

Repasando el desafío del empleo juvenil en el Caribe

Dr. Dennis A. Pantin

En el presente artículo se describe la situación del empleo juvenil en el Caribe de habla inglesa, con particular énfasis en los casos de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago. Asimismo, identifica las tendencias y probables características futuras del desempleo y el subempleo en esta región, considerando en el análisis de las mismas la influencia que tienen una serie de medidas correctivas que han sido desarrolladas con el fin de atenuar la magnitud y consecuencias del desempleo juvenil en el Caribe. El artículo finaliza con una serie de recomendaciones de políticas y programas que buscan promover y estimular la creación de oportunidades de empleo para la población joven.

Este artículo es una versión resumida del Volumen 1 del Borrador de un trabajo para una conferencia titulada: “Repasando el desafío del empleo juvenil en el Caribe”. Su autor es el Dr. Dennis A. Pantin, y el trabajo fue encargado por la Organización Internacional del Trabajo, Oficina de la OIT en el Caribe, Trinidad y Tobago. Las opiniones expresadas por el autor y sus colaboradores no son necesariamente las de la OIT.

Resumen ejecutivo

Este estudio de 1999, “**Repasando el Desafío del Empleo Juvenil en el Caribe**” actualiza un trabajo anterior realizado en 1996 (Pantin, 1996).

Ese primer documento se titulaba “**El Desafío del Empleo Juvenil en el Caribe: El Papel de los Programas de Formación Ocupacional para Jóvenes**”. Ambos estudios fueron encargados por la Oficina Regional de la OIT en Puerto España. El trabajo de 1999 está basado en cinco principales términos de referencia:

1. Definir el concepto de juventud y la situación del empleo juvenil en el contexto caribeño;
2. Identificar las tendencias y probables pautas futuras del volumen, características e importancia del empleo, desempleo y subempleo juveniles en el Caribe;

3. Identificar y analizar algunas de las causas subyacentes del desempleo/subempleo juvenil y sus consecuencias para la juventud y la sociedad. El estudio tendrá en cuenta las condiciones del mercado laboral, además de los factores sociales y económicos;
 - el empleo en las empresas ya existentes;
 - Políticas activas de mercado de trabajo, incluyendo programas de colocación y empleo subsidiado;
 - Generación directa de puestos de trabajo mediante el empleo en el sector público y la inversión en infraestructura;
 - O una combinación de opciones.

4. Estudiar y evaluar una muestra de medidas correctivas señaladas en el estudio anterior sobre desocupación juvenil, y recientes medidas que se han adoptado, en especial en Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago para paliar los problemas del desempleo;

Además de los anteriores términos de referencia, el estudio tuvo como base tres objetivos referidos al estudio previo de 1996. Estos tres objetivos eran los siguientes:

 1. Actualizar la situación de las políticas de empleo juvenil y de las instituciones de formación con respecto al statu quo de 1996.
 2. Obtener respuesta de los órganos pertinentes en materia de formulación y gestión de políticas de formación a las propuestas del informe de 1996.
 3. Hacer una reflexión sobre los problemas planteados en 1996, e incluir una nueva reseña de la literatura del tema del desempleo juvenil.

5. Recomendar políticas y programas con relación a las acciones tendientes a promover el empleo (asalariado e independiente) con especial énfasis en las necesidades de los jóvenes de la subregión. En esta sección se tendrán en cuenta y analizarán las recomendaciones de estudios anteriores y los trabajos de opinión sobre el empleo juvenil. En este sentido, se considerará el impacto en el Caribe de las estrategias que se enumera a continuación, y se evaluará la efectividad de los proyectos que tienen mayor potencialidad para la generación de empleo para los jóvenes de la región:
 - La formación y la asistencia financiera para la creación de nuevos empleos y empresas;
 - La formación, el aprendizaje y la asistencia financiera para

ses: Trinidad y Tobago, Jamaica y Barbados, en el marco de los cinco términos de referencia descritos arriba. En el Volumen 2 se ofrece una apreciación más detallada de los tres estudios de caso nacionales.

APROXIMACIÓN AL ESTUDIO¹

Como lo indica el título, este informe constituye una revisión y actualización del estudio que el autor llevó a cabo en 1996 sobre “**Desafío del Empleo Juvenil en el Caribe: Papel de los Programas de Formación Ocupacional Juvenil**” (Pantin, 1996). Se establecieron tres objetivos en este nuevo estudio. En primer término, el trabajo procura actualizar la situación de las políticas de empleo juvenil y las instituciones de formación con respecto al *statu quo* de 1996. Segundo, el estudio trata de obtener respuestas, por parte de las instituciones que formulan y gestionan políticas, a las propuestas de 1996; y tercero, reflexionar sobre los problemas planteados en ese entonces e incluye una nueva reseña de la literatura del tema de la desocupación juvenil. Se desarrolló trabajo de campo en Trinidad y Tobago, Barbados y Jamaica. Al igual que el Informe de 1996, el Estudio se divide en dos volúmenes. El Volumen 1 ofrece los principales detalles relativos a los Términos de Referencia. El Volumen 2 proporciona una versión actualizada del anterior Volumen 2 de 1996, con estudios de caso más pormenorizados de Trinidad y Tobago, Barbados y Jamaica.

SECCIÓN 1: CONCEPTO DE JUVENTUD Y TENDENCIAS DEL MERCADO DE TRABAJO JUVENIL

Concepto de juventud

El concepto de juventud que se utiliza en este estudio es el de la definición normativa de las Naciones Unidas, que comprende al grupo poblacional entre los 15 y 24 años de edad. Sin embargo, y como en el estudio de 1996, se sugiere que es preciso también prestar atención al grupo entre los 25 y los 29 años. El principal motivo para hacerlo es el hecho de que el de ‘joven’ es un concepto tanto demográfico como cultural. En un segundo sentido, mucha gente joven (por cierto en el Caribe) permanece en el hogar de sus padres hasta que forma su propia familia, y a veces hasta después de hacerlo. O’Higgins (1997) señala además que:

“En la práctica, la definición operativa de la juventud varía considerablemente de un país a otro, según factores culturales, institucionales y políticos [...] En Gran Bretaña, por ejemplo, las ‘Políticas de Empleo Juvenil’ por lo general apuntan al grupo etario entre 16 y 18 años, mientras que en Italia describen las políticas referidas a personas entre 14 y 29 años de edad en el norte de la península, y 14

En la práctica, la definición operativa de la juventud varía considerablemente de un país a otro, según factores culturales, institucionales y políticos

y 32 en el sur [...] Dentro de la categoría de 'jóvenes' es además importante distinguir entre adolescentes y adultos jóvenes, porque los problemas de estos dos grupos son diferentes." (O'Higgins, 1997:4)

Por otra parte, este estudio revisado también nos sugiere que hay que reconocer asimismo las necesidades del grupo etario entre 12 y 15 años, que o bien no logra acceder a la educación secundaria, o en la práctica casi nunca asiste a ella por una serie de razones, algunas de las cuales veremos más adelante en este trabajo. De algún modo, este 'grupo intermedio' experimenta muchas de las reacciones emocionales de la categoría de 16 a 24 años, en el sentido de tener que hacer frente a la necesidad de ganarse la vida y las frustraciones que surgen de las dificultades en la consecución de dicho objetivo.

76

Como preámbulo a la consideración del papel que les corresponde a los jóvenes en la fuerza de trabajo, es conveniente ubicar al grupo etario juvenil dentro de la población total del Caribe. El Cuadro 1 ofrece datos parciales que reflejan un pico en la evolución del tamaño relativo de la población joven con relación a la población total de los países de la región, como ya lo indicaba el Informe de 1996. O dicho de otro modo, el Caribe empieza a mostrar los primeros indicios de un 'envejecimiento' de su población. Por ejemplo, en 1990 el grupo entre 15 y 24 años era el 18% de la población de Trinidad y Tobago y Barbados.

La proyección para 2000, es de un crecimiento del 1% subiendo al 19% del total en Trinidad y Tobago, pero de una disminución hasta el 15% de la población total en Barbados. Como resultado el grupo etario de 15-29 años se mantendrá en el 27% de la población total en 1990 y 2000 en Trinidad y Tobago, para caer luego al 22% hacia 2015 y 21% hacia 2025. El porcentaje equivalente del mismo grupo (15-29 años) en Barbados disminuirá del 27% en 1990 al 23% en el 2000. La proyección en Jamaica para el mismo grupo es un decrecimiento del 31% en 1992 al 28% del total de la población en el 2000 y al 24% en 2024.

La juventud en la fuerza laboral

Como revela la Parte A del Cuadro 2, el grupo etario de 15 a 24 años constituía entre el 22 y el 30% de la fuerza de trabajo de 1996 en una muestra de siete países del Caribe. En el extremo inferior se encuentran Trinidad y Tobago y Barbados, donde el grupo juvenil es el 22% de la fuerza laboral. En el medio están Jamaica y St. Lucia, donde los jóvenes aportan el 26%, y finalmente, en el extremo superior, están Guyana, St. Vincent y Belice con el 30% y el 29%, respectivamente.

El agrupamiento de los países cambia algo al considerar al grupo entre los 25 y 29 años, tal cual aparece en la última fila del Cuadro 2. Se comprueba que Trinidad y Tobago y Barbados permanecen en la parte inferior

CUADRO 1
LA JUVENTUD COMO % DE LA POBLACIÓN DEL CARIBE

PAÍS	1980	1990	2000	2010	2015	2025
Trinidad & Tobago						
15-24		18	19		14.5 ^h	14.7 ^h
25-29		9	8		7.8 ^h	6.7 ^h
15-29		27	27		22.3	21.4
Barbados						
15-24	22	18	15			13
25-29		9	8	7		
15-29		27	23			
Jamaica						
15-24						
25-29						
15-29		31 (1992)	28			24 (2020)

^h Proyección de alta población

con el 36% de la fuerza laboral, en 1996, para el grupo de 15 a 29 años, a los que puede sumarse Jamaica con un 39%. En el medio están Belice y Guyana donde este grupo etario constituye el 43% y 45% respectivamente de la fuerza de trabajo. En el extremo superior se ubican St. Vincent y St. Lucia con el 48% y 55%, respectivamente. Para 1998, el porcentaje de la fuerza laboral correspondiente al grupo etario entre 15-24 años había aumentado marginalmente al 23%, pero se mantenía constante en un 36% para

el grupo entre 25-29 años. En Jamaica el grupo de los jóvenes entre 14-24 años también disminuyó levemente al 24% en 1997. En Barbados, la disminución fue más marcada en 1997, con una caída al 18% y el 31% de los grupos etarios 15-24 y 24-29 años, respectivamente.

Desempleo juvenil

Como lo muestra claramente el segundo componente (Parte B) del Cuadro 2, en el Caribe el desempleo

CUADRO 2
LA JUVENUD DENTRO DE LA FUERZA LABORAL DEL CARIBE

PAISES	GRUPO ETARIO				
	15-19	20-24	25-29	15-24	15-29
A (como % de la fuerza de trabajo)					
JAMAICA (1997)	8	18	(n.a)	26	(n.a)
JAMAICA (1996)	8	18	13	26	39
T & T (1998)	8	15	13	23	(n.a)
T & T (1996)	7.4	15	13	22	36
BARBADOS (1997)	5	13	13	18	(n.a)
BARBADOS (1996)	8	14	13	22	35
GUYANA (1996)	13	17	15	30	45
ST. LUCIA (1996)	10	16	29	26	55
ST. VINCENT (1996)	12	18	18	30	48
BELIZE (1996)	14	15	14	29	43
(B) (como % de los desocupados)					
Desocupados					
JAMAICA (1997)	22	30	31	52	(n.a.)
JAMAICA (1996)	24	33	37	57	84
T & T (1998)	20	22	11	42	(n.a.)
T & T (1996)	15	24	15	39	54
BARBADOS (1997)	16	22	16	38	(n.a.)
BARBADOS (1996)	13	24	15	37	52
GUYANA	39	28	14	67	81
ST. LUCIA	28	26	23	54	77
ST, VINCENT	31	26	17	57	74
BELIZE	33	20	12	53	65

78

es un fenómeno que afecta predominantemente a los jóvenes. De forma análoga a lo apuntado más arriba con

respecto a la fuerza de trabajo, los países caribeños incluidos en la muestra se alinean en tres grupos desde el pun-

to de vista de la carga de desocupación según las cifras anuales más recientes para los siete (7) países:

En la parte inferior se ubican Trinidad y Tobago y Barbados con el 39% y 37%, respectivamente, de desempleados en el grupo etario entre 15-24 años. Al observar el grupo de 15 a 29 años, vemos que la carga proporcional de desocupación sube al 54% y 52%, respectivamente.

Luego vienen Belice, St. Lucia y St. Vincent, con el 53%, 54% y 57%, respectivamente, de su fuerza laboral dentro de las edades de 15-24, y el 65%, 77% y 74%, respectivamente, entre los 15 y los 29 años.

Finalmente, en el extremo superior están Jamaica y Guyana con el 57% y 67%, respectivamente, de su fuerza laboral desempleada en el grupo etario de los 15-24 años, y el 84% y 81%, respectivamente, en el de 15-29 años. Datos más recientes de 1998 para Trinidad y Tobago indican un aumento del subempleo juvenil del 15-20% para el grupo entre 15-29 años, pero una declinación del 24-22% para los del grupo de 20 a 24 años, y del 15-11% para los de 25 a 29 años de edad. En el caso de Jamaica se registró una mejora para todos los grupos etarios (14-29 años) hacia 1997. En Barbados se registró una tendencia algo similar a la de Trinidad y Tobago, con un aumento de la carga de desocupación en el grupo entre 20-24 años del 13% al 16%, una disminución en el siguiente

grupo etario 20-24 del 24% al 22%, y un incremento del uno por ciento, del 15% al 16%, para el grupo entre los 25 y 29 años.

Subempleo

No existen series de datos específicamente relativos al subempleo. Sin embargo, el empirismo causal y el razonamiento económico sugieren que es probable que al grupo de los jóvenes – sobre todo si se incluyen los del tramo entre 25-29 años– le corresponda un peso aún mayor de subempleo que de desocupación abierta en las sociedades del Caribe.

SECCIÓN 2: CONSECUENCIAS DEL DESEMPLEO JUVENIL Y ALGUNAS DE SUS PRINCIPALES CAUSAS

79

Consecuencias

O'Higgins (1997) señala que se opinaba generalmente en el pasado que las consecuencias de las elevadas tasas de desempleo juvenil eran probablemente menos graves que para el caso de los adultos, especialmente aquellos de más edad. Esta argumentación tradicional se basa, en gran parte, en el hecho de que se espera que el desempleo dure menos en los jóvenes que en los mayores. Sin embargo, O'Higgins subraya que aun cuando la premisa de la dura-

***En el Caribe el
desempleo es un
fenómeno que
afecta predomi-
nantemente a los
jóvenes***

El desempleo, al principio de la vida laboral de una persona, puede perjudicar en forma permanente su potencial productivo y, por ende, sus posibilidades de empleo

ción se sostenga – aunque menciona pruebas empíricas de los países de la OCDE que son ambiguas al respecto – hay de todos modos razones poderosas para prestar atención a la situación de los jóvenes desocupados. Esta conclusión

se justifica y relaciona con cuatro de las principales consecuencias del desempleo y subempleo juvenil establecidas en este Estudio.

(i) Para los jóvenes desempleados y/o subempleados está la frustración y en algunos casos la privación material que deriva de la incapacidad tanto de ganar un ingreso como de encontrar salida a su energía y creatividad. El resultado es una pérdida de autoestima y autovaloración que, sobre todo en el contexto de una desocupación prolongada, puede tener un efecto funesto en las personas afectadas. O'Higgins señala, por ejemplo, que

“El desempleo, al principio de la vida laboral de una persona, puede perjudicar en forma permanente su potencial productivo y, por ende, sus posibilidades de empleo. El corolario es que las pautas de comportamiento que se establecen en una etapa temprana tenderán a persistir por el resto de la vida. Sucede así que, aunque los niveles totales de desempleo juvenil quizás sean un fenómeno (relativamente) transitorio [...] las consecuencias para los individuos específicos que deben

hace frente a un largo período de inactividad por cierto no lo son. Pueden sufrir un daño permanente en lo que respecta a sus perspectivas de empleo e ingresos como resultado de una etapa de desempleo en los comienzos de su ‘vida de trabajo’ (O’Higgins, 1997:16).

(ii) Para las familias de los jóvenes afectados, está también la carga tanto de compartir la frustración como de tener que estirar recursos materiales que, en la mayoría de los casos, son limitados. En un contexto en el que prácticamente no existen redes de bienestar social para la juventud desocupada, sus familias y las comunidades geográficas inmediatas en las que viven tienen que hacerse cargo de la situación.

(iii) Por lo tanto, las comunidades donde habitan los jóvenes desocupados comparten la carga, en tanto que son el espacio geográfico inmediato en el que los jóvenes inactivos pasarán gran parte de su tiempo.

(iv) La sociedad en su conjunto, como extensión de las comunidades geográficas inmediatas de los jóvenes, también experimenta un doble efecto negativo a causa del desempleo/subempleo juvenil: por una parte, la mano de obra ociosa le quita a la sociedad y a la economía los beneficios de la mayor actividad y producción que su empleo productivo generaría. Por la otra, la sociedad termina pagando la cuenta de la alienación social (fenómeno paralelo al desempleo) y otros ser-

vicios sociales (p.ej. de salud) a que dichos jóvenes puedan recurrir. La manifestación más evidente, aunque no la más importante de esta carga, es la desviación de la norma social, especialmente en los “grupos juveniles de riesgo”. Como señaláramos en el precedente Informe de 1996:

“Las características típicas de estos grupos juveniles de riesgo es que son predominantemente masculinos, entre 15 y 19/21; provienen de familias y ambientes comunitarios disfuncionales; tienen alguna enseñanza secundaria (incompleta) o muy poca educación formal; y pertenecen a subculturas que se distinguen por el abuso de sustancias y alguna actividad criminal” (Pantin, 1996, Vol. 1:8).

O’Higgins nota además que

“El desempleo juvenil también está asociado con el abuso de drogas y los delitos, y estas dos formas de comportamiento son persistentes y tienen un alto costo tanto social como individual” (O’Higgins 1997:16).

El Cuadro 3 ofrece algunos datos de Trinidad y Tobago para el año 1997, por ejemplo de los delitos cometidos por los internados de tres albergues para jóvenes. El robo predomina entre los delitos de los internados masculinos y representa el 31% en el hogar de menores y el 61% en el de muchachos mayores (un 38% total). El Cuadro 4 muestra que los internados provienen predominantemente de hogares mono-

parentales, de madre soltera, (32%) o que estuvieron a cargo de un tutor (29%). Aunque los datos no revelan el género de ese tutor, podemos suponer que en esa categoría también hay predominio femenino. No obstante, esto no debería causar sorpresa, puesto que históricamente en el Caribe es la madre la que asume la responsabilidad de criar a los hijos –tal es el caso, por cierto, en los espacios físicos de ocupación común. Lo que quizás sea más revelador es que el 10% de estos internados provienen de hogares con solo un padre, en un contexto donde esos casos quizás no lleguen ni al 5% de los hogares de un solo progenitor. Dicho de otro modo, el problema parece ser la falta de uno de los progenitores y no el género *per se* de ese progenitor o tutor único.

Datos anteriores de Barbados reflejan similares tendencias en lo que respecta a los jóvenes y los delitos. Sobre la base de datos de 1990, una Comisión de la Juventud de Barbados concluyó en 1993 que

“...son más proclives (los jóvenes) que cualquier otro grupo etario a morir por estas causas (homicidio y heridas autoinfligidas) [...] En su conjunto, los datos de mortalidad y morbilidad muestran que los jóvenes son particularmente vulnerables a los accidentes, las heridas y la violencia.” (Braithwaite, 1999:45).

La comisión, asimismo, comprobó que los jóvenes constituían casi las

CUADRO 3
Delitos cometidos por los jóvenes de tres albergues en 1997
Caso de Trinidad y Tobago

DELITO	YB ¹	YB ²	YG ³	TOTAL
Pérdida de control	32.00%	6.90%	60.70%	27.30%
Tentativa de suicidio	0	0	0.90%	0.20%
Fuga del albergue	24.10%	3.70%	20.50%	13.60%
Drogas	3.90%	10.20%	0.90%	6.10%
Robo	31.30%	60.70%	1.80%	37.90%
Riña (asalto)	2.30%	3.70%	1.80%	2.90%
Tentativa de asesinato	1.60%	2.80%	0	1.90%
Asesinato, muerte ultra intencional				
Víctima de abuso	1.60%	0	8.90%	2.60%
Posesión de armas/ municiones	0	6.90%	0	3.30%
Violación	0	0.90%	0	0.40%
Otros	3.20%	4.20%	4.50%	3.80%
TOTAL	128	216	112	456

82

Fuente: Revista Caribeña de Criminología y Psicología Social, julio de 1997, Volumen 2, número 2. ‘La delincuencia juvenil en Trinidad y Tobago: Desafíos para la política social y la criminología en el Caribe’, por Ramesh Deosaran y Derek Chaddee.

¹ YB1- Hogar de niños

² YB2 – Hogar de muchachos mayores

³ YG3- Hogar de niñas

* Los datos de 30 jóvenes no estaban disponibles al recabar los datos

dos terceras partes de los culpables de delitos en 1990, que era cuatro veces más probable que esos culpables fueran del sexo masculino que del femenino, y ese diferencial por sexo ha venido aumentando año a año desde 1960:

“Los delitos de violencia entre los jóvenes están decididamente por encima del nivel nacional y van en franco aumento” (Braithwaite 1993:76/7).

La evidencia de Jamaica indica un papel similar de los jóvenes en una so-

CUADRO 4
ANTECEDENTES FAMILIARES DE LOS HOGARES DE JÓVENES, 1997
Trinidad y Tobago

Padres	YB ¹	OB ²	YG ³	TOTAL
Ambos progenitores	29.9%	24.1%	18.6%	24.4%
Solo padre	16.4%	5.9%	10.2%	10.0%
Solo madre	29.1%	36.4%	27.1%	32.0%
Tutor	21.6%	27.7%	39.8%	29.0%
Vive solo	0.7%	5.5%	0	2.8%
Con amigos	0	0.5%	1.7%	0.6%
En hogar orfanato	2.2%	0	2.5%	1.3%
Total	134	220	118	472

Fuente: Revista Caribeña de Criminología, etc., Volumen 2, número 2. 'La Delincuencia Juvenil en T y T., etc. Mismos autores que antes.

¹ YB hogar de niños

² OB hogar de muchachos mayores

³ YG hogar de niñas

ciudad donde el nivel de violencia es más alto que en Trinidad y Tobago, Barbados y el resto del Caribe Oriental.

En términos generales, la atención tiende a concentrarse sobre todo en la cuarta consecuencia, lo cual es desafortunado, pues parte del supuesto de que solo se está ante un verdadero problema cuando las tres primeras consecuencias del desempleo juvenil se manifiestan en la cuarta (comportamiento fuertemente antisocial). La ironía es que los limitados esfuerzos de prevención —es decir, haciendo frente a los tres primeros tipos de consecuencias— no conduce más que a exacerbar la

cuarta, exigiendo más de los recursos disponibles para lidiar con las cuatro.

No sería realista suponer que la creación de pleno empleo para los jóvenes habría de eliminar las desviaciones sociales. Sin embargo, la estrecha relación que existe entre la pobreza, el desempleo/subempleo y las transgresiones sociales, solo pueden llevar a la conclusión de que las condiciones del mercado de trabajo y la distribución de ingresos tienen mucho que ver con el delito. Llegamos así a la inexorable conclusión de que, para hacer frente a las cuatro consecuencias arriba descritas del desempleo juvenil, es preciso

entender las causas determinantes del empleo/desempleo/subempleo.

Factores circunstanciales del desempleo/subempleo juvenil

Los factores que explican el desempleo/subempleo juvenil están tanto del lado de la demanda como de la oferta del mercado de trabajo.

La demanda de mano de obra

La demanda de mano de obra es la variable independiente en la ecuación del empleo. Si la actividad económica exige mano de obra, ésta le será provista, aun con desfases en materia de destrezas y capacitación. En Trinidad y Tobago y en Barbados, por ejemplo, se registra un nivel más bajo de desempleo juvenil que en Guyana y Jamaica. Esto, en general, se corresponde con el desempeño macroeconómico de estos dos grupos de economías caribeñas.

A su vez, tiende a haber una estrecha correlación entre la pobreza y el desempleo de adultos y jóvenes. En la medida en que la economía reproduce la pobreza, continuará dándose una concentración del desempleo/subempleo entre los integrantes de las comunidades pobres. Cuando se toma en cuenta el factor pobreza, y vinculado a éste el de un hogar con un solo progenitor, lo que actualmente se considera desempleo juvenil se verá en el contexto de la política macroeconómica, especialmente en lo que respecta a la reducción de la pobreza.

Sin embargo, O'Higgins también observa que la pregunta que más viene al caso no es si la demanda agregada influye sobre el desempleo juvenil, ya que obviamente lo hace, sino por qué los jóvenes sufren mayor impacto negativo que los adultos. Su respuesta es que es más fácil despedir a los trabajadores jóvenes, ya que las empresas no han hecho inversiones considerables en capacitarlos, y que el achicamiento económico no va delante de las políticas de empleo sino que generalmente las sigue². Como resultado, es muy probable que los potenciales jóvenes empleados se encuentren ante mercados laborales duros en un marco de declinación o estancamiento macroeconómico. Dicho de otro modo, los jóvenes enfrentan más dificultades en mercados de trabajo reacios, ya que tienen además otras limitaciones para acceder a ellos. La primera de ellas es la experiencia. En la mayoría de los casos, los empleadores prefieren tomar a alguien que ya tiene experiencia laboral – de hecho, alguien que ya está trabajando en otro lado – y no ser pioneros en la experimentación con los recién llegados al mercado de trabajo. Por lo tanto, los jóvenes deben sortear esta barrera al empleo junto con la otra – vinculada a ella – de no haber desarrollado todavía, en la gran mayoría de los casos, ninguna red ni contactos ni técnicas eficaces de búsqueda de empleo, ni siquiera la preparación para solicitudes o entrevistas. Por otra parte, los que llegan no gozan de los beneficios de la sociología del lugar de trabajo, donde es más fácil retener un

empleo que ‘forzar la puerta’ de uno nuevo, ya que las relaciones interpersonales fortalecen la colocación original.

La oferta de trabajo

La proporción que corresponde al grupo juvenil dentro del total de la fuerza laboral es también una variable explicativa que puede afectar o distorsionar las tendencias del crecimiento económico, lo cual se ve reflejado en el caso de St. Lucía (con un 55% de la fuerza laboral entre los 15 y los 19 años) y St. Vincent, donde el porcentaje equivalente era de 48%.

En la literatura se considera que el nivel salarial también puede influir en la demanda de mano de obra joven. O’Higgins señala que en la OCDE, los estudios de la relación de lo que ganan los jóvenes y el desempleo no son claros. En el caso de Gran Bretaña O’Higgins dice que

“...mientras que los estudios del asunto comprobaron que la demanda agregada desempeñaba un rol importante en la determinación del nivel de desempleo juvenil, lo que indicaban los efectos de la relación salarial eran menos evidentes; algunos estudios le adjudicaban influencia y otros no [...] Blanchflower y Freeman (1996) señalan que la casi universal reducción de los salarios relativos de los jóvenes que se pudo observar en los países de la OCDE en la década del 90, no produjo ningún aumento en las tasas de ocu-

pación juvenil, que también bajaron durante ese período [...] Blanchflower (1996), en su análisis de los datos del relevamiento internacional Social Survey Programme (SSP) (Programa de Encuesta Social), halla un valor débil ($R^2 = .15$) para la relación entre los salarios relativos de jóvenes y adultos y las correspondientes tasas relativas de desempleo, en trece países industrializados” (O’Higgins, 1997: 10).

De manera similar, podemos entender que la parte que le corresponde a la juventud en el desempleo/subempleo, también está distorsionada por la manera en que se recogen los datos para las estadísticas de la fuerza de trabajo. Es discutible, por ejemplo, que muchos de los integrantes del grupo etario de los 15 a los 17-18 años, en el Caribe, hayan adquirido realmente la compleja formación de actitudes, preparación psicológica para el lugar de trabajo, y/o destrezas que los capaciten para el empleo productivo. Podría ser útil reclasificar a los que no están en el sistema de enseñanza, entre los 12 años cumplidos y antes de los 17/18, como fuera de la fuerza laboral, o como aprendices. Si se efectuara esa corrección, por ejemplo excluyendo al grupo 15-19 años de la primera fila de las estadísticas de la fuerza laboral del Cuadro 2, ésta disminuiría entonces un 5% en Barbados, entre un 7 y un 8%

En la medida en que la economía reproduce la pobreza, continuará dándose una concentración del desempleo/subempleo entre los integrantes de las comunidades pobres.

en Trinidad y Tobago y Jamaica, entre 10 y 12 % en St. Lucia y St. Vincent y alrededor de 13-14% en Guyana y Belice.

Hasta podría ser más sensato clasificar al grupo de edades entre los 20 y los 24 años como empleados en formación. Como lo indica el Cuadro 2, el grupo de quienes tienen entre 15 y 24 años constituye algo más del 50% de la mano de obra desempleada en Belice, St. Lucia, Jamaica y St. Vincent, el 67% en Guyana y el 38% y 42% en Barbados y Trinidad y Tobago, respectivamente.

Lo que aparece estadísticamente como un problema de desempleo y/o subempleo, con esa reforma se vería más como una crisis del sistema de educación y formación de jóvenes (YETPS, según la sigla inglesa).

86

SECCIÓN 3: EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LOS PROGRAMAS JUVENILES DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

El conjunto de requisitos para el empleo –destrezas, actitudes, etc.–, es la principal variable dependiente en la ecuación del mercado de trabajo, para una demanda de trabajo dada. La cuestión es saber si los programas juveniles de formación para el empleo (YETPS) del Caribe satisfacen adecuadamente dichos requerimientos. Nuestro estudio de 1996 identificaba dos criterios básicos para evaluar a los YETPS

caribeños en relación con esta interrogante fundamental:

1. *¿Ofrecen estos programas suficientes oportunidades de formación con relación a la demanda de formación de la población joven?*
2. *Aun cuando la formación que brindan los YETPS no se adecua a la demanda, ¿resulta apropiada para los tipos de capacitación que exigen los actuales mercados de empleo y el trabajo independiente?*

PREGUNTA 1:

¿Ofrecen los YETPS suficientes oportunidades de formación con relación a la demanda de formación de la población joven?

La respuesta a la Pregunta 1 en el estudio de 1996 (Pantin, 1996) fue que lo que ofrecían los programas de capacitación juvenil para el empleo no se adecuaba a la demanda. Se señalaba que en el caso de Jamaica, por ejemplo, se estimó que en 1995 había entre 55.000 y 85.000 jóvenes potencialmente disponibles para la formación, pero solo 20.000 personas se habían inscrito en esos programas.

En Trinidad y Tobago hubo 15.000 enrolados en 1995, cifra que se calcula disminuyó para 1999 con el cierre de un campamento juvenil, la eliminación de otro programa de capacitación de jóvenes (Civilian Conservation

Corps) y la reducción general del número de participantes en estos YETPS. Del mismo modo, en Barbados no parece haber habido gran aumento del número de estudiantes desde 1995.

Por otra parte, el Informe de 1996 indicaba que es útil desglosar el grupo de los jóvenes según sus antecedentes familiares, ingresos, logros educativos y hasta raza. En especial, el informe señalaba que

“La evidencia circunstancial indica que estos programas apenas están llegando hasta los ‘jóvenes en situación de riesgo’, sobre todo en las comunidades de ‘segunda clase’” (Pantin, 1996, V.1:19).

Esta actualización de 1999 no encuentra pruebas de que algo haya cambiado al respecto. De hecho, es posible que en Trinidad y Tobago la situación haya empeorado con el cierre del programa Civilian Conservation Corps (Cuerpo de Conservación Civil), que apuntaba a esos jóvenes en situación de riesgo y había reclutado a 4.000 en 1996³.

PREGUNTA 2:

¿El contenido curricular de los YETPS satisface realmente la demanda del mercado de trabajo?

El Informe de 1996 determinó cuatro indicadores equivalentes (*‘proxy’*) que podrían ser útiles para responder esta pregunta:

1. *Las experiencias de empleo de los egresados de los programas.*
2. *Las experiencias de ingresos de dichos egresados.*
3. *La opinión de los egresados sobre el peso de los programas YETP en las oportunidades de empleo e ingresos. (A la cual se pueden añadir ahora sus destrezas laborales y sociales).*
4. *Las opiniones de los empleadores sobre los niveles relativos de destrezas y aptitudes de los egresados de los YETP comparados con otros empleados de edad similar* (Pantin, 1996).

1 y 2. Experiencias de empleo e ingresos de los egresados

El estudio de 1996 señalaba que la respuesta a estas interrogantes dependía de la realización de estudios de panel, pero que

“Desafortunadamente [...] muy pocos de los programas YETP del Caribe, o de otras organizaciones externas, han llevado a cabo estudios de panel de esta índole. Por otra parte, aun cuando se los realizó, no parece haberse adoptado un enfoque coherente, ni siquiera al repetirlos dentro de la misma institución” (Pantin 1996, V.1:20).

El Informe de 1996 reseñó la evidencia parcial disponible a partir de los estudios de panel, e indicaba cierto impacto positivo de los YETP en el empleo y los ingresos. Uno de ellos,

Cuadro 5
Personas empleadas y sus logros educacionales
Trinidad y Tobago

AMBOS SEXOS

LOGROS EDUCACIONALES	1992	1993	1994	1995	1996
Sin educación	1%	<1%	<1%	<1%	<1%
Primaria (< estándar 5)	4%	4%	4%	3%	3%
Primaria (> estándar 4)	19%	19%	18%	17%	16%
Primaria con formación	22%	21%	20%	20%	20%
Secundaria (sin asignatura)	8%	8%	8%	9%	8%
Secundaria (< 5 asignaturas)	4%	4%	4%	4%	3%
Secundaria (5 o más asignaturas)	3%	3%	4%	3%	3%
Secundaria (sin asignatura + formación)	13%	13%	15%	15%	15%
Secundaria (< 5 asignaturas + formación)	9%	10%	10%	10%	11%
Secundaria (5 o más asignaturas + formación)	9%	10%	10%	11%	13%
Universitaria (no finalizada)	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%
Universitaria con título	7%	7%	6%	7%	7%
Educación en el extranjero	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%
No respondió	12%	0	0	0	0
TOTAL	405.9	404.5	415.6	431.5	444.2

88

Fuente: Digesto de la OIT de Estadísticas laborales en el Caribe
Parte 8: Personas empleadas y su nivel educativo, pág. 194.

realizado en 1992 por el HEART/NTA (Agencia Nacional de Formación, Jamaica), constataba por ejemplo que los egresados de dicha institución tenían mejores posibilidades de conseguir empleo que los desertores y no participantes en relaciones del 69%, 37% y

43%, respectivamente. En Trinidad y Tobago, otro estudio efectuado por el YTEPP en 1993, comprobó que sus egresados mejoraban su situación de empleo en un 177% en comparación con el 25% de un grupo de control de sujetos que no habían participado en

los programas. Como lo señalaba el Informe de 1996, la experiencia sobre diferencias de ingresos se basaba en el Caribe sobre todo en la ‘sensación’ cualitativa de los egresados del HEART/NTA de Jamaica y el YTEPP de Trinidad y Tobago.

Es muy poco lo que ha cambiado desde el Informe de 1996 en lo que se refiere a la inexistencia en general de estudios de panel adecuados, inclusive para comparar el desempeño en cuanto a empleo, ingresos y actitudes de los egresados de los YETP con grupos de control de edad y antecedentes similares. El Cuadro 5 sugiere que hay algunas pruebas - con certeza en Trinidad y Tobago - a favor de la conclusión de que la formación es un factor positivo. El cuadro muestra que los egresados de secundaria sin asignaturas especializadas (en nivel ‘O’ /CXC) pero con capacitación, se empleaban más que sus contrapartes sin ‘capacitación’. De modo similar, los que habían aprobado cinco o más asignaturas y habían recibido capacitación, también tenían mejores logros laborales que sus equivalentes no capacitados⁴.

En el momento de preparar este Informe de 1999, se supo que se estaba realizando un estudio de panel en SERVOL por parte de una de sus agencias financiadoras (Van Leer Foundation). Se espera que en un relevamiento nacional de la juventud que ha de llevarse a cabo en Barbados, se incluya un componente semejante a un estudio de panel.

3. Opiniones de egresados de programas YETP

El Informe de 1996 registraba satisfacción general entre los egresados, aunque ello solo se basaba en el estudio de panel de 1992 del HEART/NTA de Jamaica⁵ y en algunas reuniones de grupos de discusión, celebradas como parte de dicho informe, con alumnos o egresados del HEART/NTA en Jamaica, los programas SERVOL y YTEPP en Trinidad y Tobago y la Junta Nacional de Formación de Barbados. El Informe de 1996 indicaba que

“la mayoría de los participantes pensaba que la capacitación mejoraba su actitud hacia la vida y el trabajo así como también sus perspectivas de empleo y autoempleo” (Pantin, V.1:21).

Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos preliminares de las reuniones nacionales de grupos de discusión, realizadas en Trinidad y Tobago para una Fuerza Nacional de Tarea de la Juventud, en 1998, parece haber cierta insatisfacción entre los graduados con respecto a la profundidad de la formación impartida por YTEPP, SERVOL y la actualmente cerrada CCC.

4. Opiniones de los empleadores

Como en 1996, no se dispuso de información específica acerca de las opiniones de los empleadores. En la medida en que los egresados de estos programas YETP parecen tener mejor

experiencia laboral que sus ‘competidores’, como lo sugiere la evidencia parcial arriba reseñada, podríamos suponer que sus empleadores tienen una opinión positiva de los programas. Sin embargo, se informa que en las reuniones de los grupos de discusión para la Fuerza de Tarea de la Juventud, en Trinidad y Tobago, por lo menos algunos de los participantes encuestados dijeron que los empleadores no aceptaban los certificados del YTEPP.

SECCIÓN 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las acciones que hay que tomar para promover el empleo en el Caribe, sobre todo el de los jóvenes, deben derivarse de un diagnóstico de los factores que lo determinan. Por consiguiente, las siguientes recomendaciones comienzan por el lado de la demanda de mano de obra antes de considerar la oferta de trabajadores capacitados. Por añadidura, las recomendaciones sobre oferta de capacitación no empiezan por los programas de formación ocupacional juvenil, sino por el sistema general de educación.

La demanda de mano de obra

Como señalamos antes, la demanda del mercado de trabajo es la variable independiente en la ecuación del empleo. Una evaluación realizada en 1996 por un comité parlamentario británico sobre el impacto de la capacitación y los consejos empresariales indicaba que sus resultados:

“en ubicar a la gente en empleos... parece reflejar las condiciones económicas, y no superarlas”⁶

Ese mismo número de *The Economist* comenta, con respecto a Alemania, que su sistema de educación ‘dual’ o de alternancia:

“...no es una solución para el desempleo, algo que resulta más evidente en estos momentos en que la desocupación ha alcanzado un nuevo récord de postguerra en Alemania con una cifra de más de 4 millones. Casi la mitad de los desempleados alemanes son egresados del aprendizaje con base en el trabajo” (Ibid).

En el Caribe, la Comisión de la Juventud de Barbados de 1993 subrayaba a ese respecto en el Informe de 1996:

“...el fracaso de la economía en generar suficientes empleos, en especial en áreas preferenciales” (Braithwaite, 1993:26).

En un estudio de 1992 sobre los programas de formación de jóvenes para el empleo en Jamaica, Knight también concluía que la economía no era lo suficientemente dinámica para desatascar el mercado laboral y de ese modo resolver el problema del desempleo. En un estudio de la OIT para Jamaica, en 1997, Anderson llegó a similares conclusiones. Más aún: sobre la base de la relación creciente del desempleo juvenil con respecto al adulto,

Cuadro 6
Relación de desempleo juvenil a desempleo adulto*
Tasas 1975 - 1995, Jamaica

	1975	1980	1985	1990	1995
Ambos sexos					
Relación adolescente/adulto	4.0	4.0	9.8	13.4	14.5
Relación joven/adulto	2.4	2.9	8.0	10.3	9.3
Varones					
Relación adolescente/adulto	7.8	5.9	9.8	18.5	16.8
Relación joven/adulto	3.5	3.8	6.8	12.1	10.4
Mujeres					
Relación adolescente/adulto	3.1	3.4	10.3	13.1	13.8
Relación joven/adulto	2.0	2.5	8.2	9.8	8.5

*Se utiliza la tasa para adultos de más de 35 años como base de comparación.

como lo indica el Cuadro 6, Anderson sugería que se ha hecho un reajuste estructural de la economía jamaicana que la ha tornado cada vez más incapaz de crear un mercado de empleo dinámico. Por consiguiente, este autor no encuentra razones en 1999 que contradigan su conclusión de 1996 de que

“Nadie discute el hecho de que el proceso de ‘reajuste estructural’ tiene costos negativos. Lo que se espera es que se vean beneficios en el futuro cercano. Hay quienes no comparten este pronóstico optimista, ya que no hay en la actualidad pruebas empíricas que apoyen tales expectativas. Esto podría leerse desde la perspectiva de que las tendencias positivas aún se mueven en

un nivel subterráneo. Sin embargo, como el proverbial pasto al crecer, la juventud del Caribe tiene cada día mayores dificultades para acceder a las instituciones de educación y formación profesional, así como al mercado laboral. Dicho de otro modo, la demanda del mercado de trabajo se ve excedida por la oferta” (Pantin, 1996, V.1:11).

Recomendación 1

La primera acción que se necesita, y que por lo tanto se recomienda, es el estudio de las estrategias y políticas macroeconómicas desde el punto de sus implicancias para la demanda de mano de obra y empleo.

La oferta de trabajo

Desde el punto de vista de la oferta de trabajo, este informe de 1999 quisiera reiterar y subrayar la objeción expresada en el estudio de 1996 sobre *“si es posible que los YETP estén divorciados del asunto más amplio del sistema de educación disponible para los jóvenes. La evidencia demuestra que estos programas constituyen cada vez más una segunda oportunidad para los estudiantes de enseñanza secundaria, y a veces incluso de primaria, que, o no logran culminar sus estudios, o no han adquirido las destrezas y actitudes que requiere el mercado laboral”* (Pantin, 1996, V.1: 9).

En su estudio de 1992 sobre el empleo juvenil en Jamaica, Knight también apuntaba que

92

“...en el largo plazo, la verdadera necesidad quizás sea mejorar la calidad de nuestros egresados de secundaria [...] la mayoría termina la enseñanza con escasa o nula certificación” (Knight, 1992.31).

Sobre la base de informes de los grupos de discusión, el Informe de 1996 sugería también que los participantes de los YETP expresaban críticas, o hasta resentimiento, sobre su experiencia en la enseñanza secundaria.

Los grupos similares organizados como parte de la actual Fuerza Nacional de Tarea de la Juventud, en Trini-

dad y Tobago, también mencionan quejas acerca de:

- falta de docentes adecuadamente preparados;
- necesidad de programas para los alumnos de lento aprendizaje (sobre todo disléxicos);
- se enseñan materias que no son relevantes; se necesita más enseñanza en lenguas extranjeras, idioma inglés y matemáticas;
- junto con eso, se enfatiza demasiado la enseñanza académica y no lo suficiente la formación profesional; y
- se necesitan clases paliativas y de alfabetismo.

Vale la pena recordar que los programas juveniles de formación para el empleo, o profesional, (los YETP), duran generalmente unos 6 meses como promedio. No sería realista esperar que puedan compensar las fallas de 10 a 12 años de educación primaria y secundaria. Por desgracia, la evidencia empírica sugiere que – pese a toda la retórica en sentido contrario – las inversiones de los gobiernos en educación han caído en términos reales. En el Cuadro 7 se observan los gastos en educación de Trinidad y Tobago, que muestra que la proporción correspondiente a Programas de Educación y Desarrollo en los gastos del gobierno de ese país disminuyó del 15% en 1989, a cifras de un solo dígito para 1993. Alcanzó un mínimo del 3,5% en 1994, para rondar el 6% hasta 1998. Dado que el gasto de capital es de ca-

Cuadro 7
Gasto fiscal en educación y salud
como porcentaje de los gastos gubernamentales totales, recurrentes y de capital
Trinidad y Tobago

AÑO	GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO			MINISTERIO DE EDUCACIÓN (como %)		
	Total Gastos Recurrentes Millones TT\$	Capital – Programas de Desarrollo Millones TT\$	TOTAL Millones TT\$	Total Gastos Recurrentes como %	Capital – Programas de Desarrollo como %	TOTAL como %
1989	4,969	820	6,255	21.4%	15.2%	19.1%
1990	5,509	653	6,953	18.7%	14.1%	16.1%
1991	5,911	885	7,500	16.6%	16.1%	15%
1992	7,363	787	9,180	12.4%	11.9%	11%
1993	6,541	591	8,287	12.3%	5.1%	10.1%
1994	7,084	1,120	9,913	10.9%	3.5%	8.2%
1995	7,765	1,105	10,044	11.1%	6.7%	9.3%
1996	8,755	949	11,010	8.3%	6.4%	7.2%
1997	8,591	1,300	12,322	8.3%	5.5%	6.3%
1998 estimados	8,995	1,079	11,782	8.6%	6%	7.1%

Fuente: Estimación de Gastos de la República de T y T para los años 1990 –1998

rácter discontinuo, la tendencia de las asignaciones a la educación no es suficiente para causar alarma. Sin embargo, la última columna del Cuadro 7 revela un desplome aún más pronunciado de lo que se invierte recurrentemente en ese rubro, que en tanto porcentaje del total de gastos recurrentes se redujo del 19% en 1989, a apenas el 7% hacia 1998. Los datos correspondientes a Jamaica revelan un tendencia similar de declive. Conviene además tener en cuenta las inversiones en salud pública, ya que la nutrición es importante para el aprendizaje. Como lo ilustra el estudio de caso de Jamaica en el Vol. II, se ha establecido una relación clara entre la buena nutrición y las capacidades de aprender. Por consiguiente, resulta difícil no concluir que esta importante disminución del gasto fiscal en educación y salud ha tenido un impacto negativo en la calidad de la enseñanza impartida en el período de 10 a 12 años previo a los programas YETP, y por ende en el nivel de los alumnos que accedían a ellos.

Recomendación 2

Existe la necesidad de revisar el sistema fiscal, tanto desde el punto de vista de la asignación de gastos como del de la recaudación de ingresos.

Lo que se plantea es si hay una mala distribución de la 'torta' fiscal, o si la torta se ha encogido demasiado y no puede ya ofrecer una parte adecuada para la infraestructura que apun-

tala el desarrollo humano sustentable desde el punto de vista de la educación y la salud. El corolario de esto es si el Estado, en sus esfuerzos por adaptarse a las exigencias de atraer inversiones en el llamado ambiente globalizado, no estará hipotecando a las generaciones futuras, que tendrán que vérselas con una población subeducada, subformada y desnutrida.

El caso específico de los programas juveniles de formación profesional

También se ha registrado un impacto específico en la educación técnica y la formación profesional. El Cuadro 8 detalla la proporción de gastos fiscales educativos de Trinidad y Tobago que ha ido a la enseñanza técnica y la FP. De hecho, el Cuadro indica un aumento del 1% a un promedio del 3%, con el inusual máximo del 10% en 1995⁷. Sin embargo, el Cuadro 9 muestra que el número de estudiantes que se inscribieron en la enseñanza técnica y la formación profesional en las islas aumentó de 4.282 en 1988/89 a 4.936 en 1990/91, pero desde entonces ha continuado disminuyendo y estaba a un nivel todavía inferior (4.221) en 1996/97. No se ha hallado explicación a este declive brusco; tal vez se deba a la forma de registrar las oportunidades de estos tipos de educación.

Aunque las consideraciones precedentes pueden traer algún consuelo a los que se dedican a impartir estos programas de YETP, aun así es nece-

Cuadro 8
Gasto del Gobierno de T y T en la enseñanza técnica-vocacional
dentro del Ministerio de Educación para el período 1989 - 1998

AÑO	Gasto total en Enseñanza Técnica y vocacional Millones TT\$	Gasto fiscal total del Gobierno en Educación Millones TT\$	Enseñanza técnica y vocacional como % del gasto total fiscal en educación
1989	0.03	709.0	<1%
1990	1.0	727.1	<1%
1991	0.5	859.2	<1%
1992	0.5	772.4	<1%
1993	0.3	805.2	<1%
1994	28.5	911.7	3.5%
1995	82.8	984.7	10%
1996	33.5	1,031.6	3%
1997	30.5	1,068.0	3%
1998 (estimado)	27.5	1,171.8	3%
1998/99	Na	1,203.2	na

95

sario modificar las recomendaciones del Informe original de 1996. Las experiencias no han sido del todo claras desde entonces. Hay pruebas de algunas tendencias positivas en cuanto al establecimiento de programas y monitoreo del desempeño de los egresados en el empleo. Sin embargo, también se han dado algunas tendencias negativas respecto del monto de la capacitación ofrecida y de intervenciones políticas en el proceso de los YETP. Hay que detallar esas tendencias con respecto al Informe de 1996.

Dicho Informe enumeraba ocho características que los YETP del Caribe parecen tener en común:

1. predominio del sector público en la provisión de YETP;
2. tirantez entre la formación profesional y el mejoramiento político/social;
3. una tendencia de la administración de los YETP dominados por el sector público, a que su personal y el contenido de los cursos se vean sometidos a las inconsistencias de los procesos políticos;

Cuadro 9
Inscripción en las escuelas de enseñanza técnica-vocacional
por curso, año y sexo
Cursos de artesanías y Técnicos, Trinidad y Tobago

AÑO	AMBOS SEXOS columna 1	VARONES	MUJERES	Millones TT\$	Millones TT\$	
				Gastos en Form. Profesional Total columna 2	Total de gastos en M.E. ¹ columna 3	Educación por Estudiante columna 4 (2/1)
1987/88	4282	2924	1358	0.5	773	117
1988/89	4235	2848	1387	0.3	709	71
1989/90	3890	2796	1094	0.45	728	116
1990/91	4936	3449	1487	0.45	860	91
1991/92	4879	3485	1394	0.46	773	94
1992/93	4871	3516	1355	0.25	806	51
1993/94	3879	2691	1189	28	912	7.218
1994/95	4073	2791	1282	83	985	20.378
1995/96	4639	3392	1247	33	1.032	7.114
1996/97	4221	2934	1287	31	1.068	7.344

¹ Ministerio de Educación

Fuente: República de T y T. Informe sobre gastos recurrentes para los años 1988-1997, Cuadro; Resumen de gastos.

Oficina Central de Estadísticas. Informe sobre estadísticas educativas 1987/88 1996/97. Cuadro: Inscripción en las escuelas técnicas y vocacionales por curso, año y sexo (Cursos de artesanos y técnicos, a tiempo parcial y de dedicación total)

96

4. dependencia de encuestas informales para determinar los tipos de formación a ofrecer;
5. limitados intentos de realizar estudios de panel y otras formas de evaluación de los YETP;
6. reciente convencimiento de que deben priorizarse los temas vinculados al comercio, sobre todo la formación para las micro empresas;
7. desinterés general, aunque no total, en la importancia de un cambio de actitudes;
8. excesivo énfasis (aunque ahora menor) en la terminación del ciclo formativo, más que en el concepto de formación permanente.

No ha habido mayores cambios en estas ocho características. Las instituciones de YETP con predominio del sector público continúan más expuestas a los vaivenes políticos que las organizaciones educativas de nivel primario, secundario y terciario. Por ejemplo, en el Informe de 1996 se destacaba que el cambio de gobierno de 1991 en Trinidad y Tobago había causado la suspensión del programa Youth Training and Employment Partnership durante seis meses⁸. El Informe de 1996 indicaba además que con otro cambio de gobierno en 1995, el YTEPP sufrió otra transformación drástica al finalizar los contratos de 22 gerentes en setiembre de 1996; se les informó que debían presentar nueva solicitud para ocupar sus cargos⁹, la cual ya no estaría sometida a la aprobación de la Junta Directiva sino que tendría que ser refrendada por el Gabinete. Para setiembre de 1999, solo cinco de estos 22 directores seguían en funciones en la YTEPP. Es muy poco frecuente que un Gabinete Ministerial tenga que refrendar los cargos de funcionarios a tiempo parcial.

Como desde entonces no ha cambiado el gobierno en Jamaica, no se han registrado variantes de este tipo. Sin embargo, el Informe de 1996 señalaba que el HEART/NTA, la principal institución de formación de Jamaica

“...era la creación de un gobierno nuevo, que estaba al mismo tiempo cerrando muchos de los YETP existentes” (Pantin, 1996, V.1:15).

La tensión entre los servicios de formación profesional y el mejoramiento político social continúa en la actualidad. La clausura del Civilian Conservation Corps (CCC) en Trinidad y Tobago y la introducción de una versión reducida de él dentro del YTEPP, es una nueva manifestación de la distinción que se está haciendo entre la formación de los jóvenes y su mejoramiento social. Sin embargo, lo que ambas tendencias significan tanto en Jamaica como en Trinidad y Tobago, es una menor atención a los problemas de la ‘juventud en situación de riesgo’. Es aconsejable considerar las otras cinco características anotadas en 1996 a la luz de las cuatro limitaciones también identificadas por el Informe de ese año, que afectaban el funcionamiento de los YETP en el Caribe, y las proposiciones que se hicieron entonces para aliviar –si no eliminar– dichas limitaciones:

1. las condiciones generales que enfrentan los jóvenes en el Caribe;
2. los parámetros de formación previos a los YETP;
3. las limitaciones específicas de los YETP;
4. experiencias de los egresados de las YETP (Pantin, 1996, V.1.23)

Los cuatro componentes de la (1) –**condiciones generales que enfrentan los jóvenes en el Caribe**– no han variado. Tampoco se han hecho esfuerzos evidentes para implementar ninguna de las proposiciones del Informe de 1996 al respecto. Dicho de otro modo,

Resulta difícil no concluir que esta importante disminución del gasto fiscal en educación y salud ha tenido un impacto negativo en la calidad de la enseñanza impartida en el período de 10 a 12 años previo a los programas YETP, y por ende en el nivel de los alumnos que accedían a ellos

98

El corolario de esto es si el Estado, en sus esfuerzos por adaptarse a las exigencias de atraer inversiones en el llamado ambiente globalizado, no estará hipotecando a las generaciones futuras, que tendrán que vérselas con una población subeducada, subformada y desnutrida

continúa la clasificación estereotipada de los jóvenes según su edad, raza y lugar de residencia, sin que se haya llevado a cabo ningún programa dirigido a empleadores / gerentes para sensibilizarlos sobre este hecho. Tampoco se ha implementado ningún programa educativo policial, pese a las quejas de los jóvenes de hostigamiento por parte de la policía. Sí ha aumentado el número de clubes policiales juveniles

y eventos policiales comunitarios en Trinidad y Tobago. La tercera circunstancia social apuntada en el Informe de 1996 eran las familias disfuncionales, y la propuesta era que los YETP de la región tomaran en

cuenta esos aspectos y los incorporaran a sus agendas temáticas. Los programas YETP ya contienen alguna formación de actitudes, pero parece haber evidencia de que algunos YETP resuelven el problema excluyendo a los ‘jóvenes en riesgo’.

La cuarta condición social era que ‘la vida no comienza a los 16’, y la propuesta era entonces que alguna institución

independiente (por ejemplo la Escuela de Educación de la UWI) elaborara un sistema para evaluar la calidad de la educación a todos los niveles para sugerir mejoras, entre ellas una “carretera” educativa flexible que facilitara el reingreso a la enseñanza en diversos puntos. En el caso de Jamaica, existen unos 5000 jóvenes en riesgo itinerantes en este grupo etario. Las entrevistas con el HEART/NTA revelaron renuencia a rebajar los requisitos mínimos de edad a menos que fuera a través del SKILLS 2000 y otros proyectos comunitarios.

Parámetros de política de formación previa a los YETP

La otra importante limitación social que se identificó fueron los parámetros educativos previos al ingreso a estos programas. La primera carencia fue la falta de una base para evaluar los programas existentes debido a la escasez de esquemas de seguimiento de los estudiantes y egresados. La propuesta al respecto fue el desarrollo de una metodología común para un análisis comparado de los YETP. Desde 1996 se han realizado algunos; el YTEPP de Trinidad y Tobago tiene el suyo propio. Cuando se estaba preparando este informe (octubre de 1999) SERVOL también estaba considerando un estudio de panel, financiado por la Fundación Van Leer. En Barbados se lanzó recientemente (1999) un Relevamiento Nacional de la Juventud que incluirá la evaluación del impacto relativo de los YETP. Hay también una

Fuerza de Tarea Juvenil que está terminando su informe relativo a Trinidad y Tobago, aunque no está claro si incluye una evaluación explícita de los YETP.

Para abordar los 'factores políticos' se propuso que, o bien se hacía una 'privatización' formal de estos programas, o se pasaba su control a alguna ONG, o se adoptaba un financiamiento mixto mediante un descuento de la nómina salarial con mayor representación comunitaria en sus juntas directivas.

No ha habido ningún cambio en el control o propiedad de los YETP en el Caribe, salvo su mayor grado de politización a través de recomendados políticos para ocupar cargos de gestión¹⁰, y un creciente poder del Gabinete (por lo menos en Trinidad y Tobago) para manejar los nombramientos.

Otros dos factores limitantes que se habían señalado eran la manera informal de establecer la capacitación, y el énfasis creciente en la formación para el comercio y los negocios. Como se dijo en 1996, era necesario formalizar el proceso para proyectar la demanda de competencias, e incluso tener una 'visión de futuro' de las posibles circunstancias económicas, y en consecuencia de las destrezas que se iban a requerir.

En ese sentido parece haberse progresado algo. El YTEPP de Trinidad y

Tobago está realizando estudios del mercado de trabajo. El país también ha creado una Agencia Nacional de Formación (NTA) que procura establecer la demanda del mercado, pese a que en la etapa inicial lo hacía mediante un cuestionario dirigido a los miembros de su Junta directiva con criterios predeterminados. El HEART/NTA también depuró sus métodos para detectar la demanda del mercado de trabajo, que ya se aplicaban en 1996.

Sin embargo, continúa enfatizándose la formación comercial, con poca sensibilidad a las realidades de las microempresas o al hecho de que lo más probable es que la mayoría de los jóvenes que asisten a estos cursos han de adaptarse más al perfil de empleados que al de empleadores. La Fuerza de Tarea Juvenil de 1998/99 en Trinidad y Tobago parece opinar que la juventud del siglo XXI se las verá con una realidad de 'empleo contratado'. Hay quienes podrían poner en tela de juicio la necesidad o inevitabilidad de ese futuro. Sin embargo, aun cuando se lo acepte, lo que se plantea en la formación no es tanto la destreza empresarial sino el manejo de los flujos de ingresos (en especial ahorros) en un empleo por contrato. Lo que se había propuesto en 1996 era que los programas YETP equilibraran la formación que ofrecían, que incluyeran una multiplicidad de competencias para facilitar el ajuste de los egresados a las condiciones cambiantes del mercado. También se pedía que se investigara en

mayor detalle la dinámica de la actividad de las microempresas en el Caribe¹¹.

Limitaciones específicas de los YETP

Aquí se señalaron diversos tipos de limitaciones. Algunas de ellas tenían que ver con la actitud mental de quienes ingresaban a los programas, y otras con el estigma que se atribuía al menos a algunos YETP. El Informe de 1996 recomendaba que se abordara el primero de estos problemas (la actitud mental) subrayando los aspectos positivos, la autoconfianza, etc. en la educación juvenil. La sugerencia se ha visto reforzada por un reciente estudio del ISER de UWI sobre la situación laboral en las islas, que llegaba a la conclusión de que existía un acuerdo casi universal entre sindicatos, empleadores, funcionarios laborales y docentes, de

100

Continúa enfatizándose la formación comercial, con poca sensibilidad a las realidades de las microempresas o al hecho de que lo más probable es que la mayoría de los jóvenes que asisten a estos cursos han de adaptarse más al perfil de empleados que al de empleadores

que los asuntos de actitud eran una grave deficiencia en la formación de los jóvenes.

Nada parece haber cambiado al respecto desde entonces. Con la excepción de SERVOL, cuyo período inicial de 3 meses equivale a un programa de desarrollo para adolescentes, los demás YETP de la región le dedican poco más de una semana al

tema. Tampoco parecen haber estrategias de 'venta' (cosa que fuera propuesta) para subrayar las ventajas de asistir a los programas y contrarrestar así el estigma que sobrellevan esas instituciones.

Otro componente de la tercera limitación de los YETP eran la falta de equipos y lugares de capacitación si se operaba en un solo turno. Las soluciones propuestas fueron compartir los equipos e introducir turnos vespertinos en los colegios secundarios. Parece haberse registrado una tendencia positiva en ese sentido. En Trinidad y Tobago, el recientemente creado Centro de Competencias de la Energía ha incorporado las instalaciones para la formación de aprendices de la azucarera Caroni Ltd, de la empresa petrolera Petrotrin y de la compañía de electricidad. También comparte los locales de capacitación de la Metal Industries Company (MIC) y utiliza otras escuelas para prestar sus servicios.

Participación ulterior y experiencias de los egresados

Dos de los componentes que enumeraba el Informe de 1996 dentro de este cuarto factor limitante, eran la frustración de los egresados ante las dificultades de hallar empleo (o trabajo independiente), o de ser explotados cuando se empleaban. La recomendación que se hizo entonces fue la creación de sistemas de apoyo luego del

egreso. Ningún YETP de la región parece haber instituido un sistema de esa índole. La recomendación para lidiar con el segundo componente era imitar el ejemplo del NTA de Barbados en su Programa Nacional de Aprendizices, en el cual la formación dura tres años y los aprendices ganan no menos del 45%, 55% y 65% del salario de un obrero en cada uno de esos tres años. Pero ningún otro país del Caribe ha introducido un programa similar.

El tercer componente planteado en el Informe, fue el de los desertores que quizás desearan terminar su formación. Lo que se propuso fue modularizar los programas para facilitar su reingreso. En 1996, el HEART/NTA ya había comenzado a hacerlo, y parece haber profundizado el proceso. El YTEPP de Trinidad y Tobago también está considerando la modularización. El arriba mencionado Centro de Competencias de la Energía (National Energy Skills Centre) fundado en 1998, en Trinidad y Tobago, también ha manifestado su propósito de ofrecer programas modulares. El último componente del abanico de esta cuarta y última limitante era la asistencia en el manejo del crédito y del negocio en general. La recomendación era que se ofreciese capacitación en el manejo de las finanzas personales y en la negociación del crédito. No hay pruebas de que se haya hecho nada en ese sentido desde 1996.

Recomendación 3.

Introducir un sistema piloto de aprendizaje en por lo menos tres países del CARICOM

La idea sería establecer un programa piloto de aprendizaje bien diseñado en tres países del CARICOM en, por ejemplo, cuatro sectores, como ser turismo, agro-industrias, procesamiento de la información y paramédicos. El diseño debería incluir procedimientos incorporados de monitoreo, revisión y estudios de panel.

Este programa piloto permitiría perfeccionar un sistema de formación juvenil en el lugar de trabajo, que podría empezar entre los 16 y los 18 años y continuar hasta una edad de entre 20 y 25. Durante este período los participantes ganarían un salario progresivo según su desempeño en otros programas de capacitación relacionados.

Recomendación 4.

Programa especial para jóvenes en situación de riesgo y la generación 'intermedia'

Estos dos grupos tienden a quedar entre medio de los programas YETP y uno de ellos (el de los que tienen más de 12 años y menos de 15) generalmente alimenta a los otros núcleos de jóvenes en situación de riesgo. Hay que pasar revista a los programas que existen, inclusive los de

albergues de delincuentes juveniles. La literatura en general sugiere ‘transversalizar’ a esos jóvenes (es decir, incorporarlos a otras actividades) y no aumentar su alienación. Posiblemente sea necesario aplicar ambas estrategias a la vez, a manera de prueba piloto, en tres países del CARICOM.

Recomendación 5.

Implementar las recomendaciones anteriores hechas en el Informe de 1996 y otros estudios similares

Es preciso cotejar el estudio realizado en 1996 por este autor con otros hechos por Anderson (1997), Knight (1992), etc. y ponerlos en práctica.”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, Pat. Youth unemployment in Jamaica. Report to the ILO. oct. 1997.
- Arjun Singh, Bedi; Newman, John; Rawlings, Laura; Bowrin, Leslie. The effect of Trinidad and Tobago's youth training and employment partnership program (YTEPP) on graduate earnings. 1994. Bash, Leslie; Andy Green (Eds). World yearbook of education 1995: youth education and work.
- Baxter, J.L. The chronic job changer: a study of youth unemployment. Social and Economic Administration, Autumn 1975.
- Braithwaite, Farley et al. Justice to youth: report of the National Commission on Youth. Barbados, 1993.
- Briggs, Vernon M. Jr. Youth employment and training programmes: a review. Industrial and Labor Relations Review, v. 41, n. 1, oct. 1987.
- Demas, William. National policies for increasing the utilization of labour in the Caribbean. The young unemployed: a Caribbean development problem. Commonwealth Secretariat, Commonwealth Youth Programme, 1975.
- Elmore, Richard F. Fourth employment in the United States: problem, structure and policy. En: Unemployment: theory policy and structure. 1987.
- 102 Foucault, Clara. International youth year: what about young workers. Labour education. Ginebra, OIT, n.1, 1985.
- Freeman, Richard B.; Wise, David (Eds). The youth labor market problem: its nature, causes and consequences. A national Bureau of Economic Research and Conference report. 1982.
- Freeman, Richard B.; Wise, David. The youth labor market. The youth labor market problem: its nature, causes and consequences. 1982.
- Hanushek, Eric. The economics of schooling: production and efficiency in public schools. Journal of Economic Literature, v. 24, set. 1986.
- HEART/NTA. The organization of the H.E.A.R.T. Trust. Jamaica's National Training Agency: a management guide. 1992.
- Tracer study of 1990 graduates. 1992.
- Corporate plan 1996-2000. 1996.
- Hitchener, Van. Strategies for youth employment and entrepreneurship. A joint CARICOM/COMSEC workshop. Grenada, 1989.
- ILO/PREALC. The challenge of employment promotion: Trinidad and Tobago in the 1990's. A draft report of the ILO/PREALC mission on the promotion of rural non-farm employment in Trinidad and Tobago, submitted to the government of Trinidad and Tobago. Port of Spain, 1990.
- Jonzon, Bjorn; Wise Lois Rescascino. Getting young people to work: an evaluation of Swedish youth employment policy. International Labour Review, v. 128, n. 3, 1989.
- Knight, Pauline. Youth unemployment and remedial programmes in Jamaica: an economy wide assessment. Ginebra: OIT, 1982. Working Paper, 58.
- Mahabir, Diana. Servol pre-school and adolescent training programmes in Trinidad and Tobago. UNESCO, 1993.
- Marsden, Paul; Ryan, Paul. Institutional aspects of youth employment and training policy in Britain. British Journal of Industrial Relation, v. 28, n. 3, nov. 1990.
- Work labour markets and vocational preparation: anglo-german comparisons of training in

- intermediate skills. World yearbook of education 1995.
- Melvyn, P. Youth unemployment in industrialized market economy countries. *International Labour Review*, v. 116, n. 1, jul.-ago. 1977.
- Michael, Robert T.; Brandon Tuma, Nancy. Youth employment: does life begin at 16?. *Journal of Labor Economics*, v. 2, n. 4, 1984.
- Ministry of Youth and Community Development of Jamaica. Division of Vocational Training. Vocational thrusts for the 90's: programmes and plans for the period 1989-1994. 1990.
- OECD. Youth unemployment: the causes and consequences. Paris, 1980.
- OECD. New policies for the young. Paris, 1985.
- O'Higgins; Pantin, D.A. Factors influencing the decision to start-up micro-enterprises and their actual successful start-up, survival and growth: implications for public policy. Forthcoming Association of Caribbean Economists .
- Structural adjustment and public sector retrenchment in the Caribbean. Ginebra: OIT, 1990.
- Pedersen, Peder J.; Reinhard, Lund (Eds). Unemployment: theory, policy and structure the Gruyter studies in organization. 1987.
- Personnel Management Services. Evaluation of servol programmes and methodology for the Inter-American Foundation. s.f.
- Thomas, Elwyn. Educating and training youth for the world of work in Malaysia and Singapore. *World Yearbook of Education* 1995.
- Trinidad and Tobago's Youth Training and Employment Partnership Programme (YTEPP). Annual report. Ag.,1992- dec. 1993: Cycle V and Cycle VI - Phase I. February 1994.
- Mid term report (Draft III). 31 October 1994.
- Report on tracer study of YTEPP's second cycle graduates 1989-1990. December 1993.
- UNIDO. Report on preparatory assistance for strengthening of training capability of the Caribbean Sub-region for human resources development. Prepared by HRD Consultants (D. Bhajan; B. Dinham-Smith and G. Hurley) on behalf of UNIDO for the Caribbean Community. (US/CAR/93/144 and UC/CAR/94/131).
- Winter, Soren, Implementation of Danish youth employment policy. En: unemployment: theory, policy, and structure. 1987.

NOTAS

- 1 Quisiera dejar constancia del apoyo investigativo de Ms. Marlene Attzs para todo el informe (como así también para el estudio de Trinidad y Tobago); del Sr. Rex McKenzie (caso nacional de Jamaica) y Mrs. Yvette Brown (caso nacional de Barbados).
- 2 Por más análisis y referencias sobre la economía de la reducción, y por ende del empleo, ver estudio de Pantin, 1992, sobre el reajuste económico y la reducción del sector público en el Caribe.
- 3 Como se señala en el Vol. 11 de ese Informe de 1999, se ha acusado al YETPP de hacerse cargo de las funciones del CCC con un programa similar pero un grupo objetivo más reducido.
- 4 Es preciso manejar estos datos con cuidado, pues no sabemos a ciencia cierta qué significa 'capacitación' ni el tamaño relativo absoluto de los grupos que se comparan.
- 5 En el que se informaba que el 73% de los egresados expresaba satisfacción con la capacitación recibida.
- 6 Citado en *The Economist*, 1996:21
- 7 No se ha encontrado una explicación inmediata para este 10% en TVET de 1995.
- 8 El Informe de 1996 no mencionaba el hecho de que dos órganos similares creados por el gobierno anterior, el YES y el AIM, fueron cerrados en 1992.
- 9 El Informe de 1996 decía, erróneamente, que se les había pedido la renuncia.
- 10 Por ejemplo, un miembro del ejecutivo del partido gobernante de Trinidad y Tobago (1999) el UNC, es a la vez integrante del directorio de la recientemente creada Agencia Nacional de Formación (NTA).
- 11 Un estudio anterior de este autor sugiere que los microempresarios atraviesan cinco etapas y que sus requerimientos de supervivencia (y por ende de capacitación) varían, por lo menos en énfasis, en estas cinco etapas. (Pantin, de próxima publicación).