámico y le otorga la flexibilidad a cambiantes hechos económicos y sociales.

Conclusiones y recomendaciones

La sección sobre conclusiones de este informe destaca los principales resultados relacionados con el funcionamiento del mercado laboral juvenil y la manera en que ellos influyen y ejercen impacto en las políticas y programas de la juventud. Al hacerlo, se formulan ocho recomendaciones para ayudar a guiar el desarrollo de las políticas y programas de empleo juvenil en la región.

Transición de la escuela al trabajo: una distancia muy larga. La propia índole de la transición de la escuela al trabajo crea ineficiencias e incertidumbre en el ingreso de jóvenes al mercado laboral. Las principales conclusiones de este análisis son las siguientes:

- ✓ El desempleo juvenil es tan solo un aspecto del proceso de transición, en el que la modalidad de la transición de la escuela al trabajo es que los jóvenes se encuentran en continuo cambio, pasando de una actividad a otra. Una alta permanencia en el puesto, un alto recambio entre los jóvenes y bajos costos de oportunidad de salir de los empleos son características del proceso de transición de los jóvenes.
- ✓ Los jóvenes se enfrentan ante muchas posibles actividades en la transición: búsqueda de empleo, empleo no remunerado, empleo de bajo salario o escuela. En muchos casos, los jóvenes están en el trabajo y en la

escuela al mismo tiempo. La índole sumamente cambiante de la transición de la escuela al trabajo proporciona el marco para comprender el hecho de que los jóvenes latinoamericanos estén siempre haciendo algo.

Recomendación 1: Las políticas y los programas deben abordar todos los aspectos de la transición de la escuela al trabajo para los jóvenes, ya que estas actividades están entrelazadas en el compartimiento de los jóvenes. Debe aumentarse el valor de trabajar y estudiar, mediante lo cual los jóvenes aumentan sus expectativas de obtener retribuciones tanto de la escuela como del trabajo.

- ✓ La duración de una sola búsqueda de trabajo es baja (6-12 meses), pero aun así la transición de la escuela al trabajo está llena de múltiples búsquedas de trabajo durante un período prolongado (5-10 años). Por ese motivo, la duración de una sola búsqueda de empleo no es un buen indicador de la duración del desempleo juvenil.
- ✓ Cuanto más elevado es el nivel educativo del país, más larga es la duración de la transición de la escuela al trabajo. No hay pruebas de que la educación reduce la búsqueda, aun cuando los jóvenes con educación superior al final pasan al sector formal, a empleos de ingresos más elevados. Los países con nivel más elevado de educación sencillamente extienden el proceso de transición.

Recomendación 2: La posibilidad de obtener empleo de larga duración y la productividad de los jóvenes debe constituir una consideración clave en la elaboración de políticas y programas y distinguida por nivel de educación. Debe examinarse el beneficio de la colocación en empleos de corta duración para determinar su impacto en la transición de los jóvenes.

Prioridad para los jóvenes con educación secundaria incompleta en la mayoría de los países. En todo el documento se presentan conclusiones clave que apuntan a abordar las necesidades de la “gran mayoría”:

- ✓ La gran mayoría de los que ingresan a la transición de la escuela al trabajo han cursado algunos años o terminado la educación secundaria. Hay variaciones entre países que deben examinarse con cuidado antes de fijar la meta para los programas de transición de la escuela al trabajo.
- ✓ Los resultados logrados en educación en América Latina indican un importante hito para la región: el logro de la educación básica en gran parte de la región. Ahora la región debe hacer frente a otro desafío, el de la “fuerza laboral competitiva” con educación secundaria terminada.

Recomendación 3: Debe darse prioridad en materia de políticas a los jóvenes con educación secundaria no terminada y con menos que esta educación, y concentrarse en cuestiones de “fuerza laboral competitiva”. Se necesita investigación adicional para evaluar los factores que influyen en el comportamiento de este grupo objetivo.

Mayores incentivos del mercado para permanecer en la escuela. El análisis apunta a varias fuerzas del mercado que están disminuyendo la probabilidad de empleo para los jóvenes en toda la región.

- ✓ El estrechamiento de los diferenciales entre salario mínimo y salarios del sector informal ha reducido los incentivos para contratar a jóvenes. Esta compresión salarial se debe a dos factores: los efectos de los precios inflacionistas remanentes de los años ochenta y la preponderancia de trabajadores no calificados en el sector informal desde 1990. Las disminuciones del salario real, tanto del salario mínimo como del informal, ejerce presión a la baja, con lo cual los diferenciales van disminuyendo con el transcurso del tiempo. Este efecto de

la macroeconomía en los salarios no crea ningún incentivo para contratar a jóvenes y reduce los incentivos para la acumulación de capital humano en los países.

- ✓ Las políticas y los programas actuales del mercado laboral para los jóvenes están llenos de incongruencias. La marcada disminución del salario mínimo real estimula los bajos costos de oportunidad en el sector informal; las normas de la fuerza laboral competitiva están dirigidas principalmente a las necesidades del sector formal. Las incoherencias de políticas y programas hacen que haya limitado progreso en abordar las cuestiones de desempleo juvenil y capital humano en el país.

Recomendación 4: Se deben racionalizar las políticas y los programas del mercado laboral, creando normas sobre aptitudes y aplicándolas a un nivel salarial para jóvenes. Es preciso establecer metas de salarios de largo plazo con el propósito de crear incentivos estructurales para la formación de capital humano y aptitudes para los jóvenes.

La dimensión informal de las política y los programas juveniles. El análisis del mercado laboral reveló la importancia del sector informal como camino al empleo y la adquisición de aptitudes para los jóvenes.

- ✓ A la larga, el desempleo juvenil tiene que ver con los efectos secundarios del mercado laboral, los efectos en el sector informal de la economía. El prolongado e ineficiente proceso de la escuela al trabajo en América Latina, las crecientes tasas de desempleo juvenil en los países y las elevadas concentraciones de jóvenes desempleados, no calificados y de bajos ingresos se relacionan con la búsqueda de empleo en el sector informal.
- ✓ Para la mayoría de los jóvenes de América Latina, un programa “orientado a la demanda” es el que tiene que ver con el sector informal, el lugar más probable donde los jóvenes trabajarán en América Latina. Hay una comprensión muy limitada de las aptitudes que se requieren para el sector informal o para el aprendizaje en la empresa en el sector informal. Es prioritario entender las aptitudes técnicas, organizativas y básicas para que los jóvenes trabajen efectivamente en el sector informal.

Recomendación 5: El sector informal, como rumbo para la transición de la escuela al trabajo, debe crear incentivos para acumulación de capital humano. Estos incentivos deben reflejar las aptitudes tecnológicas, organizativas y básicas que el sector requiere y recompensar a los jóvenes por lograr estas aptitudes. El estudio de los incentivos educativos del sector informal es un campo importante para la investigación futura.

Vinculación de los sectores formal e informal por medio de políticas. En todo el análisis se presta atención a la naturaleza muy integrada de los sectores formal e informal en términos del mercado laboral.

- ✓ Un mayor crecimiento y competitividad en el sector formal lleva a generación inelástica de empleo pero, no obstante, crea empleos. Pero estas fluctuaciones crean sombras en todos los sectores restantes, en particular el informal. La demanda de trabajadores altamente calificados en el sector formal empuja a los trabajadores no calificados al sector informal, con lo cual los trabajadores jóvenes son desplazados del mercado laboral.
- ✓ En América Latina hay diferencias entre países, en particular en los que tienen una gran proporción de empleo en manufactura. México, Honduras, Guatemala y Bolivia continúan manteniendo una cantidad considerable de empleo en la manufactura y siguen empleando a una proporción más grande de jóvenes en el sector formal de la economía.
- ✓ En cambio, los programas y las políticas actuales están altamente segregados entre los sectores formal e informal. Las normas ocupacionales reflejan tecnologías del sector formal y están orientadas a trabajadores altamente calificados.

Recomendación 6: Es preciso idear normas genéricas sobre aptitudes para el sector informal, prestando atención a las diferentes realidades tecnológicas y organizativas del sector informal de uso intensivo de mano de obra. Las normas deben estar vinculadas con el sector formal para hacer posible otorgar credenciales a los trabajadores y lograr una mayor movilidad entre sectores.

No más programas de capacitación con ingredientes e instrucciones fijos. El análisis de las políticas apunta a resultados clave que cuestionan el valor de los programas de capacitación de gran escala para grupos objetivo específicos.

- ✓ El dirigir servicios de programas a grupos objetivo específicos no ha resultado ser eficaz. Los jóvenes de zonas rurales, los jóvenes de bajos ingresos, los participantes más jóvenes y los que tienen menos educación hallan que los proyectos no se ajustan a sus necesidades. Aun con modelos de prestación de servicios mediante contratación externa, los programas de capacitación no se han ajustado suficientemente a las características y restricciones locales.
- ✓ En las dos últimas décadas, las mujeres han ingresado a la fuerza laboral latinoamericana en cifras sin precedentes, principalmente en el mercado laboral informal. Las políticas y los programas han tenido que adaptarse al surgimiento de estas mujeres trabajadoras y apenas han comenzado a idear intervenciones específicas para abordar sus necesidades.

Recomendación 7: Se necesitan nuevos diseños e innovaciones para llegar a los más jóvenes, a los jóvenes de zonas rurales, a las mujeres, a los jóvenes de bajos ingresos y a los que tienen el nivel más bajo de educación. Los mercados locales de trabajo deben ser el punto de partida para las medidas de proyección a esos grupos.

Vinculación de la política educativa y laboral. Este trabajo examina el proceso altamente integrado de la transición de la escuela al trabajo, que tiene enorme impacto en el comportamiento de los jóvenes, y la eficacia de las políticas de educación y trabajo.

- ✓ Los programas de educación secundaria y mercado laboral se dirigen a la misma audiencia: la juventud latinoamericana. Cada una de estas políticas trata de cambiar el comportamiento y las expectativas de los jóvenes y la decisión de éstos refleja en gran medida los costos de oportunidad y los beneficios de estas diversas actividades.
- ✓ Los servicios del mercado laboral, la capacitación y otras actividades de apoyo han demostrado ser eficaces en abordar la posibilidad de obtener empleo a corto plazo para los jóvenes. En gran medida, estas actividades abordan la “transición”, el camino de corta duración hacia el mercado de trabajo para los jóvenes. La educación formal aborda el desarrollo de aptitudes de larga duración, determinando a la larga la productividad de los jóvenes en el mercado laboral.
- ✓ Hay pocas pruebas de la manera en que la capacitación afecta los resultados a largo plazo de la acumulación de capital humano. Los bajos costos de oportunidad de la transición hacen pensar en que sería muy eficaz en función de los costos sencillamente subvencionar la permanencia de los jóvenes en la escuela. Sin embargo, los resultados de la capacitación y de los servicios del mercado laboral cuestionan que dichas intervenciones mínimas tengan efecto alguno en las decisiones en material de escuela o mercado laboral.

Recomendación 8: Es preciso elaborar políticas y programas que aseguren la complementariedad entre las políticas del mercado laboral y la reforma de la educación secundaria. Por medio de la investigación aplicada y proyectos piloto, deberían ponerse a prueba políticas y programas específicos para abordar las cuestiones de eficacia en función de los costos y cobertura en un país.

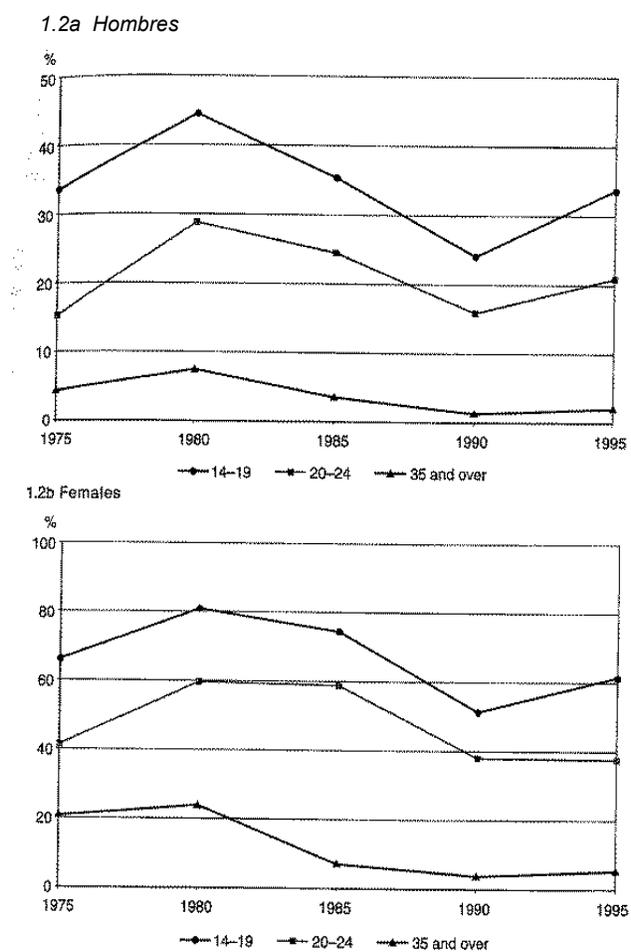
APÉNDICE I: ESTUDIOS DE PAÍSES

1. Estudio de país: Jamaica y los efectos de la edad y el género en el desempleo
2. Estudio de país: Argentina y los cambios sectoriales de la demanda laboral
3. Estudio de país: Chile y los salarios flexibles
4. Estudio de país: Brasil y la compresión salarial
5. Estudio de país: México: Aumentan los salarios relativos para algunos, pero no para todos

Estudio de país: Jamaica y los efectos de la edad y el género en el desempleo

A fin de comprender mejor estos efectos específicos, consideremos Jamaica, país que ha experimentado grandes fluctuaciones del PIB y el desempleo durante el proceso de ajuste estructural. En el gráfico 1 se presenta un esquema de las fluctuaciones del desempleo por edad y género, en el período 1975-1995 (O'Higgins, 2001).

Gráfico 1. Desempleo en Jamaica por edad y género, 1975-1995



Source: Statistical Institute of Jamaica: *Labour Force Surveys*, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995 (Kingston).

Antes del ajuste estructural (1980-1985), el desempleo en Jamaica se encontraban en un nivel elevado sin precedentes, de 26,3%. Las tasas de desempleo entre hombres adultos osciló en torno a 8%-9% durante 1980. Los jóvenes adultos (de 20 a 24 años) experimentaron tasas de desempleo de alrededor de 29% (casi tres veces más que las tasas de desempleo entre adultos en Jamaica) y los trabajadores jóvenes tuvieron tasas de desempleo del orden de 45%. Las mujeres soportaron la carga del desempleo en forma desproporcionada, pues las mujeres adultas tuvieron un tasa de desempleo de 22% (lo que constituye alrededor de 2,5 veces más que la de los hombres adultos). Las jóvenes y las trabajadoras fueron las que estuvieron en peor situación durante este periodo, con tasas de desempleo de 60% y 80%, respectivamente.

La situación de la economía jamaicana mejoró considerablemente durante 1985-1990. Durante ese periodo el crecimiento económico anual promedio fue 4,9% el desempleo total disminuyó a 19,2%. Según el análisis anterior, el aumento de la demanda agregada de 4,9% generaría una leve disminución de la tasa general de desempleo del país, de alrededor de 1,25%, con lo cual cada porcentaje del crecimiento económico genera una reducción del 0,25% de reducción el desempleo. Utilizando estas estimaciones, se calcularía que la tasa de desempleo total sería 25%, no la cifra real de 19,2%. ¿Qué es lo que explica estas diferencias?

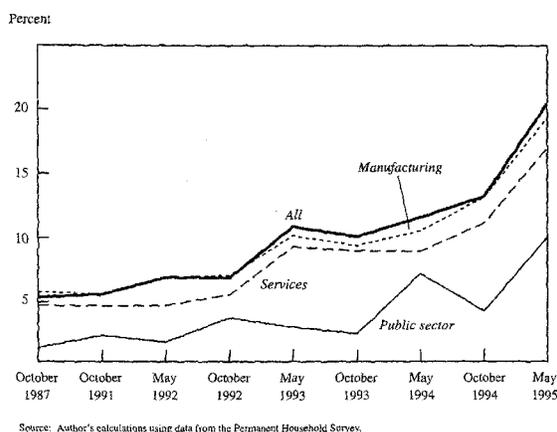
Para comprender estas diferencias es esencial la composición en materia de edad y género del desempleo. El desempleo de adultos (de 35 y más años) registró solo dos puntos porcentuales de aumento, mientras que las tasas de desempleo de los trabajadores adultos fue de alrededor de 4% a 2%. Las estadísticas sobre adultos están sumamente cerca de las estadísticas calculadas utilizando los datos del BID. En cambio, los jóvenes adultos y los trabajadores jóvenes no se ajustan a este ejercicio de medición. Durante el período 1985-1990, los trabajadores hombres, tanto adultos como jóvenes, tuvieron una disminución del desempleo en aproximadamente 10 puntos porcentuales. Las jóvenes trabajadoras registraron grados aún más elevados de fluctuaciones, una disminución de 15%-20% de puntos porcentuales en las tasas de desempleo.

En los años noventa se observaron tendencias similares. En el período 1990-1995 el crecimiento económico fue vacilante, con un aumento del desempleo juvenil y de los jóvenes trabajadores del país. Los jóvenes trabajadores varones experimentaron un aumento de 10 puntos porcentuales, los trabajadores jóvenes adultos registraron un aumento de 5 puntos porcentuales. Para las jóvenes, ocurrió un deterioro similar en su situación de empleo. Solamente las jóvenes adultas trabajadoras se mantuvieron en el mismo nivel, en la gama del 40%. El desempleo de adultos mostró resistencia a esta atonía de la economía, colocándose en torno a 3%-4%.

Estudio de país: Argentina y los cambios sectoriales de la demanda laboral

La reestructuración económica de los años noventa transformó estos sectores, en particular en términos del empleo juvenil. Consideremos el caso de la Argentina, país que sufrió profundos efectos en el sector del empleo durante el ajuste estructural. En primer lugar, las tasas de desempleo aumentaron en todos los sectores productivos, como se presenta en el gráfico 2. El sector de la construcción experimentó el cambio más volátil, donde el desempleo pasó de 11% a 36,2%. El desempleo en los sectores de manufactura y servicios fue de alrededor de 5% a 19% y 17%, respectivamente. Los jóvenes fueron los más afectados: en los el sectores de manufactura y servicios fueron los primeros en ser despedidos, dadas las prácticas de antigüedad y relaciones laborales.

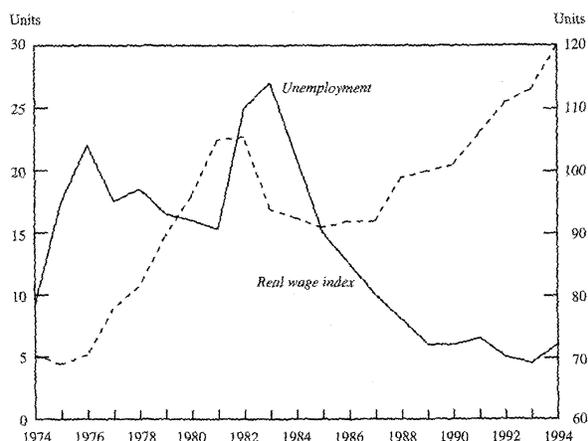
Gráfico 2. Tasas de desempleo, ciertos sectores, Argentina 1987-1995



La composición del desempleo por sector cambió en forma considerable para los trabajadores jóvenes. En la Argentina, muchos jóvenes nunca regresaron a la manufactura. En forma análoga a los trabajadores de más edad, los jóvenes que estuvieron empleados en el sector manufacturero fueron desplazados hacia los sectores de servicios de la economía. Este cambio estructural del sector empleo es más pronunciado entre los jóvenes, pero refleja en gran medida el cambio sectorial de la demanda laboral en el país respectivo. En la Argentina, un 30,5% de los jóvenes de 15 a 19 años estaba empleado en el sector manufacturero en 1990; para 1998, solo un 13,7% de los jóvenes de este grupo de edad estaba empleado en dicho sector.

Estudio de país: Chile y los salarios flexibles

Gráfico 1. Índice de desempleo y de salarios reales, Chile, 1974-1994



Fuente: Cortazar (1997).

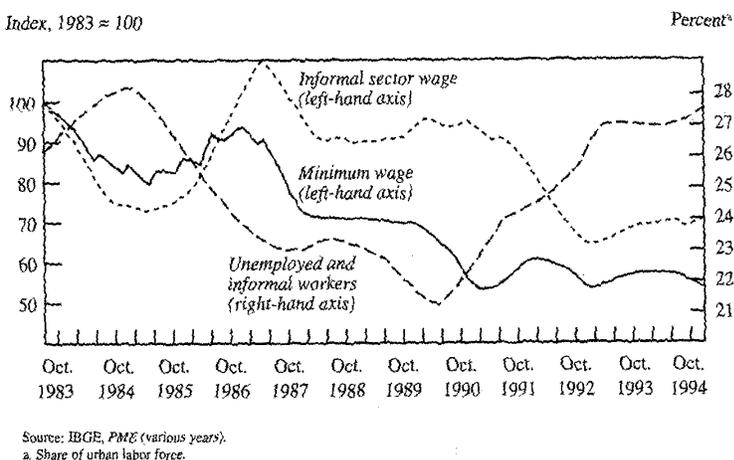
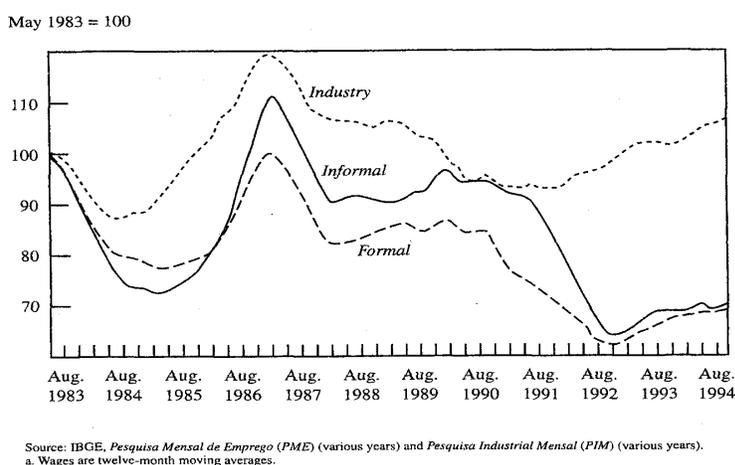
Comencemos nuestra presentación con un caso clásico, el de una relación sumamente elástica entre el salario y el empleo, que es el caso de Chile durante el período 1974-1994 (véase el gráfico 1). En este período de 20 años, se registraron aumentos de las tasas de desempleo, junto con salarios reales en disminución (1982) y disminuciones de la tasa de desempleo con la restricción de los aumentos de los salarios reales. En el mismo período, el promedio de los salarios reales disminuyó a una tasa más alta que el salario mínimo, y disminuyó la brecha entre el salario de los jóvenes y el de los adultos. Este estrechamiento de la brecha de los salarios relativos generó niveles más altos de desempleo juvenil, condición que continúa hasta la fecha.

Las tasas de desempleo juvenil en Chile siguen estando en la gama de 20%-30% aún con niveles bajos sin precedentes del desempleo de adultos. Entre estos jóvenes desempleados, aproximadamente un 45% proviene el grupo de ingresos más bajos, alrededor de un 40% solo tiene educación básica. El caso chileno nos ofrece una rica experiencia sobre la cual reflexionar sobre las consecuencias y repercusiones de las cuestiones del desempleo juvenil. La experiencia apunta a tres cuestiones principales: ¿cuáles con las mejores medidas de los salarios relativos y jóvenes y adultos? ¿Cuál es el impacto del ajuste de precios en las razones de salarios: ¿Cómo afectan los cambios estructurales a los salarios relativos?

Estudio de país: Brasil y la compresión salarial

No es tarea fácil en el Brasil medir los salarios y sus fluctuaciones. Como lo demuestran los estudios de investigación, en este país hay diferencias considerables y sustanciales entre los salarios sectoriales. Los salarios del sector formal son 45% más elevados que los de trabajadores idénticos en el sector informal. Los sectores formales no solamente pagan seguro social y otras prestaciones, sino que las firmas del sector formal pagan una prima salarial. Junto con estos diferenciales está la diferencia entre el salario del sector informal y el salario mínimo para los que ingresan y los trabajadores no calificados. En el Brasil el salario mínimo determina los salarios juveniles, con excepción de los salarios de aprendizaje y capacitación. ¿Cómo se comparan las tendencias en los salarios mínimos con los salarios del sector informal en el Brasil? (Amadeo y Camargo, 1997).

Gráficos 2 y 3. Tendencias de salario real y empleo por sector, Brasil, 1983-1994



De Amadeo y Camargo (1997).

En cambio, en los períodos de fase descendente y contracción económica de 1987-1993 fueron testigos de una disminución de los salarios reales en los sectores formal e informal y del salario mínimo. De éstos, el salario informal registró la mayor volatilidad, habiendo aumentado en 49% durante el período de crecimiento y disminuido en 32% durante la recesión. Nótese que el salario real mínimo también reaccionó a ello, pero con menos flexibilidad. En suma, estas fluctuaciones salariales muestran un estrechamiento de la diferencia entre los salarios de los sectores formal e informal, así como entre los salarios informales y el salario mínimo.

En cambio, en los períodos de fase descendente y contracción económica de 1987-1993 fueron testigos de una disminución de los salarios reales en los sectores formal e informal y del salario mínimo. De éstos, el salario informal registró la mayor volatilidad, habiendo aumentado en 49% durante el período de crecimiento y disminuido en 32% durante la recesión. Nótese que el salario real mínimo también reaccionó a ello, pero con menos flexibilidad. En suma, estas fluctuaciones salariales muestran un estrechamiento de la diferencia entre los salarios de los sectores formal e informal, así como entre los salarios informales y el salario mínimo.

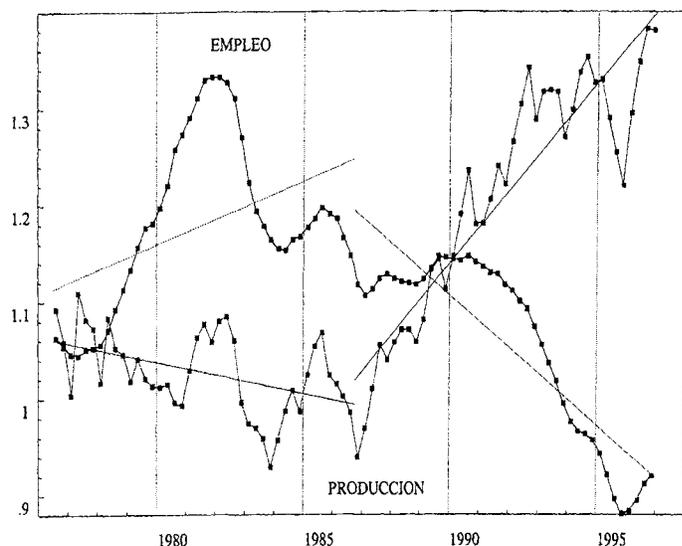
El salario industrial, protegido por indexación de salarios, llevó a grandes diferencias entre el sector industrial y otros sectores de la economía. Las presiones inflacionistas redujeron el valor de todos los otros salarios, llevando a una *compresión salarial*. Para el empleo juvenil, este fue el peor de todos los mundos. El aumento del desempleo en el sector formal de la economía llevó a que mayores cantidades de trabajadores buscaran trabajo en el sector informal, con lo cual se redujo la probabilidad de que una persona joven hallara empleo. En segundo lugar, la disminución de las diferencias de los salarios relativos hace que el costo de los trabajadores no calificados esté a la par que el de los calificados. Dados estos costos de los salarios relativos, tanto las firmas formales como las informales prefieren trabajadores calificados y con experiencia, desplazando así a los jóvenes en el mercado laboral. En tercer lugar, la disminución de las diferencias de salarios entre sectores y tipos de trabajadores disminuye el beneficio de adquirir aptitudes y, a la larga, los beneficios de la educación. Cuanto menor es el diferencial salarial, menores son los beneficios debido a la acumulación de capital humano.

Estudio de país: México -- Aumentan los salarios relativos para algunos, pero no para todos

El mercado laboral de México es un ejemplo excelente de los efectos pecuniarios del empleo en el sector formal-informal en la creación de empleos y los salarios relativos, tanto para adultos como para jóvenes, en el mercado laboral. Considerando la demanda agregada y el empleo, durante el período 1988-1994, México registró un crecimiento anual promedio del PIB de 3,9% y tasas de crecimiento del empleo de 2,6%. En el marco de un análisis así, la elasticidad del PIB al empleo fue alrededor de 0,67, demostrando así una respuesta al mercado laboral.¹⁹ Junto con ese hecho, los economistas han medido una mayor demanda y crecimiento de los salarios relativos frente a los trabajadores no calificados. Los estudios del BID demuestran que los salarios relativos entre trabajadores calificados y no calificados aumentaron a una tasa anual promedio de 4,5% durante 1984-1994, lo que implica un crecimiento relativo de la demanda de mano de obra calificada frente a no calificada de 7,4% anual durante ese mismo período (Lora y Olivera, 1998). Este estudio también estima que todos los sectores de la economía mexicana, con excepción de los servicios financieros, pasaron por un aumento de la demanda de trabajadores calificados frente a no calificados. Tales estadísticas transmiten un panorama positivo del mercado laboral mexicano durante la década pasada. Pero este escenario se empaña una vez que se examina la composición sectorial del crecimiento del empleo y su repercusión en los salarios relativos para los jóvenes.

Pasemos primero al impacto en los sectores de empleo. En forma similar a otros países de la región, México ha pasado por una profunda transformación en sus sectores de empleo. El sector manufacturero industrial, con el objetivo de lograr competitividad internacional, ha adoptado nuevos métodos y equipos tecnológicos, y registra un aumento de la demanda de mano de obra calificada. A nivel agregado, el crecimiento del empleo no se ha mantenido al ritmo de la producción y la mano de obra no calificada ya no es útil en este nuevo modo de producción tecnológica. Junto con este fenómeno está el aumento de los modelos de contratación externa, en los que ciertos servicios específicos ya no son parte de la producción en la empresa. Para captar esto, se compara el crecimiento de la producción manufacturera con el crecimiento del empleo en el sector. Como lo ilustra el gráfico 4, el empleo se ha vuelto relativo al crecimiento de la producción del sector.

Gráfico 4. Tendencias del empleo y la producción, México 1980-1995.



De López (1999)

El impacto de estos cambios estructurales en los salarios sectoriales es considerable. Varios estudios han trazado el impacto de la última década en los salarios del sector de la manufactura, los salarios contractuales y el salario mínimo.¹ De estas tendencias se puede deducir lo siguiente: Primero, la tasa de crecimiento del empleo no se mantuvo al ritmo del crecimiento de la producción en México, como se puede ver en el gráfico 4. Segundo, los salarios reales del sector manufacturero reaccionaron a los ciclos económicos, aumentando en el período de auge de 1989-1994 y disminuyendo durante las fases de contracción producidas por la crisis del peso. Los salarios reales de otros sectores no demostraron esta flexibilidad.

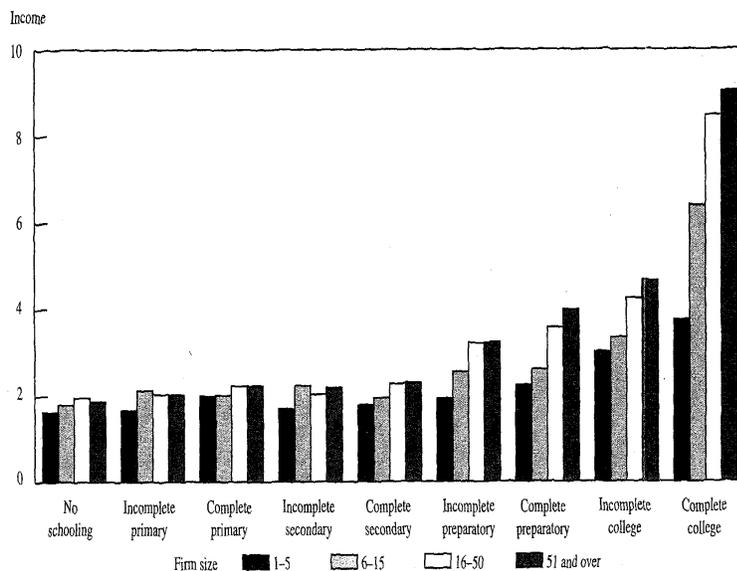
¹⁹ Véase López, Julio. *Evolución reciente del empleo en México*. CEPAL. SER No. 29 C.2 1999.

El salario mínimo real disminuyó de 1982 a 1995, reflejando así la gran cantidad de trabajadores no calificados y/o jóvenes que buscaban trabajo. En forma análoga, los salarios contractuales promedio disminuyeron durante el período 1985-1995.

¿Qué significa esto para los diferenciales de los salarios relativos y de jóvenes entre jóvenes y adultos? Aquí las pruebas son variadas. Los estudios del BID demuestran que todos los sectores productivos, salvo el de los servicios financieros, pasaron por un aumento de los salarios entre trabajadores calificados y no calificados, en gran medida como función de la composición de aptitudes de la demanda. Un resultado así infiere diferencias en los salarios relativos, pues los jóvenes no calificados son más baratos que los adultos calificados, con lo cual se crea un incentivo para contratar a jóvenes en los sectores de servicio de la economía. Además, una estructura así crea incentivos para el capital humano, mediante lo cual los jóvenes pueden aspirar a puestos de trabajadores calificados, independientemente del sector productivo del empleo. Pero estos resultados no se ven respaldados por una investigación dinámica (Maloney, 1998). Estos estudios indican que la disminución de los salarios mínimos reales y los salarios contractuales hace que disminuyan las diferencias salariales en otros sectores, en especial en el sector informal de servicios de la economía. La disminución de las diferencias entre salarios relativos ofrecen poco incentivo para contratar a jóvenes en vez de a adultos no calificados (o semicalificados) en los sectores de servicios e informal de la economía.

Parte de la confusión aquí tiene que ver con la definición de “aptitudes” en el mercado laboral mexicano. En el mundo tecnológicamente complejo de la industria mexicana, “calificado” tiene que ver con una competencia tecnológica de etapa 4-5, en la que la producción es sumamente compleja y la demanda de mano de obra se halla en un nivel de educación superior. En el sector de servicios, “calificado” puede significar un nivel rudimentario de tecnología (etapas 1-2) en el que los trabajadores necesitan competencias básicas de lectura, aritmética y resolución de problemas. Esta demanda de trabajadores “calificados” y los diferenciales entre calificaciones y salarios constituye un campo importante de estudio para comprender los incentivos para el empleo y la formación de capital humano en el país.

Figura 5. Ingreso de salario por hora, por nivel educativo y por tamaño de la firma, México, 1992.



Source: Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), 1st trimestre 1992. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

El mercado laboral mexicano proporciona considerable material para pensar, ya que tiene que ver con la demanda de aptitudes específicas y su repercusión en el ingreso. La economía mexicana es dinámica en su crecimiento y demanda de aptitudes, pero lenta en crear estructuras para promover el empleo juvenil y la formación de capital humano. La juventud mexicana se enfrenta ante las realidades de limitadas oportunidades de empleo en el sector informal y beneficios de la educación que no parecen traducirse en mayores oportunidades económicas. Como lo ilustra el gráfico 5, hay muy poca diferenciación entre ingreso salarial por hora para los que no tienen instrucción y hasta para los que han finalizado la escuela secundaria. Estos resultados se aplican tanto a mujeres como a hombres en el mercado laboral mexicano.

Solamente los que llegan a la escuela preparatoria (después de la secundaria) hallan diferenciales en materia de ingreso salarial, principalmente generado por el tamaño de la firma. En el sector informal y de las pequeñas firmas, no se ofrecen ventajas para los estudiantes que siguen en los estudios y los que van al sector informal. Esta es la trágica consecuencia de la disminución de las diferencias de los salarios en el sector informal y de pequeñas firmas, donde ni los empleados ni los salarios que reciben varían según el nivel de educación.

APÉNDICE II: CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS DEL EMPLEO Y EL DESEMPLEO JUVENIL

CUADRO II-1. TASAS DE DESEMPLEO POR ESTRUCTURA DE EDAD

País	Año	Población de 25 a 54 años			Población de 15 a 19 años			Población de 20 a 24 años		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Argentina	1990	4,4	4,0	4,3	16,1	26,5	19,7	8,5	10,2	9,2
	1998	9,2	12,9	10,7	29,4	44,0	35,1	17,8	19,3	18,4
Bolivia	1989	7,0	6,8	6,9	22,5	14,2	18,2	16,1	18,2	17,0
	1997	3,1	2,7	3,0	5,2	6,5	5,8	6,2	7,6	6,8
Brasil	1990	3,4	2,4	3,0	8,0	9,1	9,4	5,7	6,7	7,5
	1997	2,1	6,2	3,8	13,4	19,7	16,1	5,6	12,3	8,6
Chile	1990	6,0	7,2	6,5	25,5	27,3	26,3	14,6	17,0	15,5
	1998	7,5	8,7	7,9	29,3	34,9	31,6	17,7	20,5	18,9
Colombia	1991	5,0	10,2	7,1	22,9	30,4	26,3	13,7	24,7	18,8
	1998	8,6	9,4	9,1	25,5	30,7	27,7	20,4	20,4	20,4
Costa Rica	1992	2,3	4,0	2,9	15,0	16,2	15,4	4,5	7,5	5,6
	1998	2,9	3,7	3,2	14,1	29,2	20,2	7,8	10,0	8,7
Ecuador	1990	2,1	6,7	3,8	11,0	17,0	13,2	11,3	17,3	13,7
	1998	5,5	11,1	7,8	19,8	33,3	25,1	16,1	31,0	22,5
Guatemala	1989	1,9	2,3	2,1	8,3	6,6	7,5	6,3	7,4	6,8
	1998	2,9	1,4	2,2	6,4	3,2	5,0	5,6	3,5	5,0
Honduras	1989	5,9	3,2	4,8	18,0	10,5	15,0	12,4	11,7	12,1
	1998	4,6	3,0	3,9	13,1	10,3	12,0	8,8	10,4	9,5
México	1989	1,5	1,0	1,3	11,4	8,8	10,5	6,4	7,5	6,8
	1996	3,1	1,8	2,6	17,3	10,2	14,6	10,5	8,4	9,7
Panamá	1991	12,5	17,5	14,7	49,4	43,2	46,5	31,9	40,0	35,5
	1996	9,2	16,3	12,2	45,8	33,5	40,9	28,9	37,4	32,4
Paraguay	1990	3,4	2,4	3,0	14,9	22,3	18,4	14,6	12,9	13,8
	1996	4,5	4,9	4,7	23,0	22,5	22,8	9,9	14,2	11,8
Uruguay	1991	3,3	7,3	5,0	28,3	40,9	32,7	14,2	22,2	17,7
	1998	4,4	8,9	6,4	29,7	40,6	34,0	14,5	24,6	19,0
Venezuela	1990	8,8	6,0	7,8	24,2	19,0	22,8	17,6	17,5	17,6
	1997	6,7	10,1	8,0	19,3	36,5	24,5	14,5	21,7	17,1

Fuente: Medina (2001), utilizando datos de la encuesta de hogares de la CEPAL.

CUADRO II-2. ESTRUCTURA DEL DESEMPLEO URBANO PARA LOS JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS POR SECTOR DE PRODUCCIÓN

LATIN AMERICA (14 COUNTRIES): URBAN EMPLOYMENT STRUCTURE FOR PEOPLE BETWEEN THE AGES OF 15 AND 24, BY SECTOR OF ACTIVITY ^{a/}							
Country	Year	Total	Agriculture and mining	Manufacturing	Construction	Transport and communications	Commerce and services
Argentina ^{b/}	1990	100.0	0.4	29.2	6.1	4.5	59.7
	1997	100.0	0.1	21.4	7.3	9.0	62.1
Bolivia	1989	100.0	3.1	16.0	8.9	6.6	65.3
	1997	100.0	8.8	23.9	9.8	5.6	52.0
Brazil	1990	100.0	6.4	28.3	0.5	3.4	61.4
	1996	100.0	7.5	18.3	7.0	3.3	63.9
Chile	1990	100.0	9.3	29.3	22.6	6.7	32.2
	1996	100.0	7.9	20.1	9.7	6.6	55.8
Colombia	1990	100.0	1.4	24.7	6.0	4.0	63.9
	1997	100.0	2.2	19.6	6.7	5.0	66.4
Costa Rica	1990	100.0	3.9	26.5	6.0	4.1	59.6
	1997	100.0	3.2	23.8	6.1	5.1	61.9
Ecuador	1990	100.0	7.3	21.5	8.7	3.7	58.8
	1997	100.0	8.0	18.4	7.6	4.8	61.1
Honduras	1990	100.0	10.6	23.4	10.9	3.2	51.8
	1997	100.0	8.7	33.6	6.6	3.1	47.9
Mexico	1992	100.0	9.1	25.4	6.6	3.2	55.6
	1996	100.0	2.2	29.6	5.3	3.7	59.2
Panama	1991	100.0	5.0	12.7	2.9	5.3	74.0
	1997	100.0	2.5	12.4	7.8	6.8	70.4
Paraguay	1990	100.0	1.5	18.8	7.6	5.7	66.5
	1996	100.0	2.0	18.5	9.0	4.7	65.8
Dominican Republic	1992	100.0	6.7	25.2	3.2	6.0	58.9
	1997	100.0	3.0	27.5	5.2	6.1	58.1
Uruguay	1990	100.0	4.1	24.5	6.8	3.5	61.1
	1997	100.0	6.0	18.7	6.6	4.9	63.8
Venezuela	1990	100.0	18.6	17.9	7.3	4.3	51.9
	1997	100.0	13.6	15.9	10.5	5.0	55.0

Source: ECLAC, on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the relevant countries.

a/ Does not include live-in domestic employees.

b/ Greater Buenos Aires.

Fuente: CEPAL (2000).

CUADRO II-3. NIVEL DE EDUCACIÓN DE LA FUERZA LABORAL URBANA

LATIN AMERICA (18 COUNTRIES): EDUCATIONAL LEVEL OF THE URBAN LABOUR FORCE
(Percentages)

Country	Year	Employed persons with 8 or more years of schooling as a percentage of total employed	Unemployed persons with 8 or more years of schooling as a percentage of total unemployed	Unemployed young persons with 8 or more years of schooling as a percentage of total youth unemployment	Employed persons with 12 or more years of schooling as a percentage of total employed ^d	Unemployed persons with 12 or more years of schooling as a percentage of total unemployed	Unemployed young persons with 12 or more years of schooling as a percentage of total youth unemployment	Average years of schooling completed by young labor force
Argentina ^{a/}	1997	0.630	0.550	0.590	0.456	0.353	0.335	10.03
Bolivia	1989	0.579	0.667	0.516	0.367	0.377	0.392	9.48
	1994	0.617	0.713	0.771	0.398	0.486	0.465	9.46
	1997	0.569	0.710	0.787	0.351	0.484	0.428	8.97
Brazil	1990	0.398	0.374	0.380	0.111	0.048	0.028	6.62
	1993	0.396	0.376	0.419	0.109	0.051	0.036	6.60
	1996	0.447	0.402	0.447	0.179	0.052	0.031	7.06
Chile	1990	0.759	0.744	0.866	0.493	0.385	0.430	10.49
	1994	0.789	0.735	0.898	0.528	0.459	0.518	10.85
	1996	0.805	0.788	0.893	0.542	0.473	0.530	10.94
Colombia	1990	0.549	0.568	0.608	0.184	0.134	0.091	8.34
	1994	0.563	0.623	0.709	0.181	0.128	0.113	8.57
	1997	0.595	0.636	0.718	0.200	0.135	0.109	8.92
Costa Rica	1990	0.656	0.624	0.588	0.230	0.158	0.112	8.56
	1994	0.588	0.469	0.432	0.252	0.179	0.170	8.72
	1997	0.601	0.591	0.612	0.272	0.153	0.108	8.94
Ecuador	1990	0.524	0.680	0.740	0.347	0.498	0.532	9.08
	1994	0.591	0.713	0.784	0.416	0.515	0.537	9.47
	1997	0.615	0.716	0.764	0.445	0.525	0.534	9.48
El Salvador	1990	0.406	0.511	0.615	0.243	0.287	0.335	7.85
	1995	0.487	0.545	0.658	0.292	0.386	0.368	8.06
	1997	0.525	0.601	0.682	0.327	0.388	0.398	8.50
Honduras	1990	0.314	0.397	0.372	0.198	0.258	0.219	6.58
	1994	0.368	0.377	0.365	0.238	0.211	0.177	6.89
	1997	0.375	0.379	0.313	0.241	0.238	0.177	7.15
Mexico	1988	0.484	0.631	0.846	0.232	0.176	0.130	8.53
	1994	0.649	0.582	0.654	0.283	0.235	0.175	8.73
	1996	0.607	0.685	0.752	0.176	0.151	0.099	8.73
Nicaragua	1997	0.467	0.535	0.556	0.139	0.121	0.058	7.49
Panama	1980	0.630	0.657	0.793	0.403	0.388	0.444	9.52
	1994	0.691	0.764	0.768	0.457	0.456	0.448	9.75
	1997	0.706	0.766	0.785	0.493	0.464	0.455	9.89
Paraguay ^{c/}	1990	0.554	0.647	0.730	0.376	0.340	0.396	9.06
	1994	0.567	0.513	0.652	0.353	0.273	0.263	9.02
	1996	0.524	0.517	0.599	0.334	0.274	0.270	8.63
Dominican Republic	1992	0.644	0.733	0.774	0.371	0.363	0.344	9.49
	1995	0.603	0.663	0.714	0.357	0.333	0.342	9.07
	1997	0.579	0.587	0.619	0.314	0.288	0.241	8.54
Uruguay	1990	0.567	0.602	0.699	0.220	0.171	0.187	9.13
	1994	0.604	0.416	0.692	0.240	0.151	0.178	9.13
	1997	0.623	0.522	0.684	0.275	0.219	0.240	9.27
Venezuela ^{d/}	1990	0.455	0.439	0.440	0.139	0.084	0.044	7.53
	1994	0.471	0.486	0.500	0.144	0.113	0.082	7.70
	1997	0.537	0.537	0.588	0.177	0.130	0.135	8.43

Source: ECLAC, on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the relevant countries.

a/ Greater Buenos Aires.

b/ The surveys for 1990 and 1994 did not include a question about the number of years of schooling completed.

c/ Asunción.

d/ Nationwide total.

Fuente: CEPAL (2000).

**CUADRO II-4. ESTRUCTURA DE LA EDUCACIÓN DEL DESEMPLEO JUVENIL,
CLASIFICADA DESDE NULA HASTA SUPERIOR**

	Total					Total
	Nula	Baja	Media	Técnica	Superior	
Argentina						
1990	6.4	52.7	14.5	12.6	13.8	100.0
1998	6.5	55.0	13.5	8.6	16.5	100.0
Bolivia (b)						
1989	11.9	33.6	32.1	8.0	14.4	100.0
1997	16.8	28.2	37.1	4.2	13.6	100.0
Brasil (a) (c)						
1990	15.8	79.6	1.0	0.0	3.5	100.0
1997	10.7	82.2	0.6	0.0	6.5	100.0
Chile						
1990	3.3	49.2	21.4	15.8	10.3	100.0
1998	2.2	37.2	23.9	22.6	14.0	100.0
Colombia (a)						
1991	5.1	44.0	39.8	0.0	11.0	100.0
1998	4.6	29.8	51.8	0.0	13.7	100.0
Costa Rica						
1992	3.8	67.9	15.0	5.7	7.6	100.0
1998	10.0	49.5	19.8	1.9	18.7	100.0
Ecuador (a)						
1990	2.4	34.3	49.9	0.0	13.4	100.0
1998	2.3	38.3	42.1	0.0	17.2	100.0
Guatemala						
1989	16.0	44.1	36.0	0.0	3.9	100.0
1998	7.9	48.8	36.2	0.0	7.1	100.0
Honduras						
1989	14.5	59.3	20.2	1.8	4.2	100.0
1998	11.9	57.4	21.1	0.8	8.8	100.0
México (a)						
1989	5.0	76.1	13.5	0.0	5.3	100.0
1996	8.2	65.3	17.5	0.0	9.0	100.0
Panamá						
1991	1.9	32.8	50.4	2.6	12.3	100.0
1996	1.6	35.6	43.4	4.4	15.0	100.0
Paraguay (a)						
1990	2.3	44.1	50.1	0.0	3.5	100.0
1996	8.4	60.1	27.3	0.0	4.2	100.0
Uruguay						
1991	1.6	40.8	29.0	15.9	12.7	100.0
1998	0.9	43.9	30.1	13.2	11.9	100.0
Venezuela (d)						
1990	4.9	70.9	18.7	1.5	4.0	100.0
1997	4.7	53.5	30.3	0.0	11.4	100.0

Notas:

- (a) En estos países no se discrimina la Educación Técnica del resto, por lo que se incluye dentro de los niveles restantes.
- (b) En el nivel técnico se incluye la formación militar y religiosa puesto que la información no permite su discriminación. Además, en el nivel de calificación nula se incluye Primaria hasta 5 años, por igual razón.
- (c) En el nivel Bajo se incluye el Primer grado, de 4 a 8 años, y Media, de 1 a 3 años. En el nivel Medio, el segundo grado, de 4 a 6 años.
- (d) En 1997 el diseño muestral no permite discriminar el área urbana, por lo que corresponde al total nacional.

FUENTE: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de los países (ver Anexo I).

Fuente: Díez de Medina (2001).

CUADRO II-5. PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA LABORAL URBANA Y TASAS DE DESEMPLEO DE JÓVENES POBRES QUE ASISTEN A LA ESCUELA

LATIN AMERICA (12 COUNTRIES): URBAN LABOUR FORCE PARTICIPATION AND UNEMPLOYMENT RATES FOR PEOPLE BETWEEN THE AGES OF 15 AND 24 FROM POOR HOUSEHOLDS WHO ARE NOT ATTENDING SCHOOL ^{a/}			
Country	Year	Participation rate	Unemployment rate
Argentina ^{b/}	1990	58.6	40.0
	1997	64.6	55.4
Bolivia	1989	61.5	24.1
	1997	69.1	10.5
Brazil	1990	64.5	13.3
	1996	60.7	21.4
Chile	1990	52.6	31.9
	1996	52.0	31.1
Colombia	1990	63.4	30.5
	1997	66.6	36.3
Costa Rica	1990	55.0	24.3
	1997	46.7	34.9
Ecuador	1990	64.4	16.3
	1997	70.8	25.1
Honduras	1990	61.0	14.8
	1997	68.4	13.1
Mexico	1992	64.6	16.4
	1996	64.7	19.4
Panama	1991	64.2	43.6
	1997	66.4	43.7
Uruguay	1990	69.5	39.5
	1997	67.1	45.3
Venezuela	1990	51.4	34.8
	1997	64.5	27.6

Source: ECLAC, on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the relevant countries.

^{a/} Does not include live-in domestic employees.

^{b/} Greater Buenos Aires.

Fuente: CEPAL (2000).

CUADRO II-6. JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN.

América Latina (16 países). Zonas urbanas en los años noventa
--en porcentaje --

País	Fecha de la encuesta	Hombres	Mujeres	Total
Argentina	1990	12,7	29,9	21,0
	1998	15,7	26,2	21,0
Bolivia	1997	4,2	16,9	10,8
Brasil	1990	15,8	35,8	26,1
	1997	12,3	27,7	20,2
Chile	1990	15,8	35,8	26,1
	1998	15,4	28,3	21,9
Colombia	1990	13,4	29,6	22,3
	1997	15,0	29,3	22,7
Costa Rica	1990	10,3	30,5	20,1
	1998	10,1	24,2	17,1
Ecuador	1990	7,5	26,7	17,4
	1998	10,8	29,0	20,1
El Salvador	1995	12,0	28,8	20,9
	1998	13,9	29,4	22,0
Honduras	1990	13,8	37,6	27,0
	1998	11,4	32,3	22,6
México	1994	10,3	35,7	23,4
	1996	13,2	34,9	24,0
Nicaragua	1997	17,3	31,2	24,5
Panamá	1991	20,5	34,0	27,3
	1998	15,4	26,9	21,3
Paraguay	1994	6,6	22,0	15,2
	1997	11,9	23,0	17,8
R. Dominicana	1997	12,4	27,3	20,5
Uruguay	1990	13,7	25,8	19,9
	1998	15,7	25,8	20,7
Venezuela	1990	19,8	37,6	28,7
	1998	16,3	34,4	25,2

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2000, como fuera presentado en “Jóvenes y empleo en los noventa”, Rafael Ruiz de Medina, CINTEROR/OIT, 2001.

APÉNDICE III: TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL (de Duryea y Szekely, 1998)

PARTICIPATION RATES FOR MEN AND WOMEN AGES 30-45 BY LEVEL OF COMPLETED SCHOOLING

Country and Year	Women				Men			
	A No Education	B Primary	C Secondary	D Higher	A No Education	B Primary	C Secondary	D Higher
Brazil 81	0.34	0.37	0.53	0.82	0.95	0.97	0.97	0.98
Brazil 95	0.50	0.57	0.67	0.87	0.92	0.95	0.97	0.98
Chile 87	0.25	0.30	0.39	0.70	0.81	0.94	0.96	0.98
Chile 94	0.34	0.36	0.46	0.74	0.80	0.95	0.98	0.98
Colombia 95	0.42	0.46	0.61	0.87	0.92	0.98	0.98	0.98
Costa Rica 81	0.87	0.91	0.93	0.93	0.91	0.96	0.98	0.93
Costa Rica 95	0.34	0.35	0.48	0.70	0.87	0.97	0.98	0.97
Ecuador 95	0.68	0.61	0.62	0.81	0.88	0.96	0.98	0.98
El Salvador 95	0.41	0.57	0.70	0.90	0.89	0.93	0.94	0.94
Honduras 89	0.26	0.40	0.61	0.76	0.96	0.98	0.95	0.97
Honduras 96	0.32	0.49	0.60	0.72	0.95	0.98	0.98	0.97
Mexico 84	0.37	0.39	0.47	0.72	0.74	0.97	0.98	0.98
Mexico 94	0.37	0.39	0.47	0.72	0.74	0.97	0.98	0.98
Nicaragua 93	0.33	0.49	0.66	0.72	0.90	0.89	0.89	0.95
Panama 95	0.20	0.34	0.55	0.83	0.84	0.96	0.96	0.97
Paraguay 95	0.72	0.73	0.73	0.86	0.79	0.98	0.99	0.99
Peru 85/6	0.82	0.78	0.66	0.78	0.92	0.98	0.96	0.97
Peru 96	0.77	0.71	0.64	0.72	0.89	0.98	0.94	0.97
Venezuela 81	0.23	0.33	0.52	0.76	0.95	0.98	0.98	0.97
Venezuela 95	0.31	0.41	0.60	0.83	0.90	0.97	0.97	0.96
Argentina 81 ¹	0.63	0.34	0.42	0.71	0.98	0.98	0.98	0.97
Argentina 96 ¹	0.64	0.48	0.56	0.80	0.75	0.96	0.98	0.99
Bolivia 86 ²	0.45	0.43	0.48	0.61	0.87	0.96	0.97	0.87
Bolivia 95 ²	0.68	0.68	0.63	0.80	0.95	0.98	0.97	0.96
Uruguay 81 ³	0.47	0.47	0.52	0.80	0.63	0.97	0.98	0.99
Uruguay 95 ³	0.34	0.59	0.73	0.91	0.40	0.97	0.99	0.99

Source: Calculations from household survey data

Note: 1- The surveys for Argentina include only Gran Buenos Aires

2- The surveys for Bolivia include only urban areas

3- The surveys for Uruguay include only urban areas

BIBLIOGRAFÍA

- Altenburg, Tilman, Qualmann, Regine, and Weller, Jurgen. CEPAL, 2001, “Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente”, CEPAL, Santiago.
- Amadeo, Edward J. and Camargo, Jose Marcio, 1997, “Regulation and Flexibility in the Labor Market” in Edwards and Lustig,, Labor Markets in Latin America, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Berry, Albert, and Mendez, Maria Teresa, 1999, “Policies to promote adequate employment in Latin America and the Caribbean”, ILO, Geneva.
- Blanchflower, David G. 2001, “Unemployment, Well-being and Wage Curves in Eastern and Central Europe”, NBER, Cambridge, Massachusetts.
- Booth, Alison J. and Snower, Dennis J., 1996, Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses, Centre for Economic Policy Research, University Press, Cambridge.
- Bravo, David and Contreras, Dante, 2000, “The Impact of Financial Incentives to Training Provides: The Case of Chile Joven”, Inter-American Conference.
- Bucheli, Maris Bucheli, Marisa and Rozada, Martin Gonzalez, 1997, “Evaluación Final del Programa de Capacitación y Desarrollo Empresarial de los Jóvenes: Sub-Programa de Capacitación para la Inserción Laboral”, IDB, Montevideo.
- Burki, Shahid Javed, and Perry, Guillermo E, 1997, “The Long March”, World Bank, Washington, D.C.
- Capellaja, Davila, and Rafael, Enrique Rafael, 1997 “Mexico: The Evolution and Reform of the Labor Market” in Edwards and Lustig,, Labor Markets in Latin America, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Card, D. and Krueger, Alan B., 1995, “Myth and measurement, the new economics of the Minimum Wage”, Princeton University Press, New Jersey.
- Carmargo, J.M., 1988, “Minimum wages in Brazil: Theory, policy and empirical evidence, in “Assessing the impact of statutory minimum wages in developing countries”, ILO, Geneva.
- CEPAL, 2000, “Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1999-2000”, Santiago.
- CEPAL, 2000, “Recent Trends in the Labour Market”, Santiago.
- CEPAL/UNESCO, 2001, Protagonismo Juvenil en Proyectos Locales: Lecciones del Cono Sur, Santiago.
- Cortázar, Rene, 1997, “Chile: The Evolution and Reform of the Labor Market”, in Edwards and Lustig,, Labor Markets in Latin America, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Diez de Medina, Rafael, 2001, “El Trabajo de los Jóvenes en los Países del Mercosur y Chile en el Fin de Siglo, OIT, Santiago.
- Duryea, Suzanne and Szekely, Miguel, 1998, “Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story”, IDB Working Paper Series 374, Washington, D.C.
- Edwards, Sebastian and Lustig,, Nora Claudia, 1997, Labor Markets in Latin America, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Ghellab, Youcef. 1998. “Minimum wages and youth unemployment”, Employment and Training Papers 26, ILO, Geneva.

- Goodman, Margaret, Morley, Samuel, Siri, Gabriel and Zuckerman, Elaine, 1997, “ Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Growth”, IDB, Washington, D.C.
- Heckman, James J. and Pages, Carmen, 2000, “The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets”, NBER. Working Paper 7773, Cambridge, MA
- ILO, 2000, “Panorama Laboral”, Lima.
- López, Julio, 1999, “Evolución Reciente del Empleo en México”, SRE. No. 29 C.2 CEPAL, Santiago.
- Lora and Olivera, 1998, “Macro Policy and Employment Problems in Latin America”, IDB Working Paper Series 372, Washington, D.C.
- Lora, Eduardo and Marquez, Gustavo, 1998, “The Employment Problem in Latin America: Perceptions and Stylized Facts”, Working Paper Series 371, Washington, D.C.
- Maloney, William, 1998 “Are LDC Labor Markets Dualistic?”, World Bank Working Paper, Washington, D.C.
- Márquez, Gustavo and Pages, Carmen, 1998, “Ties that Bind: Employment protection and labor market outcomes in Latin America”, IDB Working Paper Series 373, Washington, D.C.
- Márquez, Gustavo, 1995, Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy, IDB, Washington, D.C.
- Marshall, Adriana, 1997, “State labour market intervention in Argentina, Chile and Uruguay”, Employment and Training Papers 10, ILO, Geneva.
- Morley, Samuel A., 1995, “Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s”, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- O’Higgins, Niall, 1997, “The Challenge of Youth Unemployment”, ILO, Geneva.
- O’Higgins, Niall, 2001, Youth unemployment and employment policy: A global perspective, ILO. Geneva.
- Osterman, Paul, Getting Started: The Youth Labor Market, 1980, MIT Press, Cambridge, MA:
- Rama, M, 1995, “The Consequences of Doubling the Minimum Wage: The Case of Indonesia”, World Bank Policy Research Paper 1643. Washington, D.C.
- Ruétalo, Jorge, 1996, “Juventud, trabajo y educación: El caso del Cono Sur de América Latina, OIT, Ginebra.
- Ruiz de Medina, Rafael, 2001, “Jóvenes y empleo en los noventa”, CINTEROR/ILO, Montevideo.