

---

# *Entrega especial*

## Jóvenes, formación y empleabilidad

---

### **El trabajo de los jóvenes en el post-ajuste latinoamericano**

**Víctor E. Tokman**

*El Subdirector General de la OIT y Director de la Oficina Regional para las Américas participó, a invitación de la Organización Iberoamericana de Juventud, en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, realizada en Buenos Aires (31 de julio a 3 de agosto de 1996). En su disertación enfocó la situación del trabajo juvenil en la región desde los siguientes aspectos: el de los jóvenes como el sector más afectado por el desempleo; la concentración de los jóvenes desempleados en los grupos más vulnerables; y la búsqueda de respuestas para el sector en el nuevo contexto estructural.*

7

Quisiera, al comenzar, agradecer la gentil invitación para participar en esta Conferencia. Trataré de aportar algunas ideas que puedan contribuir al debate.

Hace poco más de dos años, en ocasión del seminario *Opción 2000* celebrado en Montevideo, tuvimos la oportunidad de presentar algunos te-

mas que quisiera retomar en esta presentación. [V. *Boletín Cinterfor/OIT* No. 128]. Pretendo alcanzar dos objetivos: el primero es retomar algunos de los aspectos que, a mi juicio, siguen fundamentando una preocupación principal por los problemas de los jóvenes que, en estos dos años transcurridos desde la reunión de Montevideo, muchos de ellos han con-

tinuado agravándose. El segundo es profundizar en otros aspectos sobre los cuales sabemos hoy un poco más, o donde tenemos mayores dudas que las que teníamos entonces.

## **1. La preocupación por los jóvenes trabajadores**

Comenzaré abordando los aspectos que nos preocupaban hace unos años y que hoy siguen vigentes. ¿Por qué estamos preocupados por el tema de los jóvenes?

En primer término, tenemos *una preocupación de tipo económico*, ya que los jóvenes son los más afectados por el desempleo. En América Latina, alrededor de 5.500.000 jóvenes están desocupados y la tasa de desempleo promedio que los afecta es del orden del 16 %, porcentaje que más que duplica (2,2 veces) la tasa nacional.

Existe además una concentración de jóvenes desempleados en los grupos más vulnerables: son más las mujeres y los menos educados que, por lo general, se encuentran ya en las ciudades. Además, se observa en los últimos años una asimetría en el comportamiento de la desocupación juvenil. Cuando los países crecen las tasas promedio de desocupación se reducen, pero las de los jóvenes toman más tiempo en hacerlo. Sin embargo, cuando la economía se contrae, la tasa de desempleo aumenta y la de los jóvenes lo hace mucho más

rápido; es decir, los jóvenes son los primeros en sufrir el daño, pero son los últimos en beneficiarse cuando hay mejoras.

No sólo existe desempleo: la mayoría de los jóvenes que llegan al mercado de trabajo tienen una inserción precaria. Los que logran insertarse lo consiguen fundamentalmente en trabajos sin protección, sin contratos y, por lo tanto, sin estabilidad. Como resultado, las posibilidades de aprender en el trabajo o de progresar son escasas y los ingresos son bajos. La estadística disponible muestra que los jóvenes perciben entre un quinto y la mitad de lo que ganan los adultos y que, por lo general, sus ingresos son inferiores a los salarios mínimos. Esto no debería ser necesariamente motivo de preocupación, porque la remuneración constituye también la recompensa por los años de experiencia. Sin embargo, los salarios mínimos prevalecientes en América Latina, incluso para los trabajadores adultos, son hoy 31 % menos que los de quince años atrás y su nivel es muy bajo, ya que sólo alcanza –en promedio para la región– para comprar tres kilos de pan por día. Por lo tanto, un joven que percibe menos que el mínimo escasamente contribuye a mejorar el ingreso familiar.

En América Latina en los años noventa, si bien la situación del mercado laboral es mejor que en plena crisis de los ochenta, no mejora e incluso en una etapa reciente ha comen-

zado a deteriorarse. Los jóvenes han sido los más afectados por este retroceso.

En segundo lugar, tenemos *una preocupación de tipo social*. No sólo son los jóvenes los principalmente afectados sino que ellos provienen principalmente de familias pobres. Se genera entonces un círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza y se quiebra con ello el mecanismo histórico de disminución de ésta. Este mecanismo consiste en que los jóvenes adquieren mejores capacidades que sus padres, lo que se produce por el avance en el campo educacional; sin embargo, ello no se traduce en mejores remuneraciones cuando ellos entran al mercado de trabajo.

Tres datos permiten ilustrar la situación existente. En Chile, los jóvenes provenientes de hogares indigentes registran una tasa de desocupación que es cinco veces la de los jóvenes que provienen de hogares de altos ingresos; además, sólo registran la mitad de los años de escolaridad de sus congéneres. En Costa Rica, los jóvenes que provienen de familias pobres, comparados con los de familias no pobres, registran una tasa de desempleo dos veces superior, y sólo el 65 % de los años de escolaridad. En Perú, una comparación similar muestra una tasa de desempleo del triple.

Jóvenes provenientes de hogares pobres, forzados a ingresar prematu-

ramente al mercado de trabajo, poseen baja escolaridad y por ende deben optar muchas veces entre el desempleo y la inserción precaria. Se reproduce entonces un círculo vicioso de bajos ingresos y se interrumpen los dos canales más importantes para progresar y disminuir la pobreza: el acceso a la educación y la movilidad en el mercado de trabajo.

Más aun, nos preocupa que la edad de los jóvenes trabajadores haya bajado, ya que no sólo los jóvenes mayores de 13 años están sometidos a una inserción precaria sino que crecientemente lo están los niños. Existen en la actualidad alrededor de 75 millones de niños, entre 10 y 14 años, que trabajan. Ellos representan el 15 % del grupo etario, en tanto que en la región son el 10 %. Con ello, las consecuencias y los efectos se agravan porque ya no sólo se trata de jóvenes sino de niños que se insertan precariamente, muchas veces en condiciones cercanas a la esclavitud y en ocupaciones de alto riesgo. Se concentran entonces en los más desvalidos las peores condiciones laborales.

Finalmente, tenemos además *una preocupación de tipo político-ideológico*. Ella se basa, entre otros, en

***El problema de los jóvenes, como el de la pobreza y como muchos otros, pasa por crear empleos de buena calidad; para ello se requiere crecer y dinamizar la economía. Además se precisa intervenir para corregir los problemas específicos de la juventud***

**Existe un marco internacional más competitivo que requiere, a su vez, un seguimiento más estrecho de las dimensiones sociales del comercio; su expansión no puede basarse en la explotación de los trabajadores, ni mucho menos de los jóvenes, dado que ello afecta no sólo al país en el cual ocurre la explotación, sino también al que es su socio comercial**

10

dos fenómenos. Uno es la asociación entre juventud y pobreza que, por lo general, se localiza en la periferia urbana y da lugar a la constitución de un gueto que tiende a reproducir comportamientos sociales aberrantes. Predomina el desempleo y los bajos ingresos y, por ende, no es sorprendente que junto a ello se produzcan también altos niveles de delincuencia, drogadicción y otros comportamientos sociales aberrantes. El otro factor preocupante es la falta de motivación de la juventud por identificarse con los valores sociales y políticos prevalentes en el marco de los sistemas políticos vigentes en la región.

Los datos son ilustrativos: encuestas efectuadas en Chile muestran que la juventud no está «*ni ahí*» con el gobierno ni con los partidos políticos. Más aun, en la mayoría de los países existe un problema creciente: la falta de motivación de la juventud en inscribirse por primera vez para ejercer el derecho a ser ciudadano dentro del sistema político. Se demoran las inscripciones por primera vez, aun en países donde existe obligatoriedad y requieren campañas dirigidas que no dan resultados alentadores. Por cierto, esto no es respon-

sabilidad exclusiva de los jóvenes; es también el resultado de la falta de oportunidades de participación. Sería interesante explorar, por ejemplo, por qué en el mundo de los negocios los jóvenes más calificados ascienden más rápidamente que los adultos, e incluso crecientemente, desplazan a éstos en negocios de alto riesgo o en aquellos donde se requiere innovación. Mientras tanto, el camino a recorrer en las estructuras más orgánicas –como los gobiernos, los partidos políticos u otras instituciones– es más largo y más lento.

Cabe preguntarse si éste es *un problema propio de América Latina o es universal*. Cuando se compara la situación de desempleo de los jóvenes con la prevaleciente en Europa, por ejemplo, se observa que en Argentina uno de cada tres jóvenes está desocupado; pero también lo está en España. También se observa que hay relaciones desfavorables entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la tasa promedio en casi todos los países europeos; sólo en pocos de ellos la diferencia se reduce. Ello sugiere que estamos en presencia de un fenómeno estructural de carácter universal. Como consecuencia de la mayor dificultad para insertarse, cuando se entra por primera vez al mercado de trabajo –porque se compite no sólo con diferencias de calificación sino también con diferencias en la experiencia adquirida– se requiere tiempo, siendo éste más largo cuando el empleo crece poco y los costos de despido son altos.

Existen, sin embargo, diferencias que le otorgan especificidad regional al problema de los jóvenes. Las diferencias demográficas significan que los jóvenes de la región son proporcionalmente más numerosos y crecen más aceleradamente. Existen además mayores carencias y pobreza. Los jóvenes están menos capacitados, tienen menos años de escolaridad y están más desamparados que los europeos. Además, no se está invirtiendo en políticas laborales activas que permitan mejorar la situación.

## **2. La búsqueda de respuesta para los jóvenes en el nuevo contexto estructural**

¿Cómo hacer frente a esta situación? En esta segunda parte de mi intervención me concentraré en abordar esta interrogante. Cabe advertir que en este tema no existen recetas milagrosas que puedan solucionarlo. El problema de los jóvenes, como el de la pobreza y como muchos otros, pasa por crear empleos de buena calidad. Para ello se requiere crecer y dinamizar la economía. Además se requiere intervenir para corregir los problemas específicos de la juventud, pero no puede esperarse que las políticas específicas solucionen, por sí solas, un problema que la economía en su conjunto no puede resolver. Pero crecer y crear empleos presenta hoy día desafíos diferentes a los del pasado, porque estamos en un nuevo contexto estructural. Por ello, me detendré en tres aspectos y terminaré con una reflexión.

Primero abordaré muy brevemente qué es lo que está cambiando en el contexto estructural [i) *Los cambios estructurales en el mundo*]. Segundo, identificaré qué respuestas se están dando para crear empleo en general y en particular para los jóvenes [ii) *Las nuevas respuestas en el campo del empleo: consensos y disensos*]. Tercero, exploraré qué está pasando en el post-ajuste y qué pueden esperar los jóvenes de ello [iii) *Las respuestas específicas para el empleo en los jóvenes*]. Por último, quisiera finalizar con un comentario sobre las nuevas respuestas que emergieron a partir de las reformas económicas recientes [iv) *Una reflexión final sobre las respuestas en el post-ajuste*].

**i) Los cambios estructurales en el mundo.** El mundo está cambiando. Existe un triple proceso de cambio caracterizado por la globalización, la privatización y la desregulación. Ello está ocurriendo en América Latina así como en gran parte del mundo.

La globalización significa apertura global y financiera, y está acompañada de rápido cambio tecnológico. Hoy están más cerca las personas, los bienes, y las comunicaciones

***En materia de políticas de empleo es necesario invertir en la gente. La experiencia muestra que los países que crecen son los que tienen más educación y más capacitación, así como que las personas más educadas y que manejan las mejores técnicas son las que se benefician más con la revolución tecnológica***

han registrado un cambio revolucionario. Se están ampliando los mercados internacionales mediante los acuerdos multilaterales, resultados de la negociación del GATT y la creación de su sucesor: la Organización Mundial del Comercio. En América Latina surgen dos nuevos acuerdos de integración en el norte y en el sur, con NAFTA y Mercosur, y se registra una explosión de acuerdos bilaterales de libre comercio entre casi todos los países de la región, al punto que prácticamente no hay país que no esté firmando nuevos acuerdos con sus vecinos. Más importante aun, esta reactivación de la integración se produce en un contexto donde la rebaja unilateral de la protección es una parte importante de la política de ajuste. En 1985, los aranceles promedios eran entre 35 y 100 %; en los noventa las tarifas promedio se ubican entre 14 y 22 %. Existían estructuras arancelarias muy diferenciadas mientras que hoy la mayoría de los países concentran sus aranceles a lo sumo en tres categorías. Además, el rezago cambiario que resultó de las políticas económicas seguidas, ha significado una apertura efectiva mucho mayor que la mera rebaja de los aranceles. Como consecuencia, América Latina ha pasado de ser una de las regiones

más protegidas del mundo a una de las más abiertas, y ello sucede en un plazo muy breve.

El segundo proceso que está ocurriendo es la privatización y el aumento de la importancia de los mercados en las asignaciones de los recursos. Ello ha significado la disminución del tamaño y, particularmente, las funciones del gobierno. Más importante aun, se traslada paulatinamente al sector privado la responsabilidad principal por la inversión, incluso en la construcción de la infraestructura básica.

***Con el post-ajuste se abren nuevas oportunidades pero emergen nuevas debilidades; aquéllas emanan de la globalización y la apertura y deberían conducir a un mayor crecimiento económico y, por ende, a una mayor creación de empleos para todos y particularmente para los jóvenes***

Por último, se registra un tercer proceso de desregulación que significa menos intervención en el campo del comercio, en las finanzas y, particularmente, abarca también al mercado de trabajo. La liberalización se promueve mediante reformas de la legislación, las que han ocupado un tiempo desmedido y generado conflictos, quizás por la tradición cultural de la región de vincular todo cambio al Derecho. Ocurre también un proceso de liberalización de hecho. Las transformaciones no esperan al cambio de la ley sino que, particularmente en el campo laboral, la nueva ley sólo legitima transformaciones que estaban ocurriendo con anterioridad.

Este triple proceso de transformación se produce en un contexto de creciente homogeneización ideológica mundial y de universalización de los problemas. Los conflictos reflejan hoy día más la reacción de los grupos afectados y conflictos locales que liderazgos ideológicos divergentes. Por otro lado, el problema del empleo ya no es problema sólo de los países en desarrollo sino que pasó a ser también uno de los temas principales de la agenda de los países desarrollados. En la OCDE hay 30 millones de desocupados y 10 millones más han dejado de buscar trabajo. En promedio, las tasas de desempleo se sitúan alrededor del 10 % y no bajan. Es en este nuevo escenario donde se ubica la búsqueda de una nueva generación de políticas que lleve al crecimiento y al aumento del empleo. El cambio sustancial y la mayor universalidad requiere, sin duda alguna, cambios fundamentales en los instrumentos y en las estrategias; pero más allá de ellos requieren también un enfoque global renovado.

**ii) Las nuevas respuestas en el campo del empleo: consensos y disensos.** Me referiré aquí a la experiencia reciente de los países de nuestra región y distinguiré las respuestas generales para atender los problemas generales de empleo de las respuestas específicas, aquellas que van dirigidas a corregir los problemas específicos de los jóvenes trabajadores. No dedicaré demasiado tiempo a las políticas específicas para los jóvenes

porque los trabajos presentados, y el conocimiento acumulado por los participantes en esta Conferencia, excede lo que yo pudiera aportar sobre el tema en este momento.

Sobre políticas de empleo están emergiendo consensos y se avanza en clarificar en algunas de las áreas sujetas a controversia. Hay al menos cinco consensos básicos.

El primero es que *no se puede esperar a crear empleo si no hay crecimiento*. De hecho, cuando se hace esta afirmación, lo que se sostiene es que el empleo depende fundamentalmente de lo que ocurre fuera del mercado de trabajo. Depende de que se efectúe inversión y de que exista ahorro. Sin embargo, el crecimiento en el nuevo escenario está afectado también por la globalización. El potencial de crecimiento se vincula más estrechamente al comercio y las finanzas internacionales. El beneficio esperado de la globalización es: mercados más amplios, mayor movilidad de capital y, por lo tanto, mayores posibilidades de inversión. A su vez, los procesos de privatización y desregulación trasladan la responsabilidad principal por la creación de empleo desde el gobierno hacia el sector privado. Ello tiene al menos tres implicaciones:

***El cambio en la demanda por nuevos perfiles y competencias será en favor de los jóvenes, quienes poseen un mayor nivel de escolaridad que sus padres, tienen más acceso a la capacitación y manejan los códigos culturales modernos; la experiencia cuenta cada vez menos***

• **Los empresarios adquieren una mayor responsabilidad por la inversión;** para que ellos inviertan, y para generar empleo, se requiere también que existan incentivos adecuados, lo que hace necesaria la estabilidad económica y tasas de retorno atractivas. Se tiende a pensar que la estabilidad se refiere sólo a la inflación; sin embargo, la reclamada por las empresas es la de las reglas del juego. Sin embargo, el mantenimiento de esta estabilidad requiere también una percepción de «tratamiento justo» por parte de todos los sectores sociales involucrados; de lo contrario, los escenarios serán turbulentos y las reglas del juego no tendrán duración. Es difícil esperar que países con altos niveles de pobreza, con salarios muy bajos, con condiciones de trabajo deterioradas y con desiguales relaciones de negociación, puedan alcanzar una negociación percibida como justa, particularmente por parte de aquellos actores sociales que no están recibiendo los frutos del progreso. Se genera entonces una interacción entre las políticas sociales y económicas mucho más estrecha que en el pasado. Se pasó de una época en que pensamos que lo social podía ser abordado con independencia de lo económico, a otra donde se esperó que lo económico pudiera avanzar con independencia de lo so-

*El progreso técnico es intensivo en altas calificaciones. Ello puede acentuar la segmentación en el mercado de trabajo entre los jóvenes que entren sólo a la capacitación básica y los que accedan a una educación superior. La distribución de los nuevos puestos de trabajo tenderá a destacar las diferencias de educación y capacitación*

cial. Del voluntarismo en lo social se pasó al mecanicismo en lo económico, mientras que existe en la actualidad el reconocimiento de que ambas esferas se condicionan mutuamente.

• **El campo laboral puede contribuir a acelerar el crecimiento, a la formación de ahorros y a la estabilidad.** Las reformas recientes en la seguridad social, si bien introducidas para solucionar problemas del pasado, fueron motivadas fundamentalmente para contribuir a la movilización de los ahorros internos. Se avanza además, aunque no en la medida deseada, en incorporar a los actores sociales en consultas nacionales, contribuyendo de esta manera al manejo de los equilibrios macro económicos dentro de un escenario de compromisos con los cambios y las reformas económicas.

• La última consecuencia es que **existe un marco internacional más competitivo que requiere, a su vez, un seguimiento más estrecho de las dimensiones sociales del comercio.** La expansión del comercio no puede basarse en la explotación de los trabajadores, ni mucho menos de los jóvenes, dado que ello afecta no sólo al país en el cual ocurre la explotación



sino también aquel que es su socio comercial. Por ello se justifican nuevos mecanismos para efectuar un seguimiento estrecho de lo que ocurre en el campo internacional. Ello se analiza hoy en el seno de la OIT, en la Organización Mundial de Comercio y se incorpora en acuerdos de integración como NAFTA, o se abre una instancia de discusión dentro del Mercosur mediante la creación del Subgrupo 10 y del Foro Económico y Social.

El segundo consenso en materia de políticas de empleo es que *se produce un retorno a las políticas industriales, referidas no sólo a la industria sino a más allá de la macroeconomía*. Se pasó por un largo período donde se esperaba que la macroeconomía resolviera por sí sola todos los problemas y que, automáticamente, generara las soluciones. Ello ha probado no ser suficiente. Existe consenso sobre la necesidad de introducir políticas industriales referidas a sectores específicos. El sector rural presenta problemas propios que requieren atención especial, muchos de ellos más allá del buen manejo macroeconómico. Infraestructura, acceso a la tierra, riego, acceso a los mercados y, por cierto, solución a problemas laborales específicos: de trabajo femenino, de trabajo infantil, de condiciones de negociación colectiva, de no discriminación, de accidentes de trabajo, que se asocian muy estrechamente a la actividad agrícola, lo cual justifica una acción más directa.

Las características locales o regionales ameritan también un tratamiento específico. La reestructuración ha significado cierre o redimensionamiento de grandes industrias, tanto manufactureras como extractivas, que han afectado las economías locales. Las regiones y pequeñas ciudades se han desarrollado amparadas por el desarrollo de polos industriales que hoy, al estar sometidos a un proceso de reconversión profundo, arrastran al resto de la economía local. Se hace necesario observar, y así se está haciendo en muchos países, la necesidad de reconvertir a los trabajadores, de indemnizar a aquellos que se ven afectados y de invertir para crear nuevas oportunidades de empleo. Sin duda, algunas de las dimensiones provinciales en los países de organización federal donde los ajustes del sector público se trasladan particularmente a las provincias, también tienen características parecidas.

Existe una última dimensión que requiere una acción específica sobre la cual existe más conciencia: el tamaño diferente de las empresas. Ocho de cada diez nuevos trabajos creados en la región en los últimos quince años han sido en empresas informales. Las diferencias de productividad entre las microempresas y las grandes empresas son enormes y están creciendo. Sin embargo, hay políticas que se están aplicando con relativo éxito; se tiene una larga experiencia en modificar los marcos regulatorios, en extender la cobertura de programas de

crédito, en dotar de capacitación y en promover la organización de las microempresas. No es éste el momento ni dispongo del tiempo necesario para profundizar sobre estos instrumentos. Por ello, sólo efectuaré un comentario que puede ser de utilidad: es necesario jerarquizar las políticas en este campo y eso requiere de un enfoque común que supere la mezcla de lógicas de apoyo a la pequeña y microempresa. Primero se siguió una lógica de apoyo a la supervivencia y posteriormente se la acompañó de una lógica de fomento de la modernización. Es esta última la que debe prevalecer, pues el desafío es incorporar la microempresa al proceso de modernización. De lo contrario, si bien se puede tener una política efectiva de supervivencia, pero al mismo tiempo generar las condiciones para que continúen aumentando las desigualdades.

La unificación de las lógicas de apoyo debe estar acompañada por el establecimiento de un nivel institucional adecuado. La experiencia existente es de una multitud de proyectos, con un alto número de organizaciones, muchas veces competitivas entre ellas. Es necesario un programa nacional y una entidad responsable. Esto no significa crear el Ministerio de la Pequeña Empresa y de la Microempresa sino tener un sistema que incorpore a los numerosos agentes que están operando en este campo, que es la única alternativa viable para poder dar atención a un sector

que es de gran dimensión y que está disperso.

El tercer consenso que emerge en materia de políticas de empleo es que *se requiere invertir en la gente*. La experiencia está mostrando que los países que crecen son aquellos que tienen más educación y más capacitación, así como que aquellas personas que son las más educadas y manejan las mejores técnicas son las que se benefician más con la revolución tecnológica. Por el contrario, los marginados –tanto países como personas– son aquellos que en vez de invertir en la gente se olvidan de cubrir las carencias. Este tema es de siempre, pero se agregan características nuevas en la actualidad:

- El perfil de la demanda por calificación está cambiando. Ya no se requiere tanto el obrero especializado, sino que lo que se premia es la versatilidad, la creatividad y la generación de competencias, y ello abre un espacio a una nueva alianza entre educación y capacitación, particularmente en los niveles primarios que es donde se imparten los conocimientos básicos que generan competencias.

- Existe también una relación más estrecha entre los empresarios, los mercados y los sistemas educacionales, como mecanismo para aumentar la relevancia de la educación y la capacitación.

- Por último, hay también un espacio para redefinir el rol de las

instituciones de formación, que desde una capacitación con base institucional han debido adecuarse a que la formación se hace en forma creciente en empresas o fuera de las instituciones. Esto no significa, como se ha postulado, que el gobierno desaparece o que las instituciones públicas pierden sus funciones. Por el contrario, existe la necesidad de fortalecer el papel de los gobiernos en el diseño, en el control y en asegurar la calidad. En apoyar a los grupos más vulnerables, que los gobiernos tienen la obligación y la responsabilidad de atender.

El cuarto consenso en materia de políticas de empleo es que, *para competir se requiere aumentar la productividad*. Es muy difícil penetrar a los mercados internacionales con niveles de productividad bajos; y la productividad en América Latina es muy baja. Basta un solo dato para ilustrar este aspecto. Un estudio reciente del Mc Kingsley Institute muestra que, en la producción de alimentos, aceros y bancos, la comparación de los países más industrializados de la región: Argentina, Brasil, México, Colombia y Venezuela con los Estados Unidos, la productividad por hombre es entre un cuarto y un tercio del nivel de este último país; sólo en telecomunicaciones el nivel llega al 80 % y ello porque ese mercado es el más internacionalizado.

Un mayor esfuerzo por aumentar la productividad depende de diversos factores; en primer lugar, de que

se invierta, pero en el campo laboral depende de mejorar la calificación, de organizar mejor el trabajo y de generar un ambiente más favorable en las relaciones industriales, tanto a nivel nacional como en las propias empresas. El énfasis en el ajuste ha estado fundamentalmente en ajustarse las empresas y el sector público despidiendo gente, y las reformas laborales han sido diseñadas para facilitar el despido. Sin embargo, los países desarrollados y las grandes corporaciones ya se están planteando si después del despido masivo la empresa estará en condiciones de recuperar su nivel de crecimiento. El desafío actual es cómo pasar de la estrategia de reducción de costos a una de innovación y búsqueda de calidad. La FIAT despidió en los años ochenta a 20.000 trabajadores pensando que ése era su problema. En los años noventa volvió a establecer alianzas estratégicas con sus sindicatos para poder innovar en el diseño de los productos que estaba generando, los cuales al estar obsoletos eran la causa principal de su incapacidad de penetración en los mercados internacionales.

El quinto consenso sobre políticas de empleo es, por último, que *es necesario focalizar la política de empleo en los grupos más vulnerables*. Sobre las mujeres, los indígenas y por cierto los jóvenes, volveré enseguida.

En un par de áreas se plantean discusiones y las posiciones divergentes se relacionan particularmente con

la reducción de los costos laborales y con la flexibilización. Existe una discusión sobre si los costos laborales en América Latina son altos y ello conspira contra la penetración en los mercados internacionales. La evidencia disponible varía entre países, pero en general muestra que los salarios por cierto no están altos sino más bajos que lo que estaban hace dieciséis años. Es cierto que los costos no laborales en América Latina se sitúan entre el 40 y el 60 % del costo laboral; sin embargo, este nivel es mayor que el prevaleciente en Corea y los Estados Unidos, pero más bajo que en los países de Europa. El costo por trabajador por hora en la industria manufacturera en América Latina varía entre 2 y 5 dólares; esto es, entre un cuarto y un octavo del costo por hora en los Estados Unidos y más bajo que lo que se paga en la actualidad en el sudeste asiático, que son países paradigmáticos para América Latina por su exitosa penetración en los mercados internacionales, con costos laborales bajos. Difieren las comparaciones en relación con el costo por unidad de producción porque, como señalamos antes, el problema es el nivel de productividad bajo y no tanto el costo laboral alto.

Otro tema sujeto a controversia es el de la búsqueda de flexibilización, que acompaña a la senda del ajuste por reducción de costos laborales y que ha llevado también a una serie de reformas laborales en la región, buscando fundamentalmente facilitar el

despido, distribuir mejor las horas de trabajo dándoles flexibilidad, e introducir contratos atípicos que permitan también incorporar trabajadores en todas las cargas sociales plenas. Este ha sido un patrón seguido no sólo en nuestra región sino mundialmente. Ha contribuido a facilitar el ajuste en el corto plazo al costo de una mayor precarización y sus efectos sobre los incentivos en la inversión en capacitación son aun poco claros.

Existe, por último, una discusión creciente, aunque sólo restringida a algunos países, sobre el tema de la descentralización de la negociación colectiva. Ello también forma parte de una tendencia mundial que ha mostrado ser más eficiente y capaz de proporcionar más flexibilidad para adaptar a las empresas al cambio. Este cambio es, además, parte de un planteamiento más general que busca el traslado de la responsabilidad del gobierno y los mercados a la sociedad, y donde se busca pasar de la ley al acuerdo contractual entre las partes involucradas. No puede sin embargo olvidarse, que este cambio, aunque deseable, tiene necesariamente que ser cauteloso y paulatino. El traslado de poder a una sociedad donde las capacidades de negociación están desequilibradas, puede contribuir a perpetuar la desigualdad más que a aumentar la autonomía social y, por lo tanto, es en este campo donde se exige, al mismo tiempo que el traslado de responsabilidades, una intervención muy clara para fortalecer a la sociedad misma.

**iii) Las respuestas específicas para el empleo de los jóvenes.** Cuáles son las respuestas específicas para el empleo de los jóvenes que se ensayan en los diversos países y sobre las cuales, como mencioné antes, sólo efectuaré dos comentarios.

El primero se refiere a que las dos formas más importantes para atacar el problema son a través de dos grandes vías. Por un lado, mejorando la oferta de calificación; existe un número creciente de programas de capacitación que siguen, algunos de ellos, la experiencia innovadora y pionera de Chile. Allí se combina una forma de ofrecer capacitación para jóvenes de manera descentralizada con una mayor vinculación con la demanda y donde el sistema puede dar respuesta rápida a los problemas. Por cierto, han surgido numerosos programas de capacitación de jóvenes con distintas características, pero en el fondo todos se dirigen al mismo objetivo: resolver una de las carencias fundamentales que impide su incorporación al mercado de trabajo.

También se han adoptado, en forma creciente, medidas o programas para facilitar la incorporación de los jóvenes al primer trabajo. Ello se busca, como señalé antes, mediante reformas legales que introducen nuevos contratos atípicos para los jóvenes y, en algunos casos, acompañados de programas específicos que permitan que puedan hacer la primera experiencia laboral sin que el empre-

sario deba asumir el costo pleno de un trabajador adulto. Este tipo de medidas contribuye a incorporar los jóvenes al mercado de trabajo, particularmente en su primer trabajo. Debe sin embargo observarse, que ocurre una vez que están dentro del mercado de trabajo; si su primer trabajo constituye una senda de progreso o, por el contrario, si se trata de un trabajo terminal sin futuro. Porque si ése es el resultado, tendríamos un problema similar al de las políticas de apoyo a las microempresas, que pueden ayudarlas a sobrevivir pero sin facilitar su crecimiento. En el caso de los jóvenes, pueden entrar a trabajar pero, si éste constituye su primer y último trabajo, verán ascender a otros mientras ellos continúan anclados en la parte más baja de la estructura distributiva.

El otro comentario que quería efectuar es acerca de qué viene en el post-ajuste y qué pueden esperar los jóvenes en este nuevo escenario. Al respecto, se abren nuevas oportunidades pero también emergen nuevas debilidades. Las nuevas oportunidades emanan de la globalización y la apertura; deberían conducir a un mayor crecimiento económico y, por ende, a una mayor creación de empleos para todos y particularmente para los jóvenes. El cambio en la demanda por nuevos perfiles y competencias será en favor de los jóvenes que poseen un mayor nivel de escolaridad que sus padres, que tienen más acceso a la capacitación y que mane-

jan los códigos culturales modernos; la experiencia cuenta cada vez menos. Como mencioné antes, es interesante observar que en el mundo de los negocios la experiencia se está premiando menos que la capacidad de enfrentar situaciones de riesgo y adoptar decisiones rápidas.

Surgen también nuevas debilidades. Existe una mayor vulnerabilidad en las economías latinoamericanas frente a las recesiones como lo mostró el año 1995, particularmente en México, pero también en otros países como Argentina y Uruguay. El efecto recesivo es más rápido y se manifiesta en una expansión de la tasa de desempleo. En este escenario los jóvenes serán los más afectados porque, como señalé al comenzar, cuando aumenta la tasa de desempleo global la de los jóvenes aumenta más rápido, como efectivamente ha ocurrido en los países que aquel año tuvieron un retroceso laboral.

Otra debilidad es que existe el peligro de que la expansión del comercio se haga sobre la base de abaratar los costos de la mano de obra. En este contexto los candidatos a abaratar dichos costos son los jóvenes, porque perciben salarios más bajos y la introducción de contratos atípicos permite, de hecho, reducir el costo laboral. Este comportamiento puede tener repercusiones no sólo internacionales, que se refieren a la discusión mundial sobre el «*dumping* social», sino incluso generar proble-

mas nacionales al establecer una competencia en situaciones desventajosas entre, por ejemplo, los padres con sus propios hijos, o entre los trabajadores sindicalizados y los nuevos incorporados al mercado de trabajo.

Por último, el progreso técnico es intensivo en altas calificaciones. Ello puede acentuar la segmentación en el mercado de trabajo entre los jóvenes que entren sólo a la capacitación básica y los que accedan a una educación superior. La distribución de los nuevos puestos de trabajo tenderá a destacar las diferencias de educación y capacitación, lo que además se asocia a diferencias en las posibilidades de progreso en el mercado laboral. Este es quizás el riesgo mayor en el post-ajuste: que se esté entrando en una situación de segmentación creciente, tanto económica como social.

En lo económico debemos observar la evolución de la pobreza y la equidad. No es sorprendente que en los años del ajuste severo haya aumentado la pobreza y se haya deteriorado la distribución del ingreso. En el ajuste, los que menos capacidad de defensa tienen son los que se afectan más. La pregunta es si esta situación se revierte en el post-ajuste. Es prematura analizar este tema en profundidad, pero lo que se observa es que la recuperación económica ha permitido disminuir la pobreza; sin embargo, no se observa que ello esté acom-

pañado por un aumento de la equidad. Hay países, como Chile, que están creciendo con aumentos de los salarios y del empleo y, no obstante, sin mejoras significativas en la equidad, lo cual se relaciona fundamentalmente con la calidad de los empleos que se están generando.

Es también importante analizar la segmentación que ocurre en el campo social. Siguiendo a A. Hirschman, Guillermo O'Donnell sostiene que ciertos grupos sociales están optando por escaparse de la sociedad. Así como se generan guetos de países en la periferia urbana, también se están generando guetos de altos ingresos que ocupan partes de la ciudad, estableciendo no sólo sus viviendas, sus centros comerciales y sus escuelas, sino que, además, instituyendo un circuito cerrado donde la comunicación con el resto de la sociedad es casi inexistente. Esto no es exclusivo de alguna ciudad latinoamericana en particular sino más bien un fenómeno que se registra con diferente intensidad en la mayoría de los países. Con ello se desarticula la sociedad en distintos segmentos y se reducen los espacios públicos de convivencia. Este escenario tiene, para los jóvenes, implicaciones fundamentales porque aquellos privilegiados que pueden acceder al gueto de arriba transitarán por una vía más rápida que los que queden rezagados en los guetos de abajo y, además, no se beneficiarán de las interacciones entre los distintos grupos sociales.

A esta diferenciación creciente entre los extremos –unos al optar por el «escape» y otros al estar forzados a él– se agrega el deterioro de los grupos medios durante el ajuste. Ellos se han visto afectados por la pérdida del empleo y el deterioro de los salarios –muchos de ellos en el sector público– y por el cambio en la política social que, al focalizar, mejora su eficiencia económica al costo de perder eficacia distributiva.

**iv) Una reflexión final sobre las respuestas en el post-ajuste.** Quisiera terminar, señor Presidente, y pido disculpas por haberme extendido, con una reflexión sobre la búsqueda de nuevas respuestas en el nuevo contexto estructural.

Debemos preguntarnos qué orden económico-social está emergiendo en el post-ajuste y lo cierto es que no lo sabemos. Lo que sí sabemos es que el antiguo orden está aquejado de serias dificultades y que, por lo tanto, se está reconvirtiendo. En el pasado, dos supuestos básicos constituían la base del sistema: la búsqueda del pleno empleo, porque el mercado de trabajo era la vía más eficaz para asegurar la movilidad social; y la solidaridad sistémica que permitía compensar a aquellos que no resultaran beneficiados directamente por el acceso al trabajo. Ambos supuestos han estado bajo serios cuestionamientos por distintos motivos, pero que básicamente se relacionan con la macroeconomía, con el progreso técnico y

con la pérdida de solidaridad. Ello resulta de la prioridad predominante asignada a la reducción del déficit fiscal y el control de la inflación, y de focalización y privatización de las políticas sociales, que están mostrando eficacia económica pero contribuyen de alguna manera a disminuir la solidaridad del sistema.

Para terminar quisiéramos dejar planteado por dónde entendemos que está siendo guiada la búsqueda de este nuevo modelo, búsqueda que debe restablecer el pleno empleo como objetivo y establecer nuevas bases de solidaridad del sistema.

En primera instancia debe reconocerse que hay progreso en este campo. La Cumbre Social de Copenhague otorgó alta prioridad a la búsqueda del pleno empleo y esto es, aunque parezca sólo una declaración formal de conferencia internacional, un cambio sustancial. Detrás de este pronunciamiento hay un reconocimiento político de que los países y los gobiernos no pueden abandonar el objetivo de empleo, sino que es su obligación un avance para alcanzarlo. Por cierto, no puede pensarse que el pleno empleo es el mismo que en los años cincuenta, cuando surgió la idea original. Se trata hoy de incorporar también otras modalidades de empleo, asegurando la calidad y no sólo su número, particularmente en los países en desarrollo.

En segundo lugar hay una búsqueda activa por aumentar la igual-

dad de oportunidades, lo que es claro en el campo de la educación, donde existe alta cobertura en los países latinoamericanos, pero donde hay sectores que todavía registran diferencias enormes de cobertura y de calidad. La predominancia de lo económico sobre lo social y el abandono del gobierno de algunas de sus responsabilidades ha significado que se hayan ido perdiendo oportunidades para mejorar. Por ello hay necesidad de recuperar espacios públicos. Esto no quiere decir necesariamente espacios para el gobierno, sino espacios abiertos donde se puede rescatar y se potencia el intercambio y los beneficios mutuos que allí emergen para los distintos grupos sociales. Claros ejemplos en este tema son el rescate de la escuela primaria, que ha sido un instrumento tradicional de homogeneización de la sociedad latinoamericana, la salud pública, los parques y la cultura, que son elementos donde debe convivirse, donde la riqueza para la sociedad se acrecienta necesariamente por su heterogeneidad.

Por último, existe la necesidad de redefinir qué y cómo proteger en este nuevo contexto, particularmente en relación con el trabajo. Ya no se trata tanto de proteger a los trabajadores para que se queden donde están, sino apoyarlos a moverse entre ocupaciones y que no sean perjudicados. En la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo de junio de 1996, el Presidente de Francia, Chirac, planteó que el desafío actual



es buscar la empleabilidad definida como la capacidad de adaptarse para las distintas ocupaciones que se presenten en el futuro, sin perjudicarse en el cambio y manteniendo siempre cierto nivel de protección.

¿Cómo proteger? Se requiere también revisar cómo hacerlo para evitar la tendencia del pasado de no reemplazar a los actores sociales. Se trata además de apoyar su desarrollo. Hay necesidad de favorecer la autonomía social, pero al mismo tiempo de construir los actores sociales para que puedan competir sobre una base igualitaria.

Nadie plantea hoy retornar al pasado. No hay ambiente nostálgico

en América Latina, pero tampoco esto debe interpretarse como resignación a tener que operar en modelos que sólo presentan la opción entre el empobrecimiento o la explosión social. Ambos extremos afectan a la población en general, y particularmente a los jóvenes. Existe la obligación de buscar, como se señaló en la Reunión del Grupo de los Siete celebrada en Lille, Francia, a comienzos de 1996, una tercera vía capaz de hacer una mejor oferta al mundo. Una oferta que permita crecer, que permita aumentar las oportunidades para todos, que facilite la integración social y disminuya la desigualdad, reconociendo que el contexto mundial económico ha cambiado.

