

# Juventud y empleo

---

## *Guía Sindical*

*Objetivos y propuesta metodológica*

Oficina Internacional del Trabajo



ACTRAV

CINTERFOR

IFP/SKILLS

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2001

Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, ~~solicitudes que serán bien acogidas.~~

---

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org). Sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

**E**l problema del empleo de los jóvenes constituye una cuenta pendiente y un desafío tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Existe un número desproporcionadamente alto de hombres y mujeres jóvenes desempleados por largos períodos u obligados a trabajar en condiciones precarias o con contratos de corta duración.

Por otro lado, el hecho de que los jóvenes sean los más afectados por el desempleo, el subempleo y las condiciones de trabajo precarias y que, además, la mayoría provenga de familias pobres, crea un círculo vicioso de pobreza que se transmite de una generación a otra, anulando de esta manera los mecanismos tradicionales para reducirla.

Entre los jóvenes asume particular relevancia la necesidad de atender al concepto integrador del trabajo decente, impulsado por Organización Internacional del Trabajo. Dicho concepto llama la atención no sólo sobre el déficit que en materia de cantidad de empleos existe, sino también en lo que refiere a su calidad.

Si por trabajo decente se entiende al trabajo productivo y seguro, respetuoso de los derechos laborales, con ingresos adecuados, con protección social y con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación, queda claro cuánto resta aún por hacer en nuestros países a fin de asegurar un trabajo decente para las y los jóvenes.

Es con este objetivo que la OIT ha unido fuerzas a las del Banco Mundial y Naciones Unidas con el fin de constituir una nueva Red de Empleo Juvenil. Dicha Red cuenta entre sus objetivos la elaboración de recomendaciones para la promoción del empleo juvenil, la divulgación de información sobre las prácticas y lecciones exitosas extraídas de las políticas y programas de empleo juvenil pasados o en curso y el emprendimiento de iniciativas en este campo basadas en la colaboración e intervención de interlocutores ajenos al sistema de Naciones Unidas.

En tal sentido, la presente Guía ha sido elaborada con el fin de contribuir a que las organizaciones de trabajadores fortalezcan su accionar con relación a las jóvenes y los jóvenes, tanto en lo que refiere a sus oportunidades de empleo como a su organización.

# Presentación

*Es el resultado de la conjunción de esfuerzos entre la Oficina de Actividades para los Trabajadores –ACTRAV-, el Programa In Focus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad –IFP/SKILLS- y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional -Cinterfor/OIT-.*

*Su elaboración fue coordinada por Fernando Casanova desde Cinterfor/OIT, quien contó con la colaboración de especialistas de las tres instancias antes mencionadas, así como de jóvenes dirigentes sindicales pertenecientes a centrales sindicales de CGT (Argentina), Força Sindical, CGT y CUT (Brasil), CAT y CUT (Chile), CNT y CUT (Paraguay) y PIT-CNT (Uruguay). A todos ellos vaya nuestro más sincero agradecimiento.*

**Pekka Aro**  
IFP/SKILLS

**Manuel Simón**  
ACTRAV

**Pedro Daniel Weinberg**  
Cinterfor/OIT

# Objetivos y propuesta metodológica

Se trata éste de una guía de formación sindical. En tal carácter, se espera que sirva como herramienta para que los sindicatos difundan conceptos y nociones sobre el tema de la juventud y el empleo entre sus afiliados, que sirvan como base para el desarrollo de acciones positivas del movimiento sindical en este campo.

## Objetivos

De forma específica la presente guía se propone:

- ◆ Proveer de líneas de acción que permitan comprender y valorar el rol de los sindicatos para los varones y mujeres jóvenes, los gobiernos, las contrapartes sociales y la sociedad civil en general.
- ◆ Definir tareas y desafíos que los sindicatos pueden acometer en orden a promover el empleo juvenil, colocando especial énfasis en la importancia de dicho rol.
- ◆ Presentar líneas de acción y herramientas prácticas bajo la forma de ejemplos efectivos de ideas, instrumentos legales nacionales e internacionales, etc.
- ◆ Facilitar el aprendizaje desde la experiencia de otros, a través de la provisión de ejemplos de medidas ya desarrolladas.

## Adaptación a las circunstancias particulares de cada país y sindicato

El empleo juvenil es un tema complejo, que difiere entre países y regiones, niveles socioeconómicos, grupos de edad y de género. La guía propone un acercamiento preliminar a dicha complejidad.

Debido a ello, las informaciones, datos, afirmaciones, experiencias y posibles líneas de acción aquí presentadas deben ser adaptadas por sus usuarios a la realidad en la que actúan sus organizaciones.

## Tipos de uso de la Guía

Como propuesta metodológica, esta Guía admite los siguientes tipos de uso:

- ◆ **Como material básico de referencia para un curso de formación sindical sobre el tema del empleo juvenil.** La duración prevista del curso es de unas 60 horas y se espera que los participantes obtengan una visión general del tema del empleo juvenil y del diseño de estrategias de acción sindical para la promoción del mismo.
- ◆ **Como material formativo y de lectura a nivel individual.** Si bien esta Guía no es un libro de texto en sentido tradicional, su estructura y contenidos permiten una lectura y una reflexión útiles para cualquier sindicalista que desee acercarse y profundizar en el tema.
- ◆ **Como una compilación de insumos, ordenados por módulos temáticos:** El sindicato puede desarrollar actividades de formación dirigidas al tratamiento específico de algunos de los temas abordados en esta Guía. Para superar el carácter introductorio de ésta, se recomienda la complementación con otras lecturas y materiales.

# Objetivos y propuesta metodológica

- ◆ **Como material de referencia complementario a otros recursos formativos:** Los temas que se abordan aquí, pueden ser un componente más dentro de un programa que abarque más temas que los estrictamente relacionados con los jóvenes y el empleo. Quienes estén a cargo del diseño de tales actividades, podrán decidir sobre su uso total o parcial, así como la carga horaria asignada al tratamiento de los temas aquí abordados.

## Criterios de trabajo

A continuación se aportan una serie de criterios para trabajar con esta Guía. Estos deben ser tomados en forma flexible, adaptándolos a las circunstancias, necesidades y posibilidades de cada organización.

### Abordaje y reflexión colectiva de los temas

La utilización de esta Guía como un recurso formativo en actividades colectivas, permitirá que las informaciones y perspectivas manejadas se complementen con los aportes de los participantes.

Para las fases de discusión, intercambio de opiniones y elaboración de propuestas y líneas de trabajo (dinámicas de grupo), se recomienda la formación de grupos de entre 6 y 10 personas. En las fases de presentación general de los temas, el número de participantes puede ser mayor (talleres de discusión plenarios), aunque siempre será recomendable la presencia de expositores y moderadores de los debates que se susciten.

Tanto en las instancias plenarias como de grupos, se recomienda trabajar en forma mixta, a fin de considerar adecuadamente los intereses, expectativas y diferencias de varones y mujeres en todos los temas. De igual modo, los moderadores y facilitadores deberían tener una mínima formación en un enfoque de género, a fin de asegurar su abordaje transversal en todos los temas.

### Presencia de facilitadores

Los participantes con experiencia previa en actividades de formación sindical, tienen una función primordial en la presentación y organización de la discusión de los distintos temas. En general, para las sesiones plenarias se requerirá una experiencia mayor. En cambio las sesiones de trabajo en grupos pueden ser moderadas por participantes electos por sus pares, a partir de pautas generales de trabajo.

### Uso de recursos adicionales

La presente Guía debería ser complementada con el uso de otros recursos. Por ejemplo:

- ◆ Mediante los vínculos del sindicato con universidades, centros de estudio e investigación, instituciones y organismos nacionales o internacionales especializados es posible diseñar un ciclo de exposiciones que acompañen el desarrollo del curso y aporten nuevos elementos.
- ◆ La búsqueda de información complementaria puede formar parte de las propias actividades a desarrollar por los participantes o bien pueden ser procuradas mediante los vínculos del sindicato antes mencionados.
- ◆ Mediante el uso de Internet y correo electrónico, los participantes pueden ayudarse en la búsqueda e intercambio de información. En países donde resulte difícil reunir a participantes de diferentes regiones para desarrollar el curso, las actividades pueden desarrollarse en diferentes lugares, propiciando intercambios entre los distintos grupos mediante correo electrónico o el uso del Web.
- ◆ Tanto a los efectos de la visualización de estadísticas, como de la presentación de los resultados de la discusión en grupos de trabajo, el uso de proyectores de transparencias, datashow y papelógrafos facilitará los trabajos a desarrollar.

# Objetivos y propuesta metodológica

## Carga horaria

A continuación se presenta una estimación de las horas lectivas necesarias para el abordaje y tratamiento de los diferentes módulos y temas. Esto será lógicamente motivo de adaptación en función de las posibilidades de cada sindicato y de los propios participantes.

<b>MODULO</b>	<b>Carga horaria taller</b>	<b>Dinámica de grupos</b>	<b>Tiempo Total</b>
Presentación de los objetivos del curso y propuesta metodológica. Organización general de los trabajos.	2		2
Módulo 1. El desafío del empleo juvenil	11	5-6	16-17
Módulo 2. La acción sindical en el marco de las políticas de empleo y formación profesional para jóvenes	8	2-3	10-11
Módulo 3. Organizando a los no organizados y protección de los trabajadores vulnerables	6 ½	2 ½	9
Módulo 4. Las estrategias de autoempleo entre los jóvenes	5 ½	2 ½	7
Módulo 5. La promoción de la igualdad de género dentro de los sindicatos	5	2	7
Módulo 6. Estrategias para la incorporación de jóvenes a los sindicatos	5	2 ½	7
<b>TOTAL HORAS</b>	<b>43</b>	<b>16-18</b>	<b>59 ½- 61 ½</b>





# Juventud y empleo

---

## *Guía Sindical*

### Módulo 1

#### *El desafío del empleo juvenil*

Oficina Internacional del Trabajo



ACTRAV

CINTERFOR

IFP/SKILLS

## Objetivos:

Este primer módulo de trabajo tiene como objetivos, que los participantes:

- ◆ Estén informados y realicen un abordaje general sobre el empleo juvenil en el marco de la situación del empleo en general.
- ◆ Arriben a una definición conceptual y operativa de “juventud”.
- ◆ Conozcan sobre la situación de los jóvenes en materia de empleo en los países del Mercosur y Chile.
- ◆ Analicen los principales factores que influyen en el comportamiento del empleo juvenil.
- ◆ Conozcan las principales características de las políticas públicas de empleo juvenil implementadas en dichos países y puedan realizar un análisis crítico de las mismas.

## Carga horaria del Módulo: 11 horas, distribuidas de la siguiente manera:

- ◆ La situación general del empleo. La situación del empleo juvenil. Definiendo a la Juventud. Cómo han afectado los cambios en el mercado de trabajo a los jóvenes: 3 horas
- ◆ Factores que influyen en el empleo juvenil: 4 horas
- ◆ Las políticas de empleo juvenil: 4 horas.

**Dinámica Grupal:** entre 5 y 6 horas

## 1.1 La situación general del empleo

En nuestros países, el tema del empleo constituye una de las principales preocupaciones. A diario escuchamos expresiones tales como “generar más y mejores empleos”; “abatir el desempleo”; “alcanzar el pleno empleo”. Sin embargo, a la hora de proponer soluciones, no siempre existe acuerdo entre los distintos actores.

### □ **Las soluciones no son últimas, ni simples ni inmediatas**

Mientras en algunos casos se propone mantener el objetivo del pleno empleo, no siempre hay acuerdo en las vías para alcanzarlo. Es frecuente también escuchar hablar de «paliativos» para el problema y, más recientemente, surgen opiniones que nos hablan del fin del mundo del trabajo y de un nuevo escenario en el cual el trabajo humano dejaría de ser el principio ordenador de la vida social.

- ▣ **Las divergencias se reducen a la hora de realizar un diagnóstico de la situación. Las principales diferencias que se constatan entre el mercado de trabajo del pasado y el de hoy son:**

## EN EL PASADO

---

- El crecimiento del empleo estaba “atado” al crecimiento económico.
- El desempleo era un fenómeno coyuntural, vinculado a los períodos de recesión económica.
- La pauta normal de los mercados de trabajo era el empleo estable y “para toda la vida”.
- La mayor parte de los empleos eran formales y de tipo asalariado.
- Existía una tendencia a la caída en la importancia del empleo en el sector rural y a un incremento del empleo en el sector industrial.
- El empleo público significaba una porción importante del empleo total.
- La población activa era predominantemente masculina.

## ACTUALMENTE

---

- El comportamiento del empleo se “divorcia” del crecimiento económico. Puede existir crecimiento económico sin aumento del número de empleos o, cuando menos, son necesarias tasas de crecimiento económico cada vez más altas para asegurar el mismo volumen de empleo.
- El desempleo se convierte en un problema estructural y permanente.
- Los empleos son inestables, implican cambios de tareas, de empresa, con períodos de desocupación, muchas veces de larga duración.
- Crece el sector informal, así como las formas de autoempleo, trabajo independiente, cuentapropia o subcontratado.
- A la par que se profundiza la caída del empleo en el sector rural, se le agrega la caída en el sector industrial y crece la importancia del sector comercial y de servicios como generador de empleos.
- Tendencia a la disminución del empleo público, muchas veces con pérdidas significativas de derechos adquiridos y en el poder adquisitivo de los salarios de estos trabajadores.
- Las mujeres incrementan su participación económica, aunque persisten desigualdades en materia de acceso al empleo, de salarios y de protección social.

# El desafío del empleo juvenil

## ❑ ¿A qué se deben estos cambios? Veamos algunos factores que han intervenido para producirlos:

### EN EL PASADO

- Nuestros países llevaban adelante modelos de desarrollo económico “hacia adentro”, con fuertes políticas de protección a la producción nacional.
- Nuestros países contaban con políticas de desarrollo industrial basadas en la sustitución de importaciones.
- Los Estados poseían un fuerte protagonismo en la economía, ya fuere mediante políticas de intervención o mediante empresas públicas (“Estado empresario”).
- La tendencia era hacia mercados de trabajo reglamentados, con incremento de los dispositivos de protección social y de la negociación colectiva.

### ACTUALMENTE

- El contexto se caracteriza por la apertura comercial y la inserción de los países en una “economía globalizada”.
- La producción y los servicios nacionales, las empresas y sectores productivos, se ven condicionados por las reglas de la economía global y sus exigencias en materia de competitividad.
- El mercado se vuelve más protagonista, se producen privatizaciones y se reduce el intervencionismo estatal.
- Tendencia hacia la pérdida de derechos adquiridos, déficit en materia de protección social y retroceso de la negociación colectiva.

### Recordemos que:

- ◆ *Las características y comportamiento del mercado de trabajo se han modificado profundamente durante las últimas décadas.*
- ◆ *Antes predominaba el trabajo formal y el empleo asalariado y estable, el desempleo era un problema coyuntural y la población económicamente activa era fundamentalmente masculina. El empleo tendía a crecer en el sector industrial y el empleo público era una porción importante del total. Mercados de trabajo con tendencia a la regulación.*
- ◆ *Actualmente el empleo asalariado y estable es más una excepción que la regla, crecen el sector informal y las formas de trabajo independientes o por cuenta propia. Las mujeres incrementan su participación económica. Decece la importancia del sector industrial mientras crece la del sector de los servicios y disminuye el peso del empleo público. Mercados de trabajo con tendencia a la desregulación.*

## 1.2. La situación del empleo juvenil

Para analizar qué cosas han cambiado en la relación de los jóvenes con el empleo y cuál es su situación actual, dediquemos primero un poco de tiempo a intentar determinar de quiénes hablamos cuando hablamos de jóvenes.

## Definamos a la juventud...

Una definición corriente de “juventud” es aquella que establece que ella se trata del *proceso que atraviesa el púber hacia la adultez*. Vale decir, desde que la persona, varón o mujer, alcanza su madurez biológica y su capacidad reproductiva, hasta que asume efectivamente los roles y el comportamiento que la sociedad caracteriza como propios de una persona “adulta”.

***Naciones Unidas recomienda, y así ha sido adoptada por la OIT, la delimitación práctica del grupo “juventud” a la población comprendida entre los 15 y los 24 años de edad.***

A su vez, y en función de los comportamientos diferenciados con relación al trabajo, se suele dividir este grupo en dos subgrupos:

- ◆ Los jóvenes “adolescentes” de entre 15 y 19 años de edad.
- ◆ Los jóvenes “adultos” de entre 20 y 24 años de edad.

Más que una definición, lo anterior es una convención establecida con base en el comportamiento de las personas a determinadas edades. Posee una utilidad práctica, como la de posibilitar las comparaciones entre países, regiones, clases sociales o momentos históricos. Pero por otro lado, se vincula a ciertos objetivos o aspiraciones tales como:

- Que nadie debería trabajar antes de los 15 años.
- Que es admisible que una persona procure un empleo entre los 15 y los 19 años.
- Que es deseable que a partir de los 20 años de edad las personas vayan consolidando su situación de trabajo e ingresos de acuerdo con las necesidades que aparecen en esta etapa (emancipación, constitución de un hogar, procreación, etc.).

## Pero la juventud es un concepto relativo...

Más allá de las definiciones más aceptadas, es preciso comprender que si la juventud es una etapa o proceso de tránsito entre la niñez y la adultez, las características de este tránsito varían en función de algunos factores. Así, lo que se entiende por juventud es diferente:

- ◆ **Entre distintas épocas de una misma sociedad:** el pasaje de sociedades rurales a industriales, o de éstas a la actualmente conocida como “sociedad del conocimiento”, suponen diferentes tiempos y requerimientos para la incorporación de los saberes y la adopción de comportamientos entendidos como adultos. Así, el ámbito de lo juvenil ha venido ensanchándose progresivamente.
- ◆ **Entre sociedades y culturas diferentes:** En las sociedades modernas los comportamientos asociados a la juventud pueden llegar hasta los 30 años, cuando las personas culminan sus procesos de educación formal y se independizan económicamente. En otras culturas el tránsito hacia la vida adulta está pautado por una serie de rituales simbólicos, asociados a la madurez sexual y reproductiva, a la iniciación en tareas y tradiciones o a la asunción de ciertos roles sociales definidos como adultos.
- ◆ **Entre clases sociales:** Una misma sociedad puede contener dentro de sí diferentes maneras de entender la juventud: un joven perteneciente a un hogar de altos ingresos tiene la posibilidad de prolongar su juventud, mientras que un joven de un hogar pobre, sufre la presión de aportar un ingreso adicional al presupuesto familiar y de adoptar más tempranamente roles “adultos”.
- ◆ **Según género:** La juventud no es un proceso neutro y asexuado. Durante la infancia y adolescencia, varones y mujeres conforman su identidad de acuerdo a los modelos dominantes en cada cultura. Estos modelos condicionan las formas de actuar de varones y mujeres. Tradicionalmente los jóvenes se han preparado para ejercer el trabajo productivo y las jóvenes para el trabajo doméstico y la reproducción. Las mujeres acceden al empleo presionadas por las crisis económicas y sociales.

*Naciones Unidas recomienda, y así ha sido adoptada por la OIT, la delimitación práctica del grupo “juventud” a la población comprendida entre los 15 y los 24 años de edad.*

## ¿Cómo han afectado a los jóvenes los cambios en el mercado de trabajo?

Hasta mediados de los años 70, si bien los jóvenes eran afectados por situaciones como la pobreza y marginación, había esperanza de mejoría a través de la generación de empleo mediante el crecimiento económico, el desarrollo de la industria, la extensión de la cobertura de la enseñanza básica y el progresivo abatimiento de los índices de analfabetismo.

Estas situaciones permitían soñar con una sociedad donde los jóvenes ingresaran al mercado de empleo en forma progresiva y ordenada y, sobre todo, pudieran proyectarse a sí mismos en un futuro a imagen y semejanza de los valores que la sociedad adulta transmitía: trabajo de por vida, formación de una familia, progreso profesional y laboral.

### □ Sin embargo, y durante la última década:

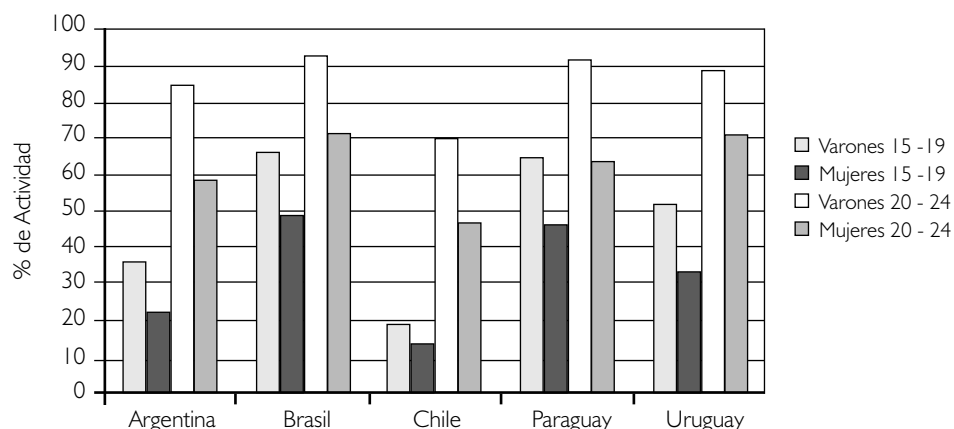
- El mercado de trabajo no ha sido capaz de generar empleos estables y de calidad.
- El crecimiento se produce en sectores de baja productividad, en especial bajo la forma de autoempleo y microempresas.
- El desempleo afecta particularmente a los varones y mujeres jóvenes (y a las mujeres en general), los cuales son los últimos en ser incorporados al mercado de trabajo en los períodos de crecimiento económico, y son los primeros en ser despedidos durante los períodos de recesión.
- Los jóvenes de bajo nivel socioeconómico y con carencias en su educación se han tornado en los más vulnerables laboralmente, con mayor probabilidad de estar desempleados o desempeñándose en sectores poco productivos y en condiciones precarias.

### □ Si consideramos la situación en materia de empleo entre los jóvenes adolescentes y entre los jóvenes adultos, encontramos algunas diferencias:

- ◆ Considerando que la **tasa de actividad o participación económica** consiste en la proporción de personas mayores de 15 años que busca trabajo o que tiene actualmente trabajo, tenemos que:
  - Los jóvenes de entre 15 y 19 años poseen tasas de actividad económica menores que los jóvenes de 20 a 24 años.
  - Los jóvenes de 20 a 24 años presentan tasas de actividad económica similares a las del resto de la población adulta.
  - Los jóvenes varones de entre 15 y 19 años tienen en general tasas de actividad más altas que las mujeres del mismo grupo de edad. Otro tanto sucede en el grupo de 20 a 24 años aunque con niveles de participación más altos que entre los adolescentes.

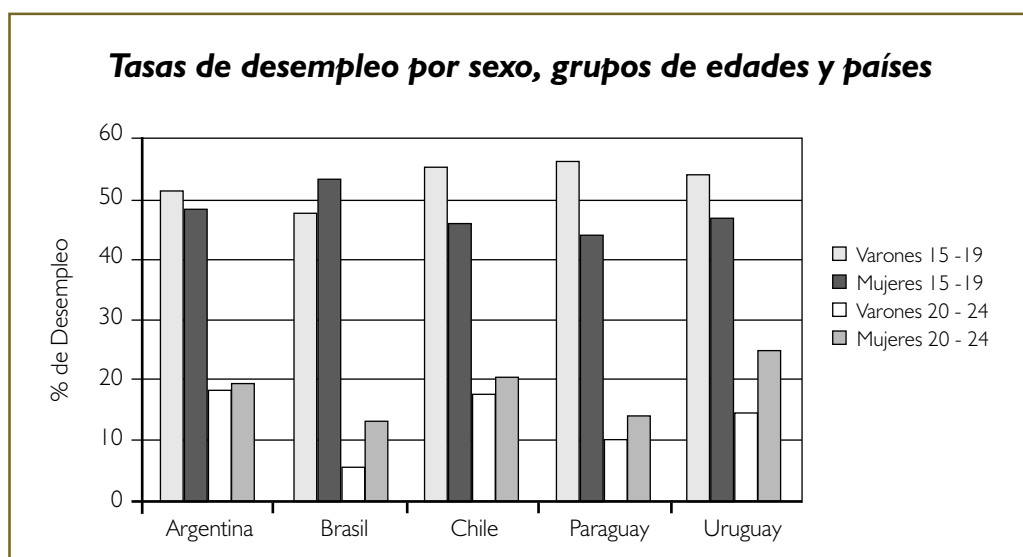
Hasta mediados de los años 70, si bien los jóvenes eran afectados por situaciones como la pobreza y marginación, había esperanza de mejoría a través de la generación de empleo mediante el crecimiento económico, el desarrollo de la industria, la extensión de la cobertura de la enseñanza básica y el progresivo abatimiento de los índices de analfabetismo.

**Tasas de actividad por sexo, grupos de edades y países**



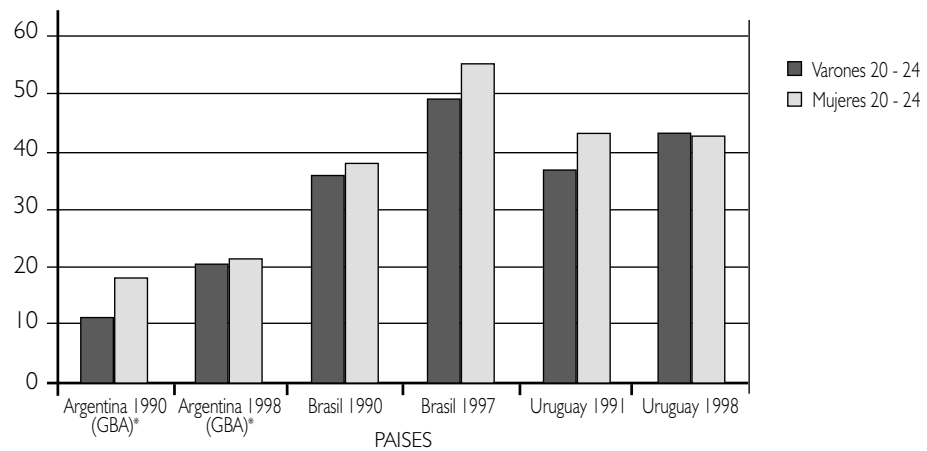
# El desafío del empleo juvenil

- ◆ Si consideramos las **tasas de desempleo**, esto es, la proporción de jóvenes que, o han perdido su empleo, o lo están buscando por primera vez, en el total de jóvenes activos, tenemos que:
  - Las tasas de desempleo son más altas entre los jóvenes de 15 a 19 años, que entre los jóvenes de 20 a 24 años.
  - Entre los jóvenes de 15 a 19 años, las tasas suelen ser casi cuatro veces superiores a las del resto de la población.
  - Entre los jóvenes de 20 a 24 años, las tasas de desempleo suelen ser 2 veces y media más altas que las del resto de la población.
  - Los varones de entre 15 y 19 años tienen tasas en general más altas que las mujeres de iguales edades, aunque se trata en ambos casos de tasas muy altas. Brasil, entre los países del Cono Sur, es una excepción a este respecto, con tasas de desempleo femenino adolescente mayores a las de desempleo masculino del mismo grupo.
  - Sin embargo, entre los jóvenes de 20 a 24 años, acontece exactamente al revés: las mujeres jóvenes adultas son más afectadas por el desempleo que los varones del mismo grupo.



- ◆ Para la OIT **empleo precario** es una “relación laboral donde falta seguridad de empleo, uno de los elementos principales del contrato de trabajo”, y que “comprende el contrato temporal y el contrato a tiempo fijo, trabajo a domicilio y la subcontratación”. Aun cuando el concepto de trabajo precario es diferente entre países y no es posible, por tanto, realizar comparaciones entre ellos, podemos observar que:
  - Los jóvenes de 15 a 19 años son más afectados por situaciones de precariedad laboral, que los jóvenes de 20 a 24 años de edad.
  - En ambos grupos de edad, mujeres y varones aparecen similarmente afectados por este problema.
- ◆ Si tomamos en cuenta el **nivel de calificación** de los jóvenes, veremos que el grado en que éstos acceden o no a la educación y a la formación profesional posee una influencia impor-

**Porcentaje de precariedad laboral entre jóvenes de 20 a 24 años, ocupados, según sexo, país y año**



\* GBA: Gran Buenos Aires

tante con relación a sus oportunidades de encontrar empleo. Hay al respecto algunas cuestiones a resaltar:

- A pesar de que los jóvenes de hoy están más calificados que los del pasado (o lo que es igual, que los adultos), son quienes sufren las mayores tasas de desempleo.
- De todas formas, el nivel de calificación incide positivamente en las oportunidades de encontrar empleo y de mantenerse trabajando.
- Así, en los países del Cono Sur, tanto en el grupo de jóvenes de 15 a 19, como en el de 20 a 24 años que se encuentra desempleado, más de la mitad posee baja o nula capacitación.
- Si bien en general las mujeres poseen niveles más altos de calificación que los varones, ellas se ven igualmente o más afectadas por el desempleo, especialmente en el grupo de 20 a 24 años.

## ■ Nueva Red de formulación de políticas

Para abordar el problema del desempleo juvenil, la OIT ha unido sus fuerzas a las del Banco Mundial y Naciones Unidas con el fin de constituir una nueva Red de Empleo Juvenil. En una carta dirigida a Juan Somavía, Director General de la OIT, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi A. Annan señala: “con la adopción por unanimidad de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes mundiales han decidido desarrollar y ejecutar estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una verdadera oportunidad de encontrar un trabajo decente y productivo”.

Los objetivos de la red de formulación de políticas son:

- Elaborar un conjunto de recomendaciones para la promoción del empleo juvenil que el Secretario General propondrá a los líderes mundiales para la adopción de acciones en el plazo de un año.
- Divulgar información sobre buenas prácticas y las lecciones extraídas de las políticas y programas de empleo juvenil pasados o en curso.
- Empezar un conjunto de iniciativas de empleo juvenil basadas en la colaboración y en la intervención de interlocutores ajenos al sistema de Naciones Unidas.

Para el Sr. Annan, “el planteamiento general acordado consiste en abordar el empleo juvenil como un elemento fundamental de los principales programas de desarrollo, así como en iniciar iniciativas específicas en esta materia”, y añade que las recomendaciones en cuanto a formulación de políticas deben vincularse a “acciones concretas y visibles”.



## Recordemos que:

- ◆ La delimitación del grupo de los “jóvenes” de acuerdo a Naciones Unidas corresponde a aquellas personas comprendidas entre los 15 y los 24 años. En función de sus diferentes comportamientos con relación al empleo, este grupo es dividido en dos subgrupos: el de los “jóvenes adolescentes” (15-19 años) y el de los “jóvenes adultos” (20-24 años).
- ◆ Sin embargo, y más allá de esta convención, el concepto de juventud es relativo, y sus manifestaciones prácticas varían de acuerdo a factores históricos, sociales y culturales, socioeconómicos o de género.
- ◆ El mercado de trabajo no ha sido capaz de generar empleos en cantidad y calidad suficientes para los jóvenes. Estos resultan promedialmente más afectados por el desempleo, la informalidad y la precariedad laboral, a pesar de sus mayores niveles de calificación.

## 1.3. Los factores que influyen en el empleo y desempleo juvenil

Los factores que influyen en las posibilidades de acceso de los jóvenes al empleo y en la calidad de éste, son múltiples. La forma en que ellos se combinan y su importancia específica varían entre los diversos países y áreas geográficas. Abordaremos a continuación algunos de los más importantes.

### A. La demanda agregada de empleo

La generación de nuevos empleos y el ritmo con que se generan son *factores claves* para el comportamiento del desempleo en general. Históricamente durante los períodos de crecimiento económico la demanda de trabajo tendía a aumentar. En la actualidad esta relación no es tan directa. El desempleo como problema estructural se mantiene en varios países más allá de la existencia de una situación de expansión económica.

***En el caso de las y los jóvenes, la caída de la demanda agregada de empleo genera un desempleo muy superior al del resto de la población activa.***

La explicación más concluyente para el comportamiento del desempleo juvenil en América Latina en general, radica en la lenta expansión del empleo.

- ◆ Durante la década pasada, la expansión de empleo entre los jóvenes fue de 0.8% por año, en tanto que la de la población en general fue de 1.8% por año.
- ◆ Existe un claro sesgo por edades en la creación de empleo, de cada 100 nuevos contratados, 7 fueron jóvenes y 93 adultos.

De modo general, es posible entonces establecer los siguientes tipos de relación entre demanda agregada de empleo y empleo juvenil:

- ◆ El comportamiento de la demanda agregada de empleo posee influencia sobre la situación general del empleo en un país, o lo que es igual, sobre los diferentes grupos de edad presentes en la población activa.
- ◆ Sin embargo, afecta de forma diferente a estos distintos grupos y, en especial, a los más jóvenes, entre los cuales sus efectos son más notorios.
- ◆ Así la caída en la demanda agregada de empleo genera usualmente mayores niveles de desempleo, en primer lugar, entre los jóvenes de 15 a 19 años, en segundo lugar entre los jóvenes de 20 a 24 y, en menor grado, entre los mayores de 25 años.

***En el caso de las y los jóvenes, la caída de la demanda agregada de empleo genera un desempleo muy superior al del resto de la población activa.***

# El desafío del empleo juvenil

- ◆ El incremento en la demanda agregada de empleo genera recuperación en todos los grupos de edades, aunque en orden inverso: mayor entre los de más de 25 años, intermedia entre los jóvenes de 20 a 24 años y baja entre los jóvenes de 15 a 19 años.
- ◆ Independientemente de los ciclos por los que atraviesa la demanda agregada de empleo, las distancias relativas entre las tasas de desempleo de los distintos grupos de edad tienden a mantenerse, existiendo proporcionalmente una mayor entre los jóvenes y, en especial, entre los jóvenes de 15 a 19 años.

Resulta indudable la importancia de este factor en las oportunidades de empleo de los jóvenes. Sin embargo, la persistencia de diferencias acentuadas entre los distintos grupos de edad, pone de manifiesto que:

- ◆ Primero, para lograr efectos positivos sobre la situación de empleo de los jóvenes, son necesarios incrementos importantes y sostenidos en la demanda de empleo, y;
- ◆ Segundo, que igualmente se requiere de estrategias específicas dirigidas a la generación y promoción del empleo para los jóvenes, si es que se desea reducir las diferencias anotadas entre ellos y el resto de la población.

## Recordemos que:

- ◆ El crecimiento del empleo en general no posee ya una relación directa con el crecimiento económico. El desempleo se ha instalado como un problema estructural y permanente.
- ◆ En el caso de los jóvenes, la caída de la demanda agregada de empleo genera un desempleo muy superior a la del resto de la población activa. El grupo de los jóvenes de 15 a 24 años es el más afectado.
- ◆ Para compensar estos efectos negativos es necesario no sólo un crecimiento importante y sostenido en la demanda de empleo, sino también políticas específicamente dirigidas a los jóvenes.

## B. El peso o tamaño de la mano de obra juvenil

Tanto el tamaño como el ritmo de crecimiento de la población juvenil, se constituyen en una presión sobre el mercado de trabajo. La insuficiente generación de empleos con relación a las tasas de crecimiento de la población juvenil puede ser una causante de desempleo. Este factor alcanza un mayor grado de influencia en aquellas sociedades que registran altas tasas de crecimiento de su población.

Una sociedad con altas tasas de natalidad y crecimiento demográfico se encontrará enfrentada a una presión constante derivada del gran número de jóvenes que año tras año buscan incorporarse a la vida activa. Por el contrario, una sociedad con baja natalidad y bajo ritmo de crecimiento demográfico puede, en teoría, procesar la incorporación de las nuevas generaciones con un desahogo mayor.

Los países de América Latina vienen registrando, promedialmente, un pronunciado declive de sus tasas de crecimiento poblacional. La población joven en los países del Cono Sur está próxima estabilizarse y podría compensar los desequilibrios en materia de generación de empleo productivo. Sin embargo, dicha presunción no ha llegado a materializarse.

Lo anterior lleva a considerar que el comportamiento demográfico de una sociedad posee cierta influencia sobre el mercado de empleo, pero que la misma no es determinante y que deben tomarse en cuenta otros factores.

## Recordemos que:

- ◆ La proporción de jóvenes en el total de la población y, sobre todo, el ritmo en que la población juvenil se incrementa, constituye una presión sobre el mercado de trabajo.
- ◆ En nuestros países el ritmo de crecimiento de la población juvenil ha venido disminuyendo, sin embargo ello no se ha traducido en una mejora de la situación del empleo entre los jóvenes.

## C. La participación económica de los jóvenes

La proporción de jóvenes que, dentro del total de la población juvenil, se encuentran ocupados, buscando trabajo por primera vez o desocupados buscando trabajo, es también un factor de importancia que se combina con los restantes.

La existencia de una baja demanda agregada de trabajo, asociada a una coyuntura recesiva de la economía, puede incidir para que los jóvenes resignen momentáneamente la búsqueda de empleo, dando como resultado una atenuación en las tasas de desempleo. Al retomarse el crecimiento económico e incrementarse la demanda agregada de empleo, muchos jóvenes tienden a retomar la búsqueda de empleo, lo que puede hacer disminuir las expectativas de abatimiento del desempleo, en la medida que hay más personas procurándolo.

También la cobertura del sistema educativo y de formación profesional, así como los estímulos existentes para que los jóvenes permanezcan en él, poseen una influencia importante sobre las tasas de participación o de actividad juveniles y, por tanto, sobre su (des)empleo.

**En conclusión, y a partir del análisis de la incidencia de este factor en el empleo juvenil, podemos decir que:**

- ◆ El comportamiento de las tasas de actividad o participación afecta al comportamiento del empleo juvenil.
- ◆ Se agudiza el desempleo juvenil durante los contextos recesivos y de caída de la demanda agregada de empleo si las tasas de participación de los jóvenes son altas o tienden a incrementarse.
- ◆ Impide el abatimiento del desempleo juvenil aún durante períodos de expansión económica y de crecimiento de la demanda agregada de empleo, si las tasas de participación juvenil tienden a incrementarse en tal grado que tornen invisibles los efectos del crecimiento del empleo.
- ◆ De modo general, puede afirmarse que una menor predisposición a la actividad económica de los jóvenes, reflejada en sus tasas de participación, impactará positivamente en la situación del empleo juvenil.
- ◆ Apuntar a tal objetivo desde el punto de vista sindical, requeriría la formulación de propuestas que fuesen a favor de los jóvenes, por ejemplo, propendiendo a una mayor y mejor cobertura de los sistemas de educación y formación profesional entre los jóvenes, de modo tal que existiese una retención más duradera de los jóvenes en dichos sistemas y aliviando la presión sobre el mercado de trabajo.
- ◆ El punto anterior no puede desligarse de consideraciones sobre la calidad de la oferta educativa y de formación profesional, ni de la discusión general acerca de las estrategias para la generación de empleo, de tal forma que se trate de medidas efectivas y no una simple postergación del problema hacia el futuro.

*La cobertura del sistema educativo y de formación profesional, así como los estímulos existentes para que los jóvenes permanezcan en él, poseen una influencia importante sobre las tasas de participación o de actividad juveniles y, por tanto, sobre su (des)empleo.*

## Recordemos que:

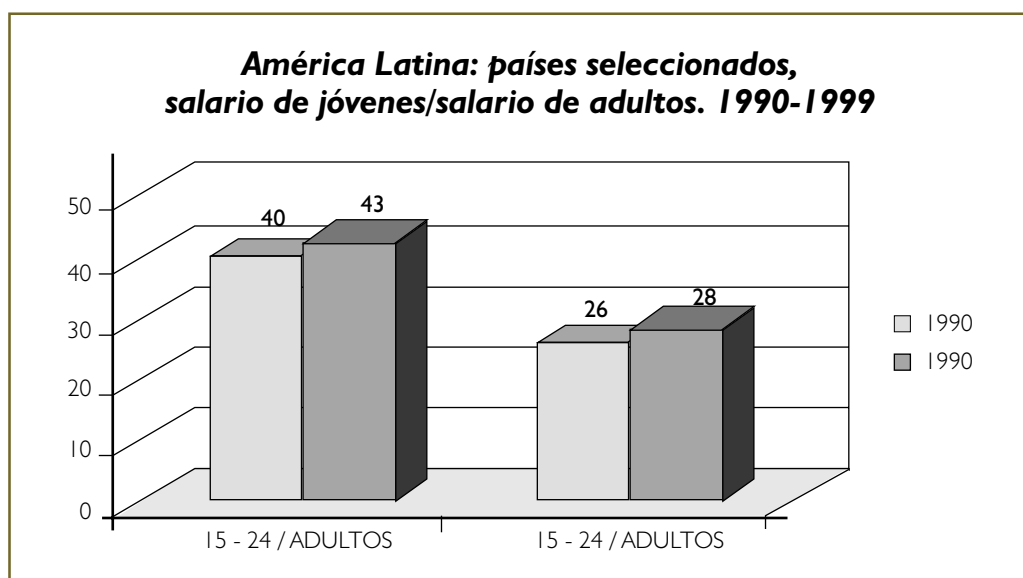
- ◆ Por tasa de actividad o participación económica juvenil se entiende a la proporción de jóvenes que buscan trabajo (por primera vez o por haber quedado desempleados) y los que trabajan, en el total de la población juvenil.
- ◆ Cuando las tasas de actividad juvenil se incrementan, significa que hay más jóvenes procurando un empleo.
- ◆ Si el incremento en la participación juvenil es superior al incremento de los empleos disponibles para ellos, puede haber crecimiento del empleo con un aumento simultáneo del desempleo.
- ◆ Entre las estrategias positivas para reducir los niveles de participación económica de los jóvenes y el abatimiento del desempleo se destacan las dirigidas a favorecer la prolongación de los períodos de educación y formación profesional.

## D. Los salarios de los jóvenes

La relación entre los costos existentes en el mercado para proceder a la contratación de jóvenes y los necesarios para contratar a otro trabajador pueden, alternativamente, favorecer u obstaculizar el acceso de los jóvenes al empleo. En ciertos contextos, el costo del salario puede facilitar dicho acceso, aunque en condiciones precarias.

**En América Latina, existe una pronunciada brecha entre los salarios de los jóvenes y los de los adultos.**

Durante la última década, sin embargo, se observa una leve disminución. Un joven trabajador gana un salario correspondiente al 43% del de un adulto, porcentaje que desciende al 28% si se trata de jóvenes menores de 20 años al final de la década (ver gráfico siguiente). Ambos porcentajes representan un leve incremento respecto al año 1990, cuando se situaban en 40% y 26%, respectivamente.



En América Latina, existe una pronunciada brecha entre los salarios de los jóvenes y los de los adultos.

Al margen de las situaciones de discriminación que las anteriores cifras pueden estar evidenciando, lo cierto es que el menor costo del salario de los jóvenes pudo haber sido un estímulo para su mayor contratación. Sin embargo esto no ha sido así, lo que muestra la incidencia de otros factores como los considerados en los restantes apartados de este módulo.

# El desafío del empleo juvenil

*En América Latina durante la última década, la distancia entre las remuneraciones de los trabajadores jóvenes del sector formal y el informal ha aumentado.*

Por otro lado, el comportamiento de las remuneraciones de los trabajadores jóvenes muestra importantes diferencias al interior de este grupo en función, entre otros aspectos, del tipo de inserción laboral y de los niveles educativos alcanzados.

***En América Latina durante la última década, la distancia entre las remuneraciones de los trabajadores jóvenes del sector formal y el informal ha aumentado.***

Actualmente, los ocupados del sector informal perciben remuneraciones que son 44% más bajas que los del sector formal, lo que implica 5 puntos porcentuales más respecto a la distancia que existía a principios de la década. En la medida que el empleo formal de los jóvenes cayó en un porcentaje similar al que se expandió el sector informal, estos datos están mostrando un empeoramiento en la situación de disparidad económica al interior de los ocupados jóvenes, entre un sector cada vez más pequeño de trabajadores formales y un sector informal en expansión.

El nivel y el mejoramiento de las remuneraciones de los jóvenes también están relacionados positivamente con los años de escolaridad de estos trabajadores. El ingreso promedio de los ocupados con educación superior (13 años y más) es 4.6 veces mayor que el de aquellos con educación primaria (0 a 5 años de escolaridad) en 1999. De forma general las remuneraciones de los trabajadores se incrementa conforme aumentan sus años de escolaridad.

## **Recordemos que:**

- ◆ En América Latina existe una pronunciada brecha entre los salarios de los jóvenes y de los adultos. A pesar de este menor costo, los jóvenes continúan siendo más afectados por el desempleo que el resto de la población activa.
- ◆ Los ocupados en el sector informal reciben remuneraciones un 44% más bajas que las de los ocupados en el sector formal. En la medida que el empleo juvenil ha crecido en el sector informal y caído en el sector formal, queda en evidencia un empeoramiento de la situación.
- ◆ Entre los jóvenes existen diversas situaciones en materia de salarios, lo que se relaciona directamente con sus niveles de educación y formación.

## **E. Las reglamentaciones existentes en el mercado de trabajo y las leyes de protección al empleo**

Sobre la base de la consagración de una edad mínima de admisión al empleo, que en los casos de Argentina, Chile y Uruguay refiere a la ratificación del Convenio 138 de la OIT y, por lo tanto la establece en los 15 años de edad, y en los casos de Brasil y Paraguay donde sendas legislaciones nacionales lo fijan en 14 y 15 años respectivamente, la normativa laboral general abarca a todos los trabajadores, con sus derechos y obligaciones, incluidos los jóvenes. Esto no quita la existencia de ciertas restricciones, referidas a cuestiones tales como el trabajo riesgoso que eventualmente fijan límites mínimos superiores.

Lo dicho significa que la globalidad de los derechos en materia de contratos, salarios, vacaciones, protección social, etc., comprenden a los jóvenes sin que su carácter de tales signifique, al menos formalmente, ningún tipo de ventaja o desventaja.

***Sin embargo, la existencia de diversas reglamentaciones y normativas plantea consecuencias diversas dentro del universo de los trabajadores, entre otras cosas, en función de su edad. Esto ha llevado a la aparición de dos líneas de argumentación muchas veces situadas como contradictorias entre sí. Por ejemplo:***

# El desafío del empleo juvenil

- ◆ Que la existencia de reglamentaciones y leyes orientadas a proteger la estabilidad en el empleo de los trabajadores en general, puede ser una causa de rigidez en el mercado de trabajo que impide una mayor movilidad de la mano de obra y restaría oportunidades a los más jóvenes.
- ◆ Que las disposiciones específicamente dirigidas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes pueden afectar la estabilidad y los derechos adquiridos por los trabajadores adultos.

Estas leyes se encuentran orientadas hacia contratos especiales que admiten, por lo general y dependiendo del país, distintas variantes. Citaremos aquí tres:

- **Contrato de aprendizaje:** consiste en contratos a término, destinados usualmente a un tipo de aprendizaje alternado o dual y que impone obligaciones mínimas para las partes. En la celebración de este tipo de contratos se busca una sincronización entre un determinado programa de formación y la práctica que tendrá lugar en la empresa. Esto último lleva a que, en algunos casos, se señale también la obligación de que en la celebración del contrato participe no sólo el empleador y el joven, sino también un representante de la institución de formación. Las leyes establecen además límites mínimos y máximos de edad para la celebración de este tipo de contratos.
- **Contrato de práctica laboral:** se trata también de contratos a términos, destinados a jóvenes, y que se orientan a la aplicación práctica, en el ambiente de trabajo, de los conocimientos y habilidades adquiridos previamente mediante un proceso formativo. La diferencia con el anterior tipo de contrato es más bien sutil: la práctica en la empresa tiene lugar *después* de finalizada la formación y no *durante* ésta.
- **Becas de trabajo:** este tipo de contrato se dirige usualmente hacia jóvenes pertenecientes a sectores sociales de bajos ingresos con el objeto de facilitar su vínculo con el medio laboral y que realicen una primera experiencia de trabajo. En este caso el vínculo con el componente formativo se diluye, mientras que se coloca el énfasis en otro de los factores que se han señalado como obstáculo al ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo, cual es la falta de experiencia laboral previa.

Cualquiera de estas tres variantes se caracterizan también por conllevar cierta protección social, por obligar a la extensión de certificados y por establecer la obligatoriedad del registro ante la autoridad competente (la mayor parte de las veces los Ministerios de Trabajo).

La legislación de promoción del empleo juvenil, y más específicamente el contrato de aprendizaje como modalidad más extendida, ha suscitado una serie de debates en torno a sus efectos<sup>1</sup>. Dichos argumentos contrarios y favorables al contrato de aprendizaje se reseñan en la siguiente tabla.

---

1. Los argumentos favorables y contrarios al contrato de aprendizajes han sido extraídos de la sistematización realizada por Héctor-Hugo Barbagelata en "Formación y legislación del trabajo". POLFORM -Cinterfor/OIT. Montevideo, 1996.

<b>Críticas al Contrato de Aprendizaje</b>	<b>Argumentos favorables al Contrato de Aprendizaje</b>
<p><i>Abusos y desviaciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Utilización de aprendices para sustituir a otros trabajadores.</li><li>- Realización de tareas no relacionadas con los contenidos formativos acordados.</li><li>- Toma de aprendices para hacer frente a zafras sin contratar otro personal eventual.</li><li>- Encadenamiento de contratos de aprendizaje que evitan contratos indefinidos.</li></ul>	<p><i>Evolución del aprendizaje y nuevos mecanismos de control</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Los juicios negativos están referidos al aprendizaje tradicional y no toman en cuenta la evolución de las normas y de las prácticas.</li><li>- Existen nuevos instrumentos de control que permiten velar por la correspondencia entre contenidos formativos y tareas desarrolladas durante el aprendizaje.</li><li>- Existen también dispositivos legales que impiden “disfrazar” relaciones laborales permanentes con contratos de aprendizaje.</li></ul>
<p><i>Resultados mediocres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Las empresas que estarían habilitadas para proporcionar una formación adecuada no se interesan por esta modalidad</li><li>- Los jóvenes no se sienten atraídos por esta modalidad</li><li>- Los datos estadísticos sobre inserción de los jóvenes no son alentadores</li></ul>	<p><i>Resultados alentadores:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Prestigio y dinamismo que mantiene el aprendizaje en algunos países (Alemania, Austria, Dinamarca, Luxemburgo) donde la modalidad ha evolucionado y está dotada de flexibilidad y capacidad de adaptación a nuevas situaciones.</li><li>- El continuado descenso en las oportunidades de trabajo afecta a todos los países y justifica la ambigüedad de los datos en cuanto a la efectividad del aprendizaje como vía de acceso a un empleo permanente.</li></ul>
<p><i>Inadecuación del aprendizaje a las necesidades de las empresas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- El aprendizaje conduce a una calificación artesanal, cuando lo que se requiere actualmente son “generalistas flexibles, capaces de cubrir una diversidad amplia de puestos y necesidades”</li><li>- No resulta rentable para las empresas invertir en la formación de personas de las cuales no se tienen garantías de permanencia suficiente como para recuperar aquella inversión.</li></ul>	<p><i>El aprendizaje como una etapa de la formación permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- El aprendizaje es sólo una etapa de una formación permanente durante toda la vida.</li><li>- Progresos en la superación de la especialización estrecha del aprendizaje tradicional a través de la modularización de los cursos, la combinación con dispositivos de acreditación de la enseñanza anterior, la reducción y racionalización del número de profesiones de aprendizaje y la integración de grupos profesionales más amplios que reservan la especialización para una etapa posterior.</li></ul>
<p><i>Formación para la subordinación ideológica y material del joven trabajador:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- La “pedagogía de la alternancia” consagra en los hechos el rechazo a la formación teórica y la preeminencia de una práctica subordinada a las necesidades inmediatas del trabajo.</li><li>- La formación se subordina a las exigencias de la producción y es, como resultado, mediocre, ya que no permite alcanzar la categoría de trabajador calificado.</li><li>- A través de esta modalidad, lo que se busca es inculcar una determinada concepción moral e ideológica, que vuelva al aprendiz utilizable por las empresas.</li></ul>	<p><i>Una socialización positiva y útil:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Los nuevos modelos de organización del trabajo poseen efectos formativos que hacen de las empresas organismos de formación o calificantes.</li><li>- La formación debe ser cada vez más integrada al mundo productivo y la vida real de las empresas.</li><li>- Es un proceso de “socialización profesional” positivo y útil para los jóvenes que ven aumentadas sus posibilidades de éxito en el mercado de trabajo.</li></ul>

*La posesión de determinadas competencias de diverso nivel tiende a facilitar el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo.*

## **Recordemos que:**

- ◆ Si bien existen disposiciones legales en varios países que promueven la inserción laboral de los jóvenes recurriendo exclusivamente a mecanismos tales como rebajas en los aportes sociales de las empresas, la regla general va en el sentido de integrar este tipo de estímulos a procesos formativos.
- ◆ La legislación laboral que reglamenta estrategias como el contrato de aprendizaje, las becas de trabajo y las pasantías, observan una evolución en el número y la calidad de los controles como forma de evitar diversas desviaciones (discriminación salarial hacia los jóvenes, sustitución de trabajadores adultos, falta de correspondencia entre tareas realizadas y planes de formación, encubrimiento de contratos indefinidos).
- ◆ Los sindicatos pueden desempeñar un papel relevante en dicha evolución positiva de las normas destinadas a la inserción y formación profesional de los jóvenes. Tal es el caso de Uruguay, donde los sindicatos participaron en el proceso de elaboración de la Ley 16.873 incorporando diversos elementos que favorecen el uso adecuado de los diferentes tipos de contrato.
- ◆ Aspectos como el salario que habrán de percibir los aprendices, son fijados en algunos países (como Alemania) a través de la negociación colectiva, lo que lleva a que cumplan también un papel relevante en la representación de los intereses de los jóvenes que participan de los programas de formación dual.
- ◆ Finalmente, la legislación –aunque no sea capaz de generar empleo directamente– resulta un instrumento que permite facilitar el acceso de los jóvenes a las capacidades para desempeñarse en el mercado de trabajo.

## **F. Las condiciones de empleabilidad de los jóvenes**

*La posesión de determinadas competencias de diverso nivel tiende a facilitar el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo.*

En este factor tienen directa influencia tanto el nivel y la calidad de la educación y/o formación profesional que reciban los jóvenes, como las experiencias profesionales y sociales que hayan tenido oportunidad de desarrollar. Ambos aspectos aparecen, además, generalmente asociados al origen socioeconómico de los jóvenes, siendo aquellos procedentes de los hogares pobres los que presentan mayores dificultades para acceder a estas condiciones de empleabilidad.

Entre otras funciones con relación al empleo, la educación cumple una muy importante: nivelar las oportunidades de acceso al empleo, mediante un mayor grado de equidad en el acceso a las propias oportunidades educativas y de formación profesional.

*En este aspecto, la negativa realidad que existe en América Latina sirve como muestra de los efectos regresivos en el empleo provocados por el acceso desigual a la educación y la formación profesional.*

El Panorama Laboral de América Latina y el Caribe de la OIT, señala que, por un lado, durante la última década la desocupación de los jóvenes se duplicó, al pasar del 7,9% en 1990 a 16% en 1999, cifra ésta que es casi el doble de la tasa de desocupación promedio de la región. Esto ocurre a pesar de que, como ya se dijo, los niveles de escolaridad y calificación de los jóvenes han venido aumentando a lo largo de la década.

Sin embargo la desocupación no se distribuye en forma homogénea entre los jóvenes. Resulta especialmente significativo cómo el desempleo afecta de forma diferente a los jóvenes con distinto nivel de calificación.

*La negativa realidad que existe en América Latina sirve como muestra de los efectos regresivos en el empleo provocados por el acceso desigual a la educación y la formación profesional.*

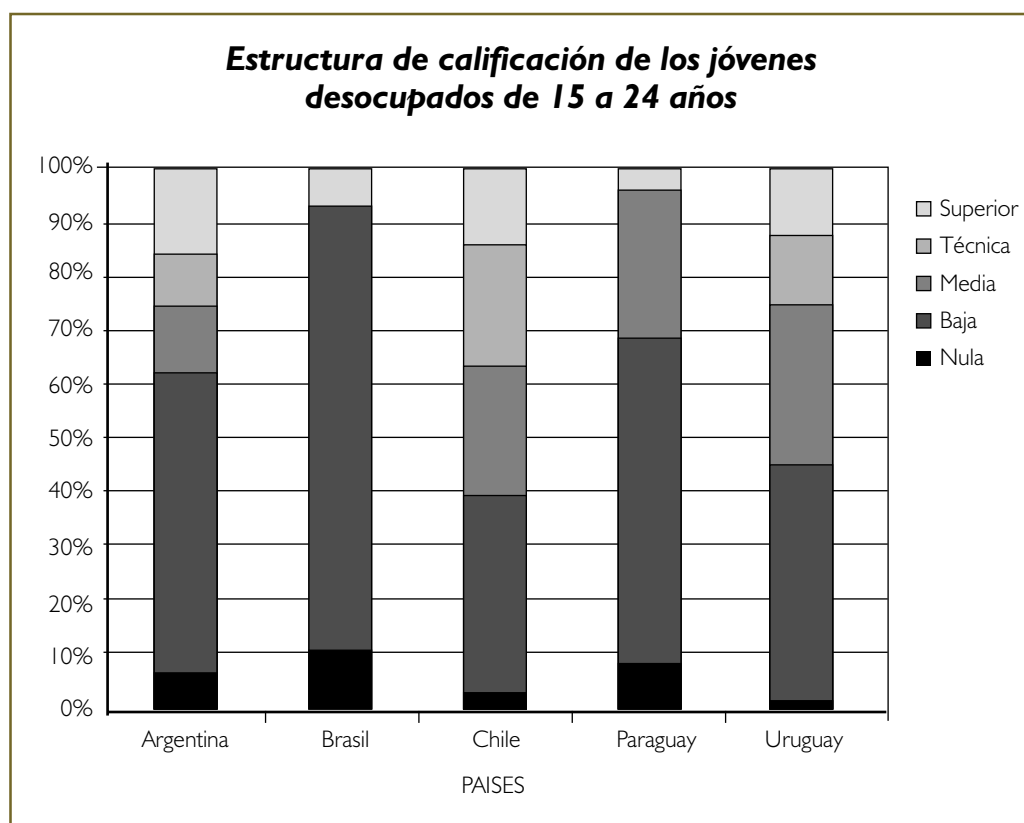


# El desafío del empleo juvenil

**A efectos de visualizar lo anterior, corresponde tomar en cuenta los niveles de calificación siguientes:**

- *Calificación Nula:* incluye a las personas analfabetas, las que no han tenido instrucción formal y las que han alcanzado hasta tres años de primaria.
- *Calificación Baja:* incluye las personas con niveles de educación primaria con más de tres años hasta niveles básicos de secundaria (usualmente los primeros tres).
- *Calificación Media:* personas con más de tres años de educación de nivel secundario.
- *Calificación técnica:* incluye, para aquellos países donde la información está disponible, las personas que han encarado una educación en el ámbito técnico profesional, ya sea en instituciones de formación profesional como en otras instituciones oficiales o privadas de educación técnica o profesional.
- *Calificación Superior:* individuos con formación terciaria, sea esta universitaria o no universitaria (magisterio, profesorado u otros).

**En el siguiente gráfico es posible ver cómo la desocupación afecta de forma diferente a los jóvenes con distintos niveles educativos.**



Como puede verse, en tres de los países considerados, los jóvenes con calificación nula o baja concentran la mayoría absoluta de la desocupación: Argentina (61.5%), Brasil (92.9%) y Paraguay (68.5). Chile y Uruguay, si bien no alcanzan igual proporción, igualmente muestran una concentración fuerte de la desocupación en dichos niveles.

Pero la influencia de la educación y la formación en el empleo de los jóvenes no se restringe a una relación puramente lineal de, a menor calificación, mayor desempleo.

*En algunos países llama la atención los niveles relativamente altos de desempleo entre los jóvenes con calificación superior.*

En primer término, es preciso analizar no sólo los niveles de calificación alcanzados, sino también el grado de adecuación de esos mismos niveles con los requerimientos presentes en el mercado de trabajo. Esto puede ser al menos parte de la explicación del alto índice de desempleo que algunos países registran entre los jóvenes con niveles medios de escolaridad.

Por un lado, algunos de estos países, como Chile y Uruguay, poseen una cobertura educativa alta que hace que los niveles de calificación nulos y bajos posean un menor peso en el total de la población y, por tanto, en el desempleo juvenil.

***Pero por otro lado los datos indican que:***

- ◆ **Primero**, aún cuando se mejoran los niveles de cobertura los problemas de adecuación entre los sistemas educativos y el mercado de trabajo pueden igualmente provocar problemas de desempleo.
- ◆ **Segundo**, la calificación para un empleo es una noción más compleja que la sola consideración de los años de estudio y las credenciales educativas: resulta notorio que para muchos jóvenes con niveles de calificación media el principal obstáculo para conseguir empleo radica en la falta de experiencia laboral previa.
- ◆ **Tercero**, y aun más significativo, en contextos de escasa generación de empleo, los jóvenes con menor calificación son los más afectados.

***En algunos países llama la atención los niveles relativamente altos de desempleo entre los jóvenes con calificación superior.***

Esto máxime tomando en cuenta que, en términos tanto relativos como absolutos este es un grupo minoritario dentro del total de la población joven. A este respecto se han ensayado diversas respuestas:

- ◆ Exceso de la oferta de egresados del nivel superior con relación a la estructura productiva de determinado país. Este argumento ha sido utilizado muchas veces como sustento para políticas restrictivas al acceso a los niveles superiores de enseñanza, en especial la universitaria. Se señala así un desbalance entre la disponibilidad de personas con títulos o estudios académicos superiores y la de personas con formación en oficios o con conocimientos más aplicados.
- ◆ Nuevamente, también aparece aquí la crítica a los sistemas educativos, en este caso a las universidades e institutos terciarios, de falta de adecuación de contenidos y metodologías a lo efectivamente demandado en el mercado de trabajo. Esto ha sido recogido por muchas instituciones que han pasado de ofertar exclusivamente carreras académicas largas, a desarrollar un abanico más amplio de carreras de corta duración y con traducción más inmediata a las demandas existentes en el mercado, tales como analistas de sistemas, técnicos en marketing, administración de empresas, asesoría publicitaria, etc.
- ◆ Se ha señalado también como un posible factor causante del desempleo entre estos jóvenes, la existencia de un mayor grado de selectividad en la búsqueda de empleo. La inversión en años, esfuerzos y recursos en una educación superior, sumado al sesgo que por nivel socioeconómico suelen tener quienes acceden a este nivel, generarían determinadas expectativas respecto del tipo y calidad del empleo que se busca. Tanto dichas expectativas como la existencia de soportes económicos familiares estarían, entonces, permitiendo períodos de búsqueda de empleo más dilatados.

*La educación posee influencia no sólo en las posibilidades de obtener un empleo, sino también su calidad.*

***Parte de esta última hipótesis parece tener efectivamente un anclaje en la realidad laboral: la educación posee influencia no sólo en las posibilidades de obtener un empleo, sino también su calidad.***

*Finalmente, los jóvenes con menor nivel de escolaridad están más expuestos a situaciones de precariedad laboral, con jornadas extensas, en empresas de baja productividad, y sin condiciones ambientales apropiadas en sus lugares de trabajo.*

- ◆ En términos de acceso al empleo, a nivel de América Latina y el Caribe, el crecimiento del empleo –aunque insuficiente– está asociado a una mayor escolaridad. Durante la última década, el empleo de los jóvenes con más de 10 años de escolaridad aumentó un 2,5% por año, en tanto que el de aquellos con menos de 6 años de escolaridad se contrajo en -2,9%.
- ◆ En términos de las remuneraciones, y como ya fuera mencionado antes, ellas se encuentran también positivamente relacionadas con el nivel de escolaridad.
- ◆ En términos de la inserción laboral, se constata que existe una profunda brecha educacional entre los jóvenes ocupados en el sector formal y en el sector informal de la economía. En el primero, la mitad de ellos tienen más de 10 años de escolaridad, mientras que en el segundo sólo uno de cada cuatro comparte esa condición.
- ◆ Lo anterior tiene también consecuencias en términos de la cobertura previsional de los jóvenes, ya que ésta varía en relación directa con la formalidad de los empleos: por cada seis jóvenes ocupados en el sector formal, dos están cubiertos, mientras que en el sector informal sólo un joven de cada seis tiene cobertura.

*Finalmente, los jóvenes con menor nivel de escolaridad están más expuestos a situaciones de precariedad laboral, con jornadas extensas, en empresas de baja productividad, y sin condiciones ambientales apropiadas en sus lugares de trabajo.*

## Recordemos que:

- ◆ La posesión de determinadas competencias tiende a facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y su permanencia en éste.
- ◆ Si bien las competencias se adquieren en una multiplicidad de espacios y ambientes, los sistemas de educación y formación cumplen un papel preponderante.
- ◆ En nuestros países, más de la mitad de la desocupación juvenil se concentra aquellos jóvenes que cuentan con niveles nulos o bajos de calificación. Sin embargo, muchos jóvenes con niveles medios de calificación igualmente se ven afectados de forma importante por el desempleo.
- ◆ Los jóvenes con menores niveles de escolaridad y, por tanto, con menos competencias incorporadas se ven más afectados no sólo por el desempleo, sino por situaciones de precariedad laboral y en general, acceden a empleos de escasa calidad.

## G. La ausencia o insuficiencia de canales de información y comunicación entre oferta y demanda de empleo

Si bien diversos estudios aplicados a distintos países muestran que el desempleo generado por esta causa (usualmente denominado como “desempleo friccional”) es una parte menor del desempleo general, lo cierto es que acontecen también situaciones en que una empresa requiere de un trabajador con determinadas competencias y, en algún otro punto, ese trabajador existe. La falta de adecuados mecanismos de información, orientación e intermediación laboral impide o demora el necesario encuentro entre uno y otro, incrementando los tiempos de búsqueda de empleo y con ello el desempleo.

*En la mayoría de los países existen una serie de mecanismos diversos cuya función consiste, justamente, en lograr articular la oferta con la demanda de empleo.*

- ◆ Los denominados **servicios públicos de empleo** se han venido desarrollando desde la concepción tradicional de “bolsas de trabajo”, esto es, una recopilación más o menos sistemática de los puestos para los que se demandan trabajadores, y que es ofrecida a quienes buscan empleo, hasta versiones más complejas.
- ◆ Por norma general, los servicios públicos de empleo **tienden hoy a estar vinculados además de con el mercado de oferta y demanda de empleo, con programas de capacita-**

**ción y formación profesional.** Esto permite desarrollar una función de orientación más amplia y que, eventualmente, puede contribuir a corregir desajustes entre las estructuras de calificaciones. Para los jóvenes, más específicamente, esta articulación entre servicios de empleo y programas de capacitación supone la apertura a un mayor número de posibilidades en “una sola ventanilla”. El estrechamiento de este vínculo ha llevado a que fundamentalmente varias **instituciones de formación profesional** amplíen su gama de servicios, a los de información, orientación y aun colocación.

- ◆ Estos servicios han intentado desarrollar una **actividad prospectiva y de investigación de mercado**. Esto significa que, en lugar de sólo limitarse a ofrecer los empleos anunciados en el servicio voluntariamente por los empleadores a los trabajadores que atinan a acercarse al servicio, analizan las tendencias del mercado de trabajo y se constituyen en potenciales orientadores no sólo de empleadores y trabajadores, sino también de los sistemas de educación y formación profesional.
- ◆ Otras transformaciones tienen que ver con la estructura y ámbito de actuación de estos servicios. Así, de las oficinas centrales nacionales, cada vez más estos servicios tienden a situarse, descentralizadamente, en unidades geográficas menores. En muchos países esta área de la política pública de empleo ha dejado de estar operativamente en los **Ministerios de Trabajo**, para trasladarse hacia los **municipios, departamentos o provincias**.

***Pero el Estado no es el único actor en el campo de la intermediación/articulación entre oferta y demanda de empleo a través de sus servicios especializados.***

- ◆ Actualmente, la búsqueda de personal apropiado para las plazas disponibles en el mercado de empleo, se ha transformado en sí misma en un área de negocio floreciente. Un sinnúmero de **empresas consultoras** se aboca a vender sus servicios tanto a quienes buscan empleo como a quienes procuran personal. En otros casos, **las propias empresas que demandan personal incorporan esta función**, hasta crear departamentos o unidades especializadas en la búsqueda y selección de trabajadores en función de sus necesidades.
- ◆ Existe además en casi todos los países, medios públicos (en el sentido de que son de dominio general) destinados a facilitar este encuentro entre oferta y demanda. Fundamentalmente a través de avisos **clasificados en periódicos**, aunque también a través de otros medios como **la radio** y, más recientemente, **Internet**, diariamente es posible encontrar avisos de trabajo ofertado y demandado, a la vez que son el canal escogido por la mayoría de las empresas de búsqueda y selección de personal para ofrecer sus servicios.
- ◆ Pero resulta una norma general que, aún existiendo mecanismos tanto públicos como privados de información e intermediación del empleo, **la contratación por la vía directa basada en el conocimiento personal** ya sea entre el empleador y el postulante o con referencias personales de éste último, posee un alto grado de incidencia, que en los países del Cono Sur supone la proporción mayor, en el total de contrataciones.

*El Estado no es el único actor en el campo de la intermediación/articulación entre oferta y demanda de empleo a través de sus servicios especializados.*

***Existen varias explicaciones para la importancia que adquieren las vías informales de encuentro entre oferta y demanda de empleo:***

- ◆ **El peso del sector informal dentro de los mercados de trabajo.** Dentro de este sector las formas de “contratación” tienen una fuerte predisposición al particularismo, de modo tal que las incorporaciones se dan por recomendación de otros trabajadores y conocidos del empleador, o por conocimiento directo del empleador con el postulante. Existe sin embargo un “mercado negro” de búsqueda y selección de personal, donde empresas y personas ellas mismas no registradas desarrollan servicios paralelos a los existentes en el sector formal. Dada la alta proporción

de jóvenes que trabajan en el sector informal, las formas particularistas son las más frecuentes para los jóvenes a la hora de encontrar un empleo en este sector.

- ◆ **La escasa cobertura y/o eficiencia de los servicios públicos de empleo.** Aun en los casos de los países en que estos servicios se encuentran más y mejor desarrollados, se estima que ellos no alcanzan a dar cuenta, en el mejor de los casos, de más del 40% de los contratos que tienen lugar. En los países del Cono Sur, los servicios públicos de empleo poseen, comparativamente, un desarrollo incipiente. La percepción de los empleadores de que los trabajadores no utilizan intensivamente estos servicios para buscar empleo, y de los trabajadores de que las empresas mayoritariamente no buscan y seleccionan personal por esta vía, se refuerzan entre sí y retroalimentan la falta de cobertura y legitimidad de tales servicios.
- ◆ **Los factores culturales** que sobre todo en los ámbitos locales poseen incidencia y que tienden a priorizar elementos tales como el conocimiento directo, la confianza personal y el apoyarse en la propia experiencia y en las redes sociales en las que se inscriben las empresas, hacen que las vías particularistas sean las preferidas en muchos casos.

***El alto peso de las modalidades informales de encuentro entre oferta y demanda implica importantes consecuencias a diversos niveles.***

- ◆ Para los jóvenes, el hecho de que para acceder a un empleo sea preciso **poseer algún grado de relacionamiento previo más o menos directo con el potencial empleador**, implica el tener que contar con un cierto “capital social” a efectos de que su búsqueda de empleo tenga éxito. Este capital social consiste en la disponibilidad de vínculos y contactos sociales y profesionales. Al igual que el capital educativo no se distribuye homogéneamente entre los distintos grupos de jóvenes, este capital social también varía en su amplitud y en el tipo de circuitos sociales y laborales que comprende. De modo general, un joven proveniente de un hogar y un barrio pobre, poseerá una capital social más reducido que otro de clase media o alta, pero sobre todo tendrá un capital social *restringido* a ambientes sociales y laborales igualmente pobres. De ahí que este factor se constituya en un elemento que contribuye a perpetuar una distribución desigual de las oportunidades laborales.
- ◆ Pero este tipo de mecanismos **posee también consecuencias para las propias empresas y, de modo más general, para la economía en su conjunto.** La preeminencia del particularismo conlleva un desperdicio de la inversión que la sociedad, las familias y los propios trabajadores realizan a través de la educación y la formación profesional para concretar dicha calificación.

### **Recordemos que:**

- ◆ La ausencia de una adecuada comunicación entre oferta y demanda de empleo incide en el desempleo.
- ◆ Los servicios públicos de empleo han adecuado sus características y funcionamiento, aunque su cobertura y alcance sigue siendo limitados.
- ◆ Las relaciones de tipo informal y particularistas poseen un gran peso en las contrataciones. Esto produce consecuencias negativas para los jóvenes, las empresas y la economía, además de contribuir a reproducir las desigualdades de capital social que existen entre los jóvenes.

## H. El desajuste entre las competencias ofrecidas por el sistema educativo, y las competencias demandadas por el mercado de trabajo

Los índices de alfabetización y escolaridad en América Latina y el Caribe, y en el Cono Sur en particular, muestran que jóvenes de la actualidad poseen una mayor calificación que los del pasado. Esto debiera ser un elemento positivo con relación a la empleabilidad de los jóvenes.

***Sin embargo, existe una significativa proporción de jóvenes que, no obstante teniendo niveles medios y superiores de calificación, igualmente sufren el problema del desempleo.***

Entre las causas de este fenómeno, suele citarse la cuestión de la falta de adecuación entre las competencias adquiridas a través de la educación y las demandadas por el mercado de trabajo, lo que ha llevado a redefinir muchos de los conceptos, esquemas organizativos y metodologías del sistema de educación regular y de formación profesional.

Sin embargo, también es posible argüir en sentido contrario a partir de la existencia de una sobrevaluación de los requisitos de calificación para puestos que, en principio, podrían cubrirse satisfactoriamente con un menor nivel de calificación. Una situación que se produce, justamente, a partir de la escasez general de empleo.

También se sabe actualmente, que la educación y la formación profesional no generan por sí mismas empleo. Ellas son un componente estratégico y fundamental dentro de las políticas activas de empleo pero, en última instancia, la creación de empleo depende de otros factores: políticas públicas de inversión, dimensión del empleo público, tasa de interés, inversión privada, entre otros.

***¿Cuál es, entonces, el papel de la educación y la formación profesional con relación al empleo?***

En primer lugar, tanto la educación como la formación profesional constituyen un componente central dentro del abanico (y la combinación) de políticas tendientes al desarrollo productivo y, por tanto, a la generación de empleo. A modo de ejemplo:

- ◆ La disponibilidad en un determinado país o región de una población bien calificada puede ser uno de los elementos que tomen en cuenta los inversores privados o extranjeros.
- ◆ Los sectores más dinámicos son aquellos que incorporan de manera especial el conocimiento. Ya sea en el área de la producción o de los servicios, se caracterizan por presentar un alto “valor agregado” en términos de conocimiento. También aquí la disponibilidad de personas con una buena base de educación y/o formación profesional resulta indispensable para la expansión de dichos sectores.
- ◆ La inversión privada tiene en cuenta, a la hora de escoger lugares para colocar sus activos, una serie de elementos en consideración. De entre ellos hay varios que requieren de una buena base de educación y formación: servicios tecnológicos, servicios en general (gastronómicos, hotelería, transporte, apoyos logísticos e informativos de diverso tipo, entre otros).
- ◆ Como queda de manifiesto en las tendencias actuales en la región, la generación de empleo asalariado, dentro del sector formal, resulta cada vez menos significativa en el volumen general de empleo generado. La apuesta a otras formas de empleo tales como los pequeños y medianos emprendimientos productivos o de servicios y el empleo por cuenta propia, requieren de apoyo formativo específico para que logren sobrevivir.

***Como puede visualizarse a través de los anteriores ejemplos, la educación y la formación profesional tienen un papel importante en las políticas de generación de empleo, aunque para que ello sea así, ellas han de estar siempre insertas y articuladas con otro conjunto de acciones y líneas de política.***

***Sin embargo, existe una significativa proporción de jóvenes que, no obstante tener niveles medios y superiores de calificación, igualmente sufren el problema del desempleo.***

## Recordemos que:

- ◆ La falta de correspondencia entre las competencias ofrecidas fundamentalmente por el sistema educativo y las demandas por el mercado de trabajo, es una causa posible de desempleo.
- ◆ La educación por sí misma no genera empleo, aunque es un componente imprescindible de las políticas de desarrollo productivo, tecnológicas y de promoción del empleo.
- ◆ Para ello, tanto la educación general como la formación profesional han de estar actualizadas, previendo los requerimientos del sector productivo.

## 1.4. Las Políticas de Empleo Juvenil

### Políticas pasivas y activas de mercado de trabajo

Durante el período de vigencia del modelo de crecimiento económico “hacia adentro”, de aumento de la producción industrial nacional, basada en la estrategia de sustitución de importaciones, se supuso, y en buena medida se vio confirmado en la práctica, que el empleo crecería simultáneamente con la producción.

Como vimos antes, este contexto llevó a la adopción de políticas de mercado de trabajo que se encontraban (y en algunos casos aún se encuentran) destinadas a subsanar los efectos sociales del desempleo.

*Actualmente se denominan como “pasivas” o “reactivas” a algunas de las políticas típicas de este período (seguros de desempleo y programas de empleo de emergencia).*

La instalación del problema del desempleo como un fenómeno estructural y permanente, que afectaba a grandes contingentes de trabajadores reclamaba la aparición de otro tipo de medidas.

*Más recientemente, ha comenzado a difundirse entre estos países –de forma análoga a otras regiones del mundo- una nueva generación de políticas de empleo, denominadas como “políticas activas de empleo” o “políticas activas de mercado de trabajo”.*

### Características principales de las políticas activas de mercado de trabajo

Las políticas activas de mercado de trabajo admiten una gran cantidad de variantes, según el contexto geográfico en que se apliquen (las hay de nivel nacional, sectorial o local), o al grupo social a que estén destinadas: trabajadores cesantes, jóvenes desempleados, buscadores de trabajo por primera vez, apoyo a micro y pequeñas empresas, mujeres jefas de hogar, trabajadores rurales, entre otros.

Si se intentase trazar un denominador común a todas ellas, éste sería su tendencia a combinar y focalizar diversos instrumentos de política social y económica, y su preocupación por atender a las diversas dimensiones del problema del empleo.

*Entre los componentes que es dable encontrar dentro de la nueva generación de políticas activas de empleo tendríamos:*

- ◆ Asistencia económica a trabajadores que buscan calificarse o recalificarse, tales como becas de capacitación.
- ◆ Apoyo a la inserción laboral, ya sea mediante el desarrollo de servicios de información e intermediación laboral, o mediante la negociación con las empresas de períodos de pasantía bajo la figura legal de “contratos de aprendizaje”.

# El desafío del empleo juvenil

- ◆ Asistencia financiera, fundamentalmente créditos, a unidades productivas y de servicios, o bien de exoneración de impuestos contra actividades de capacitación y desarrollo de personal.
- ◆ Mecanismos de asistencia técnica y consultoría a unidades productivas en aspectos tales como: planificación, administración contable, administración y desarrollo de recursos humanos, desarrollo y transferencia tecnológica, comercialización, marketing, desarrollo de alianzas estratégicas, etc.
- ◆ Dispositivos de estímulo a la oferta de capacitación y formación profesional, fundamentalmente a través de la licitación de la ejecución de los programas públicos.

## Las políticas activas de mercado de trabajo dirigidas a los jóvenes

En este marco es posible ubicar las actuales políticas de empleo juvenil. Tracemos ahora algunas de sus características principales<sup>2</sup>.

- ◆ En su dimensión más filosófica, las políticas de empleo y capacitación dirigidas a los jóvenes comparten las bases doctrinarias del nuevo modelo económico: preparar a las personas para su inserción en el mercado de trabajo antes que protegerlas de sus fluctuaciones.
- ◆ Se trata de instrumentos de política diseñados específicamente para la población juvenil o sectores de ésta, dentro de lo que se conoce como políticas sociales “focalizadas”.
- ◆ En sus versiones más innovadoras, buscan una combinación de recursos públicos y privados que permitan trabajar simultáneamente sobre la oferta laboral y sobre la demanda de empleo.
- ◆ Las nuevas políticas representan un cambio en el papel del Estado: éste adopta un papel subsidiario, abandona la ejecución directa de las acciones, delegándola en oferentes privados y eventualmente públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones. El Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, definiendo la población objetivo y mecanismos de evaluación y control.
- ◆ También resulta delegada la cuestión acerca de la pertinencia de las diversas acciones, que resulta generalmente orientada por las denominadas “señales de mercado”.

## Elementos para un balance crítico desde los sindicatos a las políticas de capacitación y empleo juvenil

### ○ **La ideología pura del mercado**

El consenso ideológico propio de los años ochenta en materia económica, que defendió el protagonismo casi exclusivo del mercado y argumentó a favor de una postura prescindente de Estado y sociedad ante los déficit en materia de empleo, ha sido desde un principio objeto de críticas desde el campo sindical.

Hoy existe, sin embargo, un margen mayor de actuación y propuesta, así como de respaldo político, que con respecto a aquella década. La mayor parte de los documentos de las agencias multilaterales defienden en la actualidad la participación tanto del Estado como de los interlocutores sociales en proyectos de inversión en capital humano. Es también aceptada la necesidad de un involucramiento activo de estas instituciones y organizaciones en proteger a sectores de alta vulnerabilidad (entre los cuales se encuentran los jóvenes) y en paliar los altos costos que los procesos de reestructuración productiva han generado.

### ○ **La escasez fiscal**

Más allá de la pérdida de sustento que puedan haber sufrido los anteriores dogmas, las realidades fiscales de los países del Cono Sur dejan un muy escaso margen de maniobra a la hora de

2. Un análisis detallado de este tipo de políticas puede verse en: Ramírez G. Jaime. “Los Programas de capacitación laboral del modelo “Chile Joven” en América Latina. Una agenda para el seguimiento”. Publicado en “Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables”. Serie Herramientas para la transformación “. Cinterfor/OIT – Red Interamericana de Educación y Trabajo. Montevideo, 1998.



adjudicar recursos. En tales contextos las poblaciones con bajo capital político (jóvenes pobres, en muchos casos aún no habilitados para votar) no se constituyen en una población objetivo de los magros recursos fiscales. Esto genera una paradoja: mientras se reconoce que los jóvenes constituyen un recurso estratégico para el desarrollo, por su escaso peso político la inversión en ellos dista de dicho reconocimiento.

## ○ **Efectos modestos**

La experiencia de otros países –en especial los Estados Unidos– y los ejercicios de evaluación realizados en nuestros países, parecen indicar que si bien los programas de capacitación y empleo poseen en muchos casos un alcance significativo, la magnitud de sus efectos es extremadamente modesta en términos de empleo, estabilidad laboral e incrementos salariales.

Esta última cuestión es, sin duda, lo suficientemente relevante como para justificar una mayor profundización de por qué estos programas presentan efectos modestos y definir líneas de acción sindical que contribuyan a su revisión y perfeccionamiento.

- **Pequeños programas, pequeños efectos:** Los programas que estamos considerando son, por norma general, de corta duración, limitados en el rango de servicios ofrecidos y con presupuestos ajustados. En el caso de los jóvenes pobres o cercanos a la pobreza, que han sido muchas veces expulsados o se han alejado de las instituciones educativas o de formación tradicional, y que carecen de toda experiencia laboral, la distancia entre tamaño del programa y tamaño de las desventajas acumuladas torna los efectos invisibles.
- **¿Empleo o empleabilidad?:** Otro argumento con relación a los efectos modestos de este tipo de programas señala que ellos son en realidad programas de colocación antes que de calificación. En esta versión, los programas permiten un incremento modesto en el empleo de los participantes, pero sus logros son notoriamente menores en materia de estabilidad laboral y mejoras salariales. Sin embargo, más allá de lo justo de este tipo de críticas, debe anotarse que en contextos de mercados que sólo incorporan trabajadores en puestos de baja calificación y alta inestabilidad, la posibilidad de ofrecer al menos colocación en un empleo puede permitir a estos jóvenes escapar de los círculos viciosos de informalidad, desempleo y, eventualmente, marginalidad. Pero lo que coloca encima de la mesa este tipo de críticas, es que la eficacia –al menos relativa– en el logro de los objetivos de este tipo de programas, presupone la disponibilidad de plazas laborales.
- **Baja calidad de la capacitación laboral:** En los casos en que los programas se orientan efectivamente a la calificación y capacitación de los jóvenes, carecen a veces de la calidad necesaria para proveer a los jóvenes de saberes y capacidades de aprendizaje y adaptación adecuados para escapar a las formas de empleo más precarias y peor pagas. Este mismo problema parece repetirse de forma insistente en la capacitación para el liderazgo microempresarial, lo que ayuda a entender las altas tasas de mortalidad de este tipo de emprendimientos.
- **Falta de una pedagogía adecuada:** En algunos casos en que los programas en cuestión se orientan a la calificación efectiva y cuentan además con recursos de cuantía considerable para que potencialmente garanticen efectos importantes, las opciones pedagógicas pueden inhibir la realización de dicho potencial.
- **Interferencia y clientelismo político:** Algunos programas acotados presentan efectos interesantes considerados individualmente, pero efectos nulos al considerar las tasas de desempleo, subempleo e informalidad de la población objetivo. En tales casos, frecuentemente estamos en presencia de programas que redefinieron su población objetivo, lo cual muchas veces responde a criterios políticos antes que técnicos.

# El desafío del empleo juvenil

- **Baja exposición a la experiencia laboral:** De la misma forma que los programas que sólo se ocupan de “colocar” al joven no son todo lo efectivos que pudieran ser, aquellos que se limitan a la capacitación en “laboratorios” sin exponer a los jóvenes a experiencias laborales concretas (pasantías, becas, acuerdo con empresas, etc.) sufren en su efectividad. En este sentido, buena parte de los programas que se vienen implementando en América Latina muestran un avance, en la medida que explícitamente incorporan la experiencia laboral como parte integral de los programas de capacitación.
- **Capacitación “de una vez” versus cadenas formativas:** Por lo general, la estrategia de los programas de capacitación laboral apunta a una rápida inserción laboral de los beneficiarios. Dadas las carencias en materia de habilidades básicas que mayoritariamente presenta la población juvenil a que estos programas se dirige, y lo acotado de la capacitación ofrecida en el marco de dichos programas, la inserción se da en empleos de bajo requerimiento de calificaciones. Aun cuando este resultado sea obtenido, se imponen exigencias en términos de pensar el “después” desde los ámbitos responsables de la formulación de políticas de empleo y capacitación laboral. Así, la articulación de los programas de capacitación laboral con escalones formativos posteriores se convierte en un requerimiento básico en el horizonte de incidir ciertamente sobre la empleabilidad de los jóvenes.

## Recordemos que:

- ◆ En el pasado, las llamadas políticas “pasivas” de empleo, estaban dirigidas a paliar los efectos inmediatos del desempleo, problema entonces coyuntural y ligado a las crisis cíclicas de la economía.
- ◆ Actualmente surge una nueva generación de políticas denominadas “activas”. Ellas responden al problema del desempleo como algo estructural y permanente.
- ◆ Las políticas activas de mercado de trabajo reconocen una gran variedad de formas, pero poseen la característica común de combinar diferentes tipos de medidas, y de orientarse a una acción más sobre las causas del desempleo.
- ◆ En ese marco, han surgido en la región políticas de empleo específicamente dirigidas a los jóvenes.
- ◆ La cobertura y eficacia de su impacto, el tipo de objetivos que persiguen y sus limitaciones para dar cuenta de la generalidad y complejidad del empleo juvenil, han motivado diversos balances y adecuaciones.

## Dinámica grupal

### **Metodología de trabajo:**

**Tiempo Total:** entre 5 y 6 horas

*El objetivo de esta dinámica es que participantes analicen las alternativas de acción para el sindicato en torno al empleo juvenil, identifiquen fortalezas y debilidades de su organización para acometer tales acciones y prevean posibles formas de superar dichas debilidades.*

1. El facilitador organiza los equipos de trabajo, que, en la medida de lo posible, han de integrarse bajo criterios de heterogeneidad y explica la dinámica. (Tiempo: 15 minutos).

# El desafío del empleo juvenil

2. Después de contestar y discutir las preguntas propuestas en la página siguiente, *durante 2 horas*, se centra la situación actual del empleo de los jóvenes en el país.
3. Es conveniente que cada equipo ordene los resultados de la discusión, de manera que elabore un documento breve que contenga: cuál es la situación de los jóvenes hoy, qué categorías son las más vulnerables y requieren tratamientos especiales; cuál puede ser el rol de sindicato, qué fortalezas y qué debilidades tiene para un trabajo efectivo con esta población. (*Tiempo: 1 hora y 30 minutos*).
4. Posteriormente, una sesión plenaria recoge los productos trabajados y, mediante la ayuda de tarjetas apoyadas sobre la pared, se organizan los contenidos en forma coherente, de lo general a lo particular. El facilitador debería estar familiarizado en trabajos con equipos. Luego de la presentación de cada equipo, se unifica la información, realizando con las tarjetas, la síntesis de los trabajos realizados (*Tiempo: 1 hora 30 minutos*).
5. Es posible que se designe un representante de cada equipo para la elaboración de un documento que recoja las reflexiones, sugerencias y estrategias trabajadas en este módulo. El mismo, comportará el primer documento producto del taller, que se irá reelaborando y enriqueciendo a lo largo del curso.

## Algunas cuestiones para debatir

- ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan los sindicatos a la hora de definir propuestas y medidas en la lucha contra el desempleo juvenil?
- ¿Qué condiciones mínimas sería necesario establecer para sortear esas dificultades?
- ¿Qué aspectos unen a los jóvenes más allá de sus diferencias?
- ¿Qué grupos es posible identificar dentro de los jóvenes como especiales en cuanto a sus características y su problemática?
- El sindicato: ¿Tiene una política o estrategia dirigida a los jóvenes genéricamente considerados? ¿Tiene estrategias diferenciadas según el tipo de jóvenes a quienes desea llegar?
- ¿Cómo debería ser la estrategia sindical en materia de juventud: (a) sobre todo referida al campo de la educación y la formación; (b) sobre todo referida al campo del trabajo y el empleo; (c) al tránsito entre la educación/formación y el mercado de trabajo.
- ¿Qué otros aspectos debería considerar esta estrategia sindical?
- De acuerdo a la realidad de nuestro país, intentemos jerarquizar por orden de importancia los factores que inciden en el (des)empleo juvenil.
- ¿Cuáles de estos factores constituyen áreas donde los sindicatos pueden incidir y cuáles son aspectos de contexto a considerar pero no modificables?
- ¿En cuáles de los anteriores factores los sindicatos de nuestro país han desarrollado iniciativas (acciones, propuestas, reivindicaciones, etc.)?
- ¿Cuáles de estos temas han estado ausentes en la estrategia sindical y cómo podrían incorporarse?

## Lecturas recomendadas

---

- Barbagelata, Héctor-Hugo. *Formación y legislación del trabajo*. Herramientas para la transformación N° 3. Cinterfor/OIT- POLFORM. Montevideo, 1996.
  - Cinterfor/OIT- Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. *Juventud, Educación y Empleo*. Herramientas para la Transformación N° 8. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1998.
  - Cinterfor/OIT. *Formación para el Trabajo Decente*. Montevideo, 2001.
  - Cinterfor/OIT. *Formación trabajo y conocimiento: la experiencia en América Latina y el Caribe*. Papeles de la Oficina Técnica N° 7. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1999.
  - Cinterfor/OIT. *Jóvenes: formación y empleabilidad*. Boletín Cinterfor/OIT N° 139-140. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1998.
  - Conte-Grand, Alfredo H. *Seguros de Desempleo, Formación Profesional y Servicios de Empleo: sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica*. Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Santiago de Chile, 1997.
  - Díez de Medina, Rafael. *Jóvenes y empleo en los noventa*. Herramientas para la Transformación N° 14. Cinterfor/OIT. Montevideo, 2001.
  - Gallart, María Antonia (Coord.). *Formación, Pobreza y Exclusión*. Herramientas para la Transformación N° 12. Cinterfor/OIT – Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Montevideo, 2000.
  - Jacinto, Claudia; Gallart, María Antonia (Coord). *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Herramientas para la Transformación N° 6. Cinterfor/OIT – Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Montevideo, 1998.
  - OIT- Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Panorama Laboral 2000*. Lima, 2000.
  - Rica, Sergio. *Introducción a los servicios del empleo. Manual de Educación Obrera*. OIT. Ginebra, 2000.
-

# Juventud y empleo

---

## *Guía Sindical*

### Módulo 2

*La acción sindical en el marco de las  
políticas de empleo y formación  
profesional para jóvenes*

Oficina Internacional del Trabajo



ACTRAV

CINTERFOR

IFP/SKILLS

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2001

Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org). Sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

# 2

## La acción sindical en el marco de las políticas de empleo y formación profesional para jóvenes

### Objetivos:

Que los participantes:

- ◆ Reflexionen acerca del rol de los sindicatos en torno a la gestión y al control de los fondos destinados a la implementación de las políticas de formación y empleo para los jóvenes.
- ◆ Detecten las principales oportunidades en el entorno nacional y regional para participar activamente en el establecimiento de políticas de empleo para jóvenes
- ◆ Generen líneas de acción que respondan a una estrategia de empleo juvenil acorde a las necesidades de jóvenes trabajadoras y trabajadores en general.
- ◆ Fortalezcan la acción sindical, mediante la superación de las debilidades existentes en su ámbito natural.
- ◆ Detecten los principales riesgos que conlleva la participación y estén en condiciones de generar estrategias sindicales que les posibilite superar estas situaciones.

### Carga horaria del Módulo: 8 horas, distribuidas de la siguiente manera:

- ◆ Gestión y control de fondos públicos destinados a políticas de formación y empleo de jóvenes, oportunidades y riesgos: 3 horas
- ◆ La participación de los sindicatos como prestadores directos de servicios de formación, capacitación e intermediación de empleo, ventajas y desventajas: 3 horas.
- ◆ La construcción de alianzas estratégicas con otros actores: 2 horas.

**Dinámica Grupal:** entre 2 y 3 horas.

### 2.1. La gestión y control de fondos públicos destinados a políticas de formación y empleo de jóvenes

En un contexto de retroceso de las posibilidades de participación y negociación por parte de los sindicatos en diversos temas en los cuales éstos habían tenido una cuota importante de protagonismo en el pasado, llama la atención la aparición de algunas nuevas e importantes instancias de participación que colocan al movimiento sindical frente a una serie de importante desafíos.

Efectivamente, cuando la cobertura de la negociación colectiva tiende a disminuir y, en los casos en que ella se mantiene, se desplaza fundamentalmente al ámbito de la empresa, cuando la desregulación de las relaciones laborales avanza y cuando el avance del informalismo y el desempleo minan la base de representación y poder de los sindicatos, surgen espacios como los siguientes:

*La apertura de este tipo de instancias de participación constituye un desafío para el movimiento, con oportunidades y riesgos.*

- **En Brasil, la creación del denominado “Fondo de Amparo al Trabajador”** (FAT), mediante el cual se financian programas de calificación, recalcificación, generación de empleo e ingresos, así como el seguro de desempleo. Dicho fondo es gestionado a nivel nacional por el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT) de integración tripartita. El CODEFAT cuenta con una representación permanente de las principales centrales brasileñas que inciden en las decisiones relativas a la aplicación y control de dichos fondos.

Los sindicatos participan también de las Comisiones estatales y municipales de empleo, de integración tripartita, desde donde se gestionan los fondos FAT destinados a cada Estado o municipio. También los sindicatos y centrales pueden recibir directamente fondos FAT para el desarrollo de proyectos y programas propios.

- **En Chile, la reciente reforma del Estatuto de la Capacitación y Empleo** incluyó, entre otras disposiciones novedosas la constitución obligatoria de los denominados “Comités Bipartitos de Capacitación por Empresa” para aquellos establecimientos con más de 15 trabajadores. Esta son instancias asesoras de la empresa en materia de capacitación del personal y, aunque la consulta a los Comités Bipartitos no es obligatoria, existen dispositivos fiscales de estímulo a que los planes de capacitación por empresa sean consensuados. También en este país, existen las instancias del Consejo Nacional de Capacitación, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y de los Comités Regionales de Capacitación en cada una de las 13 regiones en que se encuentra dividido Chile, donde, aunque limitada, la oportunidad de participación sindical no deja de ser una oportunidad importante.

- **En Uruguay, existe desde el año 1993, y en el ámbito del Ministerio de Trabajo, la denominada “Junta Nacional de Empleo” (JUNAE).** Este órgano es de integración tripartita y tiene por funciones la de asesorar a la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la de administrar el Fondo de Reconversión Laboral (FRL). El FRL se compuso originariamente con aportes de los trabajadores, pasando luego a recibir también un aporte equivalente por parte de los empresarios y, desde fines del año 2000, un aporte del Estado. Orientado en un principio a financiar becas de capacitación para trabajadores desempleados del sector privado, amplió posteriormente sus líneas de aplicación. Así, el FRL financia actualmente no sólo las mencionadas becas de capacitación para desempleados, sino también experiencias de gestión bipartita de capacitación en empresas, la capacitación de trabajadores rurales y el ya mencionado programa “Projovent” de capacitación y empleo de jóvenes.

*La apertura de este tipo de instancias de participación constituye un desafío para el movimiento, con oportunidades y riesgos.*

El balance de unas y otros, así como la decisión final sobre si participar o no, y con qué carácter, es algo privativo del ámbito soberano del movimiento sindical. Sin embargo, a partir de los debates sindicales recientes en la región, es posible apuntar que la participación sindical en este tipo de instancias:

**Presenta las siguientes oportunidades:**

- **Acceso a información y control sobre fondos públicos:**

En contextos donde la mayor parte de las decisiones en materia de política pública tienden a situarse en parámetros que llegan incluso a cuestionar la soberanía de los Estados, o donde se utilizan criterios predominantemente tecnocráticos, para los sindicatos es una oportunidad importante conocer de primera mano la información sobre el estado de al menos una parte de los fondos públicos, las formas en que éstos son utilizados e incluso poder proponer formas de utilización de tales fondos. La presencia sindical puede conformar una garantía



contra la desviación de los usos del dinero público, y para evitar sesgos derivados de la falta de representación de los diversos intereses existentes en la sociedad.

### ○ **Mejora de la visibilidad sindical frente a la opinión pública:**

La pérdida de poder político y de negociación que afecta al movimiento sindical, ha tenido también consecuencias en términos de su visibilidad pública. La participación de los sindicatos en instancias decisorias en materia de política pública hace que sus posturas y su visión sobre los problemas, así como sus propuestas, deban ser consideradas. De esta forma los sindicatos vuelven a ser interlocutores de peso frente al Estado y los empresarios, difundiendo sus propuestas y posiciones por los medios de comunicación y reinstalándose como actores políticos en la sociedad.

### ○ **Ampliación de la capacidad de acción sindical a nuevos campos:**

Como ya se ha mencionado, el tradicional accionar sindical dirigido a la defensa de los intereses de los trabajadores en materia de empleo, salarios y derechos laborales, ha visto recortados sus márgenes. Métodos clásicos como la movilización y las huelgas, si bien conservan su vigencia, requieren hoy de formas de acción sindical complementaria. Desarrollar la capacidad de propuesta sindical en diversos campos de interés público aparece como una vía que varios sindicatos y centrales han adoptado en orden a conquistar espacios de incidencia y legitimidad ante los trabajadores y la sociedad.

### ○ **Especialización de cuadros y equipos sindicales:**

La decisión de participar en instancias de gestión de políticas públicas conlleva la responsabilidad de hacerlo en forma cualificada. La profundidad que supone el tratamiento de estos temas exige a los sindicatos el formar cuadros y equipos de trabajo que alimenten de información y propuestas a la organización, y que representen la perspectiva sindical en los diferentes espacios de participación y negociación. De darse esto, el sindicato ve ampliada su capacidad de reflexión y propuesta, abriendo espacios para que más miembros desarrollen actividades relevantes de representación.

### ○ **Acceso a fuentes de financiamiento para la actividad sindical:**

De todas las oportunidades que generan estas nuevas instancias de participación, ésta es la que genera mayor polémica al interior del movimiento sindical. La ampliación y diversificación de la acción sindical que dichos fondos permite, hace que ocasionalmente sean financiadas con recursos públicos actividades estrictamente sindicales (como es el caso de la formación sindical). La diversidad de posturas que estas alternativas suscitan hace que este punto también sea considerado como un riesgo.

### ○ **Recuperación de espacios de participación y negociación:**

A partir del desarrollo de una capacidad de propuesta efectiva del movimiento sindical, de la movilización y de una adecuada estrategia de comunicación, es posible ampliar las temáticas que se abordan en estas instancias y recuperar espacios de negociación. Un espacio creado para discutir y proponer sobre estrategias de formación para la empleabilidad, puede transformarse en un foro donde debatir sobre cómo generar empleo de forma genuina. Los impactos positivos de la inversión en formación en los beneficios resultantes para las empresas (incrementos de productividad y mejora de competitividad), pueden ser colocados en la mesa de negociación para discutir sobre el reparto de dichos beneficios y, por tanto, sobre

los salarios. Condiciones y medio ambiente de trabajo, salud laboral, desarrollo de carreras profesionales, estabilidad laboral son, entre otros, temas en los cuales también es posible recuperar capacidad de propuesta y negociación frente a las empresas y frente al estado.

**... y presenta los siguientes riesgos:**

### ○ **Co-responsabilidad pública por el funcionamiento y resultados de programas públicos:**

La posibilidad de compartir un espacio de poder donde se accede a información y se toman decisiones sobre fondos y sus diferentes destinos implica un compromiso con dicho espacio y los restantes actores que lo integran. Se asume entonces una cuota de responsabilidad en las decisiones adoptadas y sus consecuencias.

La apertura desde los gobiernos a una participación tanto sindical como empresarial responde, entre otras razones, a la necesidad que estos tienen de dotar de un mayor grado de legitimidad a sus decisiones. Esto está en el origen de la oportunidad pero también del riesgo para cada una de las partes. Una política mal diseñada, acciones que no den los resultados esperados, problemas de administración, o cualquier error que pueda cometerse, son ahora de responsabilidad compartida. Los representantes sindicales pueden tener dificultades para manejar su imagen frente a la sociedad y los trabajadores que representan, ya que casi inevitablemente tenderá a ser identificado como parte de “quienes están a cargo” de una instancia de poder público y de la toma de decisiones. La propia organización sindical puede verse enfrentada a una situación donde ya no se trate de justificar o fundamentar una movilización o una huelga, sino una medida de política pública.

Esto evidencia la complejidad de la tarea de participar en este tipo de instancias. Se requiere entonces, en caso de decidir participar, tener definiciones muy claras acerca de los objetivos de dicha participación, del tipo de decisiones que se buscará promover y del carácter de las relaciones que se establecerán con el resto de las partes (fundamentalmente gobierno y empresarios).

### ○ **Insuficiente capacidad de propuesta:**

Lo que puede ser visto como una oportunidad puede también ser el germen de una debilidad. La necesaria cualificación de la participación sindical en este tipo de instancias puede, de no lograrse suficientemente, convertirse en una participación testimonial o donde se asuman responsabilidades sobre acciones de las cuales no se tiene una clara visión de sus posibles consecuencias. Dicho de otro modo, asumir el riesgo anterior de co-responsabilizarse por las decisiones adoptadas sin una adecuada preparación (preparación que debe, además, mantenerse en permanente actualización), supone un riesgo aún mayor para el movimiento sindical.

### ○ **Problemas de comunicación y coordinación interna:**

La ampliación hacia nuevos campos de acción implica, como ya se mencionó, la formación de cuadros y equipos especializados. Esto de por sí resulta positivo, en la medida que representa un enriquecimiento de la organización en materia de ideas, conceptos, debates y, eventualmente, de un mayor número de militantes incorporados a tareas de responsabilidad central. El riesgo no parte de este logro sino de que, en ocasiones, la organización no alcanza a desarrollar mecanismos efectivos de comunicación y coordinación interna. Esto puede redundar en la generación de compartimentos aislados, donde los miembros de un equipo alcanzan un alto grado de especialización, sin que la organización sindical incorpore de forma efectiva y cotidiana los temas que el equipo trata. Así, la mayor democratización que supone la existencia de instancias especializadas al interior del sindicato, ha de conciliarse con un permanente esfuerzo por vincularlas entre sí, con la dirección y con las bases.

### ○ **Pérdida de independencia:**

Si bien este riesgo también se deriva en parte del ya referido a la co-responsabilidad pública, su expresión más patente se deriva la posibilidad de que, a partir de su participación en determinadas instancias, el sindicato acceda en forma directa a fondos públicos. En tanto riesgo, conlleva una exigencia ineludible: la de una estricta transparencia en el manejo de tales fondos. Pero también esconde la seria posibilidad de que la recepción de fondos se transforme en un sistema de “premio y castigo” desde el poder político hacia los sindicatos, regulado según la conducta que estos últimos mantengan con relación a las políticas de gobierno.

### **Algunos elementos a ser considerados:**

Al margen de la valoración que cada sindicato o central pueda realizar de la conveniencia de participar en este nuevo tipo de instancias, existen una serie de aspectos que deben ser considerados.

- ◆ Aunque las oportunidades de empleo para los jóvenes dependen fundamentalmente de la situación general del empleo en cada país, las políticas específicamente orientadas a la capacitación y el empleo juvenil constituyen actualmente la principal estrategia pública focalizada en este grupo de la población.
- ◆ Las nuevas instancias donde la participación sindical es posible, en ocasiones están relacionadas con el diseño, el financiamiento, el seguimiento y la evaluación de tales programas. Cuando no es así, igualmente pueden constituir un foro donde discutirlos y desde donde es posible trazar estrategias de intervención sindical indirecta.
- ◆ Esto permite un tratamiento específico e integrado de tales políticas. Específico, porque se trata de políticas y programas focalizados en la población juvenil, lo que permite atender a las peculiaridades que el tema del empleo juvenil contiene. Integrado, porque en la medida que constituyen un componente dentro del tema del empleo en general, la intervención sindical puede facilitar el que tales políticas superen las versiones remediales y se integren dentro de una política coherente de Estado dirigida a mejorar la situación del empleo.
- ◆ Si bien la participación sindical en instancias como las antes mencionadas es materia de decisión de cada organización, es posible entender que dicha participación es la vía más eficaz para acceder a información relevante e incidir en la toma de decisiones sobre políticas de empleo. Sin embargo, y más allá de las decisiones que en cada caso se adopten, siempre está presente para el movimiento sindical la tarea de encontrar instrumentos que le permitan acceder a aquella información y desarrollar una intervención eficaz en el curso de las decisiones.

## 2.2. La participación de los sindicatos como prestadores directos de servicios de formación, capacitación e intermediación de empleo

Una discusión aparte merece la posibilidad de que los sindicatos incursionen en la prestación directa de servicios de formación, capacitación o intermediación de empleo, convirtiéndose en ejecutores directos en estos campos, ya sea en el marco de políticas públicas o como formas de acción definidas autónomamente.

Se trata en este caso de una discusión cualitativamente diferente a la referida a la participación en la gestión de políticas y programas públicos. Si bien aquella participación ha suscitado polémica dentro del movimiento sindical de la región, en la mayor parte de los casos las organizaciones han optado por incorporarse a tales instancias. En cambio, no se alcanza el mismo grado de

consenso a la hora de decidir si, por ejemplo, el sindicato debe o no montar centros y programas de capacitación para jóvenes o agencias de información, orientación e intermediación laboral.

Tratándose de una materia que radica en el ámbito soberano de cada organización, sólo corresponde enunciar en términos de ventajas y desventajas los argumentos que han surgido desde la propia discusión sindical en los diferentes países.

### Ventajas:

- ◆ Muchas de las formas de acción que tradicionalmente desarrollan los sindicatos no despiertan el interés de los jóvenes. Esto sucede sobre todo porque muchos de estos jóvenes no tienen un empleo, o no lo tienen de forma regular y estable, o lo tienen en condiciones donde la afiliación a un sindicato es percibida más como un riesgo que como una posible ventaja. Sin embargo, la mayor parte de los jóvenes demuestra interés en las propuestas orientadas a su perfeccionamiento profesional, y a ayudarles en la búsqueda de empleo. Para tales jóvenes, el que los sindicatos les ofrezcan cursos de capacitación o servicios de orientación e intermediación de empleo, puede hacer modificar su visión de estas organizaciones, al verlas como más útiles en función de sus intereses.
- ◆ Complementariamente, para los sindicatos representa una oportunidad el contar con una vía directa de llegada a tales jóvenes, ya que constituyen un sector de la población donde el mensaje sindical difícilmente penetra. Algunos sindicatos han procedido a incorporar a los cursos de capacitación técnica contenidos de formación sindical.
- ◆ Un tercer argumento a favor de que los sindicatos diversifiquen sus servicios, radica en que, a través de la experiencia directa de diseñar, planificar, implementar y monitorear tales servicios, la organización adquiere conocimientos que representan un insumo importante para su intervención en los planos decisorios de las políticas públicas de empleo y formación.

### Desventajas:

- ◆ El hecho de que una gran parte de los servicios que los sindicatos prestan en los campos mencionados se inscriben en los lineamientos generales de las políticas públicas, se ha argumentado que al convertirse el sindicato en ejecutor de tales políticas esto representa una aceptación tácita de las mismas, restándole capacidad crítica e independencia a la organización.
- ◆ Prestar este tipo de servicios implica, entre otras cosas, adquirir o desarrollar infraestructura, comprar equipamiento, contratar personal, hacer marketing. Esto representa un costo alto para el sindicato si decide hacerlo (y mantenerlo) por su propia cuenta. Si lo hace a partir de fondos públicos, se vuelve sobre el argumento de la dependencia financiera. Tanto en uno como en otro caso, existe el peligro de que, llegado cierto punto, la organización no pueda continuar financiándolo, debido a que los fondos externos se reduzcan o desaparezcan. Si algo de esto sucede, el sindicato puede verse enfrentado desde una pérdida de imagen frente a la población y a los jóvenes, por verse frustradas sus expectativas, hasta conflictos laborales con el personal contratado ya que inevitablemente se habrá convertido en una organización que emplea docentes, investigadores, personal de limpieza, etc.
- ◆ Finalmente, se argumenta que la prestación de tales servicios correspondería formalmente al Estado, y que por tanto la función del sindicato es presionar al gobierno a fin de que tales políticas se implementen de forma adecuada. La prestación directa de servicios de este tipo por parte del sindicato estaría, en esta concepción, fuera de su ámbito natural de competencias.

## 2.3 La construcción de alianzas estratégicas con otros actores

Participar en instancias públicas tripartitas de gestión de políticas públicas y convertirse en ejecutores directos de tales políticas no son, sin embargo, las dos únicas alternativas que tienen los sindicatos para promover el empleo de los jóvenes.

Existen en la región experiencias sindicales que, sin perjuicio de explorar los caminos anteriores, buscan incidir en el empleo juvenil mediante otros esquemas.

Se trata de experiencias muy diversas basadas en la idea de que es posible construir alianzas estratégicas con otros actores, a partir de la propia especificidad e identidad sindical

**De forma resumida, pueden describirse así:**

- ◆ Se parte de la concepción de que el empleo juvenil es un tema de toda la sociedad y que incluye, por tanto, a todos los actores en ella presentes.
- ◆ Cada uno de estos actores: Estado, empresas, sindicatos, escuelas, centros de formación, universidades, organizaciones no gubernamentales, etc., dispone de una cantidad limitada de recursos y capacidades, que pueden ser puestos en coordinación para atender objetivos de interés común (p.e. abatir el desempleo juvenil).
- ◆ A partir de la anterior constatación, es posible pensar en políticas públicas que, en lugar de ser definidas e implementadas en forma vertical, constituyan auténticas “redes de política pública”.
- ◆ Así, los sindicatos tienen la posibilidad de intervenir y participar a partir de lo que son sus propios recursos, capacidades, perspectivas y propuestas, junto al resto de los actores.
- ◆ Un ejemplo de esto lo constituiría un programa donde el sindicato colabora con la identificación de necesidades de empleo y de formación profesional, una universidad asiste en términos de desarrollo curricular, centros de formación profesional o educación tecnológica proveen de infraestructura, equipos, materiales y docentes, las empresas aportan plazas para pasantías o prácticas laborales, y tanto ONG como sindicatos ayudan en la promoción del programa y la identificación de participantes.

Este tipo de experiencias están siendo desarrolladas en algunos casos con financiamiento público, mientras que en otros lo son exclusivamente a partir de la complementación de recursos de origen diverso.

### **Recordemos que:**

- ◆ En un contexto de retroceso en los espacios para la participación sindical y la negociación, las políticas de empleo y formación, tanto las de tipo general como las orientadas hacia los jóvenes, representan una oportunidad para fortalecer y profundizar la capacidad de incidencia sindical.
- ◆ La participación en la gestión de estas políticas es un desafío en general asumido por los sindicatos. Sin embargo, presenta una serie de oportunidades y riesgos de los cuales cada organización debe realizar un balance.
- ◆ La prestación directa de servicios de capacitación o intermediación de empleo suscita polémica en el movimiento sindical, existiendo fuertes argumentos tanto a favor del desarrollo de ese tipo de servicios, como contrarios a ello.
- ◆ El desarrollo de estrategias de alianzas con otros actores que garanticen tanto el poder de intervención sindical como su independencia de acción, ha sido planteado en algunos casos como un camino complementario.

## Dinámica grupal

### **Metodología de Trabajo**

**Tiempo Total de la dinámica:** 1 hora, 30 minutos.

**Materiales necesarios:** papelógrafo, marcadores.

Quien coordina el taller invita a la discusión y al debate en equipos de los temas propuestos en “Algunas cuestiones para debatir” (página siguiente). Posteriormente cada equipo de trabajo elabora un documento que contenga los siguientes tópicos:

- Gestión de las políticas de empleo y participación sindical (se incluye el resultado de la discusión, en torno a la ventaja de participar o no en las mismas y en tal caso, cómo se participaría, mediante qué mecanismos, sobre qué garantías previas, etc.). Tiempo: 30 minutos
- Gestión y ejecución de la formación profesional y sindicatos. (se incluye el resultado de la discusión, de manera de justificar la opinión del equipo en torno a la conveniencia o no de ejecutar la formación, cómo se realizaría en tal caso, qué necesidades básicas es necesario cubrir para que la misma asegure la calidad de los Planes, etc. Similares planteos en torno a la gestión de la formación, de manera que asegure la calidad, quienes serían los ejecutores en tal caso, cómo se llevaría a cabo, mediante qué mecanismos.) (Tiempo: 30 minutos)

**Tiempo Total:** 1 hora

Cada equipo presenta en plenario la síntesis de sus conclusiones, que fueron antes escritas en el papelógrafo. El documento producto de este módulo ha de elaborarse por un grupo formado por un representante de cada equipo de trabajo, quienes incluirán también las conclusiones plenarias. (Tiempo: 30 minutos)

## Algunas cuestiones para debatir

- Realizando un balance de las ventajas y desventajas que tiene para el sindicato participar en la gestión de las políticas de empleo y formación profesional para jóvenes, ¿deben los sindicatos participar? ¿De qué forma? (Tiempo: 30 minutos)
- Realizando un balance de los riesgos y oportunidades que el sindicato ejecute directamente acciones en materia de programas y proyectos de formación y empleo de jóvenes, ¿deben los sindicatos ofrecer este tipo de servicios? ¿De qué forma? (directamente como sindicatos, mediante instituciones afines al sindicato pero autónomas de éste, mediante acuerdos de cooperación con otros actores, etc.). ¿Cuál sería su rol en estos casos? ¿qué ventajas se lograrían? ¿Cómo efectuarían la gestión de la formación? (Tiempo: 30 minutos)

## Lecturas recomendadas

- ACTRAV/OIT. *Introducción a la economía*. Manual de Educación Obrera. Segunda impresión, Ginebra 1994.
- ACTRAV/OIT. *Los salarios*. Manual de Educación Obrera. Tercera impresión, Ginebra, 1983.
- ACTRAV/OIT. *Workers' access to education*. Manual de Educación Obrera. Ginebra, 1995.
- Cinterfor/OIT. *Los trabajadores y la formación profesional*. Boletín Cinterfor/OIT N° 148. Cinterfor/OIT. Montevideo, 2000.
- Cinterfor/OIT. *Sindicato y formación*. Boletín Cinterfor/OIT N° 144. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1998.
- Fernau C.N. *Métodos sencillos de recopilación y utilización de datos*. ACTRAV/OIT. Segunda impresión, Ginebra, 1987.
- Dunning, Harold. *Los sindicatos y la formación profesional*. ACTRAV/OIT. Ginebra, 1987.







# Juventud y empleo

---

## *Guía Sindical*

### Módulo 3

*Organizando a los no organizados  
y protegiendo a las y los  
trabajadores vulnerables*

Oficina Internacional del Trabajo



ACTRAV

CINTERFOR

IFP/SKILLS

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2001

Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org). Sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

# 3

## Organizando a los no organizados y protegiendo a las y los trabajadores vulnerables

### Objetivos:

Que los participantes estén en condiciones de:

- ◆ Reflexionar acerca de la realidad de los trabajadores informales, no organizados y vulnerables, así como la de los trabajadores desocupados y definir líneas estratégicas de acción para esta población.
- ◆ Contribuir a aumentar la capacidad de convocatoria del sindicato y la participación de estos grupos de trabajadores.

### Carga horaria del Módulo: 6 1/2 horas, distribuidas de la siguiente manera:

- ◆ Informalidad y desocupación: 1/2 hora.
- ◆ Jóvenes no organizados del sector informal: 3 horas.
- ◆ Jóvenes desocupados no organizados: 3 horas.

**Dinámica Grupal:** 2 horas 30 minutos.

### 3.1. Informalidad y desocupación

Los cambios acontecidos en la economía y el mercado de trabajo han afectado de forma profunda y permanente a un gran número de trabajadores y trabajadoras en sus posibilidades de organizarse, defender sus intereses y acceder a niveles mínimos aceptables de protección laboral y social.

**Los jóvenes constituyen un grupo especialmente afectado por estos problemas y presenta, en consecuencia, graves dificultades para organizarse y gozar de una protección laboral que garantice sus derechos más básicos y el acceso a un trabajo decente.**

Por ello, si la existencia de una gran contingente de trabajadores y trabajadoras desocupados, subempleados o informales constituye un desafío de primer orden para los sindicatos, los jóvenes tornan dicho desafío aún más imperativo.

El hecho de que sea frecuente la mención conjunta a estos problemas no debe, sin embargo, llevar a confundirlos. Los dos son problemas graves y en muchos casos crecientes en nuestras sociedades. Los dos afectan fuertemente a los jóvenes. Los dos presentan problemas para la organización de las personas y la representación y defensa de sus intereses. Sin embargo, no son exactamente lo mismo, a pesar de que en la realidad muchas veces se superponen y refuerzan sus negativas consecuencias.

Considerar cuál puede ser el papel de los sindicatos con relación a los jóvenes afectados por la desocupación y/o la informalidad, entonces, atender a las particularidades de cada uno de estos fenómenos.

### 3.2. Jóvenes no organizados del sector informal o no estructurado de la economía

En países como los nuestros el sector informal o no estructurado abarca fundamentalmente a trabajadores no asalariados y no sindicalizados.

***Las relaciones de trabajo se han centrado tradicionalmente en el sector organizado de la población activa asalariada. A diferencia del sector formal, en el informal la remuneración, las condiciones de trabajo y las oportunidades referentes al empleo y a los ingresos no son un tema negociable con un empleador, sino que dependen de muy distintos actores<sup>1</sup>.***

Quienes operan en el sector informal no tienen más remedio que estar constantemente en contacto con las instituciones del mercado, las autoridades locales, los proveedores y los contratistas. Se dedican a tareas y modalidades de trabajo sumamente precarias, y en gran medida no reglamentadas ni registradas, quedando al margen de la red de protección que deparan las normas y el control estatales. De ahí que los principios tradicionales de las relaciones de trabajo no rijan en el caso de los trabajadores del sector informal.

A la hora de analizar las razones de la escasa y débil organización de los trabajadores del sector informal y las dificultades que los sindicatos tienen para llegar hasta ellos, inevitablemente se hace mención al problema previo que estas organizaciones tienen en orden a adaptarse a las transformaciones que han implicado la aparición de formas de empleo nuevas y atípicas en el propio sector formal, lo que ha acarreado un debilitamiento y una disminución del número de afiliados.

***Consecuentemente los sindicatos tienen mayores problemas a la hora de actuar en el sector informal, donde los problemas derivados de la gran diversidad de categorías laborales son mucho más graves.***

Otro factor que impide a los trabajadores del sector informal intentar mejorar sus condiciones de vida y/o remuneración es el predominio de lazos familiares, étnicos o de vecindad más fuertes que la solidaridad de clase.

No resulta razonable pensar en que los sindicatos vayan a colmar plenamente las aspiraciones y necesidades de los trabajadores de un sector que está en plena expansión y cuya heterogeneidad es notoria. Más bien parece adecuado conocer cuáles son las formas de organización que estos trabajadores han venido dándose y en función de qué intereses lo hacen. Sobre esta base es posible sí encontrar semejanzas y diferencias entre los sindicatos del sector formal y las organizaciones de trabajadores del sector informal, a la vez que establecer algunas conclusiones sobre lo que es dable y factible hacer en orden a promover su interacción y relaciones.

A tales efectos, se manejará una clasificación de los trabajadores del sector informal que presentan características diferentes como también es diferente su comportamiento a la hora de organizarse o no.

***Las relaciones de trabajo se han centrado tradicionalmente en el sector organizado de la población activa asalariada. A diferencia del sector formal, en el informal la remuneración, las condiciones de trabajo y las oportunidades referentes al empleo y a los ingresos no son un tema negociable con un empleador, sino que dependen de muy distintos actores<sup>1</sup>.***

1. OIT. "El Trabajo en el Mundo 1997-98. Relaciones laborales, democracia y cohesión social". Ginebra, 1997. Pág. 185 y ss.

### **Estas categorías son:**

- ◆ **Trabajadores por cuenta propia**, los cuales trabajan solos o con familiares no remunerados, que no perciben un salario pero que ganan dinero.
- ◆ **Propietarios o empleadores de microempresas**, con unos pocos aprendices y trabajadores contratados.
- ◆ **Jornaleros asalariados, empleados por microempresas**, normalmente sin contrato, que trabajan de vez en cuando o de un modo estable.
- ◆ **Trabajadores familiares** que no perciben un salario.
- ◆ **Trabajadores asalariados que eligen ellos mismos su lugar de trabajo**, por ejemplo su domicilio.
- ◆ **Trabajadores domésticos remunerados.**

Cada una de estas categorías tiene problemas y aspiraciones diferentes, que repercuten en sus posibilidades de movilización y organización.

- ◆ **Los trabajadores por cuenta propia y los dueños de microempresas** están en una posición negociadora más fuerte que los jornaleros, los aprendices y los trabajadores familiares no remunerados.
- ◆ **Los trabajadores por cuenta ajena**, remunerados o no, están en una situación precaria y en su relación con el empleador influyen poderosamente los ya mencionados lazos de vecindad, familiares o étnicos. Estos factores coartan gravemente todo intento de movilizarlos y organizarlos para conseguir mejorar las condiciones de trabajo, ya que los intereses de clase no son la fuente única o primaria de acción.
- ◆ En el caso de **los trabajadores a domicilio** que están en una relación de dependencia laboral y forman parte de un sistema de producción descentralizado, es más difícil todavía sindicalizarse e intentar mejoras de situación. Al tratarse sobre todo de mujeres que carecen de otras fuentes de ingresos, con muy bajos niveles de instrucción y calificación, y que han de trabajar a la vez que se dedican a las tareas domésticas, su pasividad bien puede explicarse por el miedo a quedarse sin ese trabajo.

### **Razones para organizarse**

- ◆ Los trabajadores del sector informal se reúnen y organizan por razones muy pragmáticas, para solventar problemas que no es posible resolver individualmente y que el Estado tampoco puede allanar. Con frecuencia se produce una relación directa entre la recesión económica, general o personal, y la aparición de asociaciones de trabajadores del sector informal. Sin embargo, los incentivos y las medidas de promoción estatales pueden actuar como un catalizador poderoso.
- ◆ Los trabajadores del sector informal suelen organizarse para superar limitaciones como, por ejemplo, el alto costo de los factores de producción, un precio bajo de los bienes que producen, las dificultades de acceso al crédito y los servicios, las amenazas de expulsión por las autoridades municipales o el riesgo de perder ingresos a causa de sucesos imprevistos como la muerte o una enfermedad.
- ◆ También pueden aparecer organizaciones en respuesta a programas, estatales o no, que apunten a resolver problemas concretos como el de la vivienda en los barrios tugurizados o el de un acceso limitado al crédito en el caso de categorías particularmente débiles.

- ◆ En los últimos años han proliferado las agrupaciones femeninas en el sector informal, lo cual indudablemente se debe al respaldo de organismos donantes y de desarrollo a una iniciativas destinadas a combatir las desigualdades y la discriminación basadas en el sexo<sup>2</sup>.

### Tipos de asociación

Dada la variedad de motivos que los llevan a organizarse, así como las limitaciones y problemas a que se enfrentan en cada caso, aparecen muy variadas formas de organización:

- ◆ Pueden tratarse de organizaciones muy cohesionadas o muy flexibles, o bien de cooperativas o de asociaciones asimilables a un sindicato o que representen a los empleadores, o incluso que asuman la forma de organizaciones no gubernamentales.
- ◆ La elección del tipo de organización se basa en toda una serie de factores, a saber: el ordenamiento jurídico nacional, la legitimidad social y/o las ventajas inherentes a una forma dada de organización, así como los fines y tradiciones culturales. Por ejemplo, en Argentina y Brasil tienden a predominar las organizaciones de tipo sindical en el sector informal urbano.
- ◆ En Brasil, esto puede deberse a que la legislación nacional autoriza a los trabajadores por cuenta propia a constituir sindicatos y a afiliarse a ellos. De hecho, esta categoría de trabajadores es una de las doce ramas en las que está centrando su labor de organización la Central Unica de Trabajadores (CUT). También se abordan temas de interés para los trabajadores por cuenta propia del sector informal en las reuniones tripartitas de las Comisiones municipales y estatales de empleo.
- ◆ En cambio la legislación argentina no permite que los trabajadores por cuenta propia se sindicalicen, a pesar de lo cual muchos actores del sector informal han creado últimamente sus propios sindicatos. Es interesante observar que buena parte de los miembros de estas organizaciones eran antes jornaleros asalariados en el sector formal. Su conocimiento de las funciones y el cometido de los sindicatos y el hecho de que no se consideren trabajadores independientes han contribuido a este desenlace, que puede igualmente explicar la composición mixta de tales sindicatos, los cuales no representan solamente a los trabajadores por cuenta propia sino también a los jornaleros asalariados y/o aprendices del sector informal.

### El cometido de los sindicatos

En la actualidad, y en diversos países del mundo, los sindicatos prestan ya ayuda a las organizaciones del sector informal para mejorar su capacidad, así como otros tipos de apoyo.

Sin embargo, no todas las iniciativas sindicales referentes a este sector son fáciles de llevar a la práctica, como lo demuestra el debate sobre el cometido de los sindicatos en relación con el sector informal.

En algunos casos, los sindicatos dudan todavía en ocuparse de tales asuntos, porque temen que la índole y la magnitud de los problemas propios de estos trabajadores les impidan ocuparse eficazmente de lo que se les pide. Es interesante señalar a este respecto que, cuando los trabajadores del sector informal se afilian a un sindicato, su cotización es simbólica o, por lo menos, más baja que la que pagan quienes perciben un salario. Además, dejan de pagarla con frecuencia, a causa de lo inestable de sus ingresos. A los sindicatos establecidos les resulta también difícil conseguir apoyo financiero de donantes nacionales e internacionales para la defensa de los intereses de los trabajadores del sector informal, a causa de la competencia de organizaciones no gubernamentales.

2. OIT. "El Trabajo en el Mundo 1997-98. Relaciones laborales, democracia y cohesión social". Ginebra, 1997. Pág. 209.

*La desocupación, y en especial la desocupación a la que se llega luego de haber tenido previamente un empleo, implica en los hechos una desorganización en varios niveles y una pérdida de vínculos tanto sociales como económicos.*

Hasta la fecha, parece haber, como mínimo, dos métodos precisos adoptados por el movimiento sindical para intentar establecer una relación con los trabajadores del sector informal y sus asociaciones:

- ◆ **Afiliación sindical de los trabajadores del sector informal:** En ciertos países, las organizaciones sindicales han formulado una estrategia que apunta a mejorar el reclutamiento y la organización de estos trabajadores, por ejemplo mediante la revisión de sus estatutos para que sea posible su afiliación. Sin embargo, es preciso saber también hasta qué punto el sindicato central puede representar cumplidamente los intereses de estas nuevas categorías de trabajadores sin modificar la estructura existente. Aunque el modo de promover el progreso económico y social de los trabajadores del sector informal puede ser similar al correspondiente a los del sector formal, los problemas de unos y otros son diferentes. Ocasionalmente esta incorporación puede provocar cierta oposición de los propios miembros del sindicato, pero normalmente los trabajadores del sector informal estarán de acuerdo con cualquier forma de asociación con tales sindicatos, si esto les permite tratar asuntos relacionados con su vulnerabilidad y sus dificultades sociales y económicas.
- ◆ **Fortalecimiento de la capacidad y establecimiento de alianzas:** Los sindicatos pueden también optar por establecer vínculos estratégicos y de apoyo con las asociaciones del sector informal para reforzar su capacidad, ofreciéndoles orientaciones y servicios de formación. Es posible ayudar a los trabajadores del sector informal y sus asociaciones a constituir medios de gestión y estructuras de organización que hagan de ellos instituciones eficaces y democráticas. Otro tipo de apoyo orgánico de los sindicatos consistiría en enseñar a las asociaciones de trabajadores del sector informal a preparar y organizar manifestaciones pacíficas, piquetes de huelga, grupos de presión y otras actividades sindicales necesarias para disuadir a las autoridades de adoptar medidas que vayan en detrimento del empleo en el sector informal. Otros servicios posibles de los sindicatos son la prestación de un apoyo institucional, su actuación como intermediarios con organismos financieros y donantes, la concepción de planes y programas de utilidad para dichos trabajadores y la organización y concesión de créditos en condiciones aceptables.

### 3.3. Jóvenes desocupados no organizados

El problema de la desocupación en general, y para los jóvenes en particular, puede acarrear consecuencias potencialmente aun más graves que la informalidad. Como se vio en el apartado anterior, en el sector informal o no estructurado de la economía existen diversas formas de regulación y organización, muchas veces paralelas y análogas a las que es dable encontrar en el sector formal o estructurado.

*La desocupación, y en especial la desocupación a la que se llega luego de haber tenido previamente un empleo, implica en los hechos una desorganización en varios niveles y una pérdida de vínculos tanto sociales como económicos.*

- ◆ Significa el alejamiento y la pérdida de los vínculos y relaciones previamente construidos en la relación de trabajo.
- ◆ Es también pérdida de un ingreso económico siempre fundamental para la vida de la persona y de su núcleo familiar.
- ◆ Es, por tanto, la pérdida de un papel y un lugar en la sociedad. La persona deja de sentirse productiva, útil para su familia, alejado de su profesión. Ya no “pertenece” a la sociedad en un sentido pleno, es un ciudadano a medias.

- ◆ Significa también una pérdida de sí mismo en términos de imagen ante sí, y ante los otros. Se torna “invisible” para la sociedad, pierde la confianza en sí mismo. Y aunque el desempleo es un problema que afecta a muchos, no existe un proceso de unificación entre esos muchos, que viven en soledad la angustia de estar desempleados.
- ◆ Aunque las causas que lo llevan al desempleo son en la gran mayoría de los casos externas, ajenas a sus decisiones, el desocupado suele incorporarlo como una culpa propia.

Diffícilmente los desempleados llegan a constituirse como un actor social con peso propio, con capacidad de organización y de representación y defensa de sus intereses. Por lo general, los desempleados constituyen un colectivo numeroso de personas sumidas en una suerte de “individualismo depresivo”, donde cada cual enfrenta las angustias de su situación aisladamente e intenta también aisladamente salir a flote.

Este tipo de sensación simultáneamente colectiva e incomunicada se vuelve más común cuanto más largo es el tiempo de desempleo, y puede dejar graves secuelas en las personas en términos de su salud tanto síquica como física.

***Es por ello que la labor de llegar a los desempleados e integrarlos a la organización es algo muy complejo, delicado y que ha de tomar en cuenta muchas variables. Entre otras, cabe mencionar:***

- ◆ Aunque el sindicato pueda desarrollar una estrategia general para llegar a los desempleados, hay que saber que, en casi todos los casos, deberán existir mecanismos que permitan atender de forma personalizada a cada uno de ellos, tomando en consideración sus especiales circunstancias.
- ◆ Ha de apuntarse a que el desempleado recupere gradualmente la confianza en sí mismo. El que un desocupado sepa que existen muchos más en su misma situación seguramente no lo ayudará en mucho. Encontrarse cara a cara con ellos, discutir y trabajar en conjunto, y sentirse integrado nuevamente a una red de relaciones sociales sí puede ser de gran utilidad.
- ◆ Es preciso también ayudar a desarrollar procesos de “externalización” de la culpa por el desempleo. Así, actividades colectivas de información y formación donde se analicen las causas del desempleo y se coloque en su verdadera dimensión de responsabilidad a las causas estructurales y a las personas, también pueden resultar estimulantes y movilizadoras.
- ◆ Han de tratarse, en definitiva, de programas y acciones de tipo integrador. En este sentido, muchas veces las formas pueden tener igual o mayor importancia que los contenidos: preocuparse más por que los desempleados encuentren un espacio de socialización, reflexión, liberación de angustias y base para la organización y acción colectiva, puede ser más importante que el contenido específico de charlas, artículos o volantes.

***Se tratan éstos de criterios orientadores para la acción sindical fundamentalmente dirigida a los desempleados “propriadamente dichos”, esto es, aquellos que han perdido su empleo y sufren períodos más o menos extensos de desocupación. Estadísticamente este tipo de desempleados se encuentra más entre los jóvenes de entre 20 y 24 años, que entre los adolescentes. Para éstos últimos, donde el tipo de desempleo más típico es de jóvenes que buscan su primer empleo, el sindicato también puede desarrollar acciones sistemáticas o puntuales.***

Para los jóvenes que procuran su primer empleo, el sindicato puede ofrecer fundamentalmente apoyo y orientación en esa búsqueda. Esto puede realizarse a partir de la implementación de servicios propios, o cooperando en el desarrollo de tales servicios con otras entidades y organizaciones en el marco de una política de alianzas del sindicato.

***Para los jóvenes que procuran su primer empleo, el sindicato puede ofrecer fundamentalmente apoyo y orientación en esa búsqueda. Esto puede realizarse a partir de la implementación de servicios propios, o cooperando en el desarrollo de tales servicios con otras entidades y organizaciones en el marco de una política de alianzas del sindicato.***



Existiendo o no servicios específicos montados por el sindicato y dirigidos a la orientación laboral, lo cierto es que sería deseable que para estos jóvenes el sindicato formara parte de las puertas a golpear para pedir dicha orientación y apoyo. Es verdad que siempre se corre el riesgo de que la demanda exceda las posibilidades y esquemas de atención cotidianos del sindicato. En este caso, los sindicatos pueden intentar, a partir de sus secretarías de juventud u otras instancias, organizar ciclos de charlas, actividades sociales y formativas, participar en ferias y otros eventos, de tal forma que los jóvenes encuentren un espacio donde se les escuche y se les brinde algún tipo de orientación. Sobre este tipo de estrategias se profundiza en mayor medida en el Módulo 6 de esta Guía.

### Algunos ejemplos de acciones dirigidas a jóvenes desempleados

***La acción integradora parece ser el signo distintivo y característico de las estrategias sindicales más exitosas de trabajo con jóvenes desocupados. De modo general ellas son:***

- ◆ Estrategias que proporcionan a los jóvenes desempleados espacios de encuentro y socialización, con personas que se encuentran en igual situación y con personas que comprenden su situación y están dispuestas a ayudarlas.
- ◆ Que brindan oportunidades de desarrollo personal, a través de actividades formativas, con contenido sindical, educativo o técnico-profesional, artísticas y culturales, o sociales en general.
- ◆ Que mediante diversos mecanismos brindan una atención personalizada, ya sea de los propios miembros del sindicato, de otras entidades y organizaciones o de parte de los mismos participantes desempleados que se encuentran más motivados para hacerlo.
- ◆ Que constituyen un espacio de reflexión colectiva sobre los problemas que todos y cada uno sufre, y de las posibles vías de solución y lucha.
- ◆ En general, son experiencias muy innovadoras en lo metodológico, para lo cual no dudan en solicitar asistencia externa de profesionales, los cuales contribuyen a desarrollar técnicas específicamente diseñadas para trabajar con jóvenes desempleados.

### Que los desocupados no se conviertan en desafiliados

Entre quienes se encuentran desocupados encontramos, también, a jóvenes trabajadores que han estado afiliados y vinculados a un sindicato. Si bien ese vínculo seguramente se originó mientras el trabajador mantenía una relación laboral, la extinción de esta última no debiera suponer una desvinculación del sindicato. Esto es entendido así en casi todos los sindicatos.

***Sin embargo es preciso tomar en cuenta al menos dos factores de especial importancia cuando de jóvenes se trata:***

- ◆ Primero, que ante la eventualidad de períodos extensos de desocupación la caída en estados de desánimo es la más posible de las hipótesis. Esto lleva a que cualquier trabajador, y también los jóvenes, lleguen a asumir comportamientos y actitudes que los distancian de los ambientes y relaciones que más podrían ayudarlos. El sindicato ha de prever esto y disponer de estrategias que favorezcan la integración y permanencia de estos jóvenes junto a su sindicato.
- ◆ Segundo, es probable que muchos de los jóvenes que quedan desempleados no hayan tenido relaciones de trabajo ni demasiado extensas ni demasiado estables, lo que hará que su vínculo con el sindicato sea débil o incipiente. En momentos difíciles como éstos es cuando el sindicato ha de mostrar su perfil solidario y hacer todo lo posible para que el distanciamiento y la incomunicación no prosperen. El que tales jóvenes perciban que se les sigue invitando a participar de las actividades del sindicato, que puedan desempeñar funciones dentro de él, y que eventualmente se les encomienden responsabilidades que bien pueden estar destinadas a organizar a personas que se encuentran en su misma situación (sin descartar otras posibilidades), resultará para estos jóvenes una señal estimulante y una ayuda importante.

### Recordemos que:

- ◆ Además de los efectos negativos que para los jóvenes poseen la desocupación y la inserción laboral informal, ellos representan serias dificultades para su organización y, por tanto, para aumentar sus chances de mejorar su situación.
- ◆ Los jóvenes insertos en el sector informal no son un grupo homogéneo, sino que se ven afectados por situaciones laborales muy diversas. Sus razones para organizarse y las formas de organización que pueden llegar a darse no siempre coinciden con los motivos y formas clásicos de la tradición sindical.
- ◆ Los sindicatos pueden desarrollar estrategias tanto de afiliación de estos jóvenes como de apoyo a sus propias formas de organización, implementando simultáneamente alianzas con ellos. Pero ello siempre implicará tomar en cuenta sus características peculiares y sus intereses.
- ◆ En el caso de los jóvenes desempleados, los sindicatos han de tomar en cuenta también las diversas situaciones existentes (jóvenes que buscan trabajo por primera vez y jóvenes desocupados propiamente dichos), así como el hecho de que muchos de estos jóvenes viven el desempleo como un problema personal y con una carga de culpa importante.
- ◆ En este sentido, los sindicatos pueden ofrecerse como un espacio de participación y organización, pero también de continentación, de pertenencia y de recuperación de la propia identidad, la autoestima y el sentido de *acción colectiva*.

### Dinámica grupal

#### **Metodología de trabajo**

**Tiempo Total:** 2 horas 30 minutos

**Materiales necesarios:** papelógrafo, marcadores, hojas y lápices.

Luego de la discusión e intercambio en equipos sobre las preguntas realizadas en el apartado "Algunas cuestiones para debatir" (página siguiente), quien facilita el taller solicita a los equipos que elaboren un documento con los siguientes tópicos:

- Organización de los trabajadores informales en general y de los jóvenes en particular: ¿Cómo organizar a estos trabajadores? ¿Mediante qué mecanismos? ¿Cuál sería el rol de los sindicatos? ¿Cuáles serían las alternativas más idóneas –en virtud de la realidad sindical– para profundizar en la capacidad de convocatoria a estos trabajadores por parte de los sindicatos? Tiempo: 1 hora
- Orientación a los jóvenes desempleados: ¿Cómo podrían instrumentar los sindicatos mecanismos de vinculación a los jóvenes desempleados y a los que buscan trabajo por primera vez? ¿En qué áreas podrían brindarles apoyo? Tiempo: 1 hora

Posteriormente, se realiza la sesión plenaria, de modo que la discusión se efectúe en virtud de los aportes de cada uno de los grupos.

Tiempo 30 minutos

*Del mismo modo que en las dinámicas anteriores, un grupo formado por un integrante de cada equipo elaborará el documento producto de este taller.*

### Algunas cuestiones para debatir

- ¿Deberían ser los jóvenes trabajadores del sector informal representados por los sindicatos?
- Si es así, ¿deberían tener sus propios sindicatos? ¿O los mismos sindicatos existentes para el sector formal los representarían según su sector de actividad?
- Si no es así, ¿mediante qué estrategias podrían los sindicatos ayudar a la organización de los trabajadores informales y establecer alianzas con ellos?
- ¿Cómo pueden los sindicatos acercarse y trabajar con los jóvenes que buscan su primer empleo?
- ¿Mediante qué estrategias los sindicatos pueden mantener vinculados a los jóvenes que han quedado desocupados?

### Lecturas recomendadas

- ACTRAV/OIT. *Los sindicatos y el sector informal: en pos de una estrategia global*. En [www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actrav/publ/infsectr.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actrav/publ/infsectr.htm)
- Hurtado, Montserrat. *Las organizaciones sindicales y el sector informal: reflexiones para la formación y la acción*. Documentos de Trabajo N° 133. OIT – ACTRAV/OIT – AECI. Lima, 2000.
- OIT - Comisión de Empleo y Política Social. *Empleo y protección social en el sector informal*. Ginebra, 2000.
- OIT. *El Trabajo en el Mundo 1997-98. Relaciones laborales, democracia y cohesión social*. Ginebra, 1997.
- OIT. *Trabajo Decente. Memoria del Director General a la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra, 1999



# Juventud y empleo

---

## *Guía Sindical*

### Módulo 4

*Las estrategias de autoempleo  
y de fomento al emprendimiento  
económico de los jóvenes*

Oficina Internacional del Trabajo



ACTRAV

CINTERFOR

IFP/SKILLS

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2001

Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org). Sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

# 4

## Las estrategias de autoempleo y de fomento al emprendimiento económico entre los jóvenes

### Objetivos:

Este cuarto módulo de trabajo tiene como objetivo, que los participantes:

- ◆ Comprendan y analicen las características de las modalidades de inserción laboral basadas en el autoempleo y los emprendimientos económicos.
- ◆ Realicen un balance crítico de las oportunidades, riesgos y desafíos que presentan este tipo de modalidades de inserción laboral, en el marco de las estrategias de promoción del empleo juvenil.
- ◆ Analicen y propongan líneas de acción sindical en este campo

### Carga horaria del Módulo: 5 1/2 horas, distribuidas de la siguiente manera:

- ◆ Los jóvenes y las estrategias de autoempleo y emprendimiento económico: 1/2 hora
- ◆ Razones para incluir el autoempleo en las estrategias de generación de empleo juvenil: 2 horas
- ◆ Riesgos y oportunidades en la apuesta por estrategias de autoempleo juvenil: 1 1/2 hora
- ◆ Desafíos para los sindicatos: 1 1/2 hora

**Dinámica Grupal:** 2 horas

### 4.1. Los jóvenes y las estrategias de autoempleo y emprendimiento económico

La crisis actual de los mercados de trabajo, manifestada entre otros aspectos por el bajo ritmo de creación de empleo formal y asalariado, y la constatación de que este tipo de relación laboral pierde peso en el total del empleo, ha llevado a considerar la necesidad de considerar otras alternativas.

Entre ellas la fundamental consiste en la apuesta, mediante políticas y programas diversos, por el autoempleo, el trabajo independiente y, en general, los microemprendimientos.

El contexto actual de restricciones en materia de la cantidad de empleos disponibles y las ya anotadas dificultades que se presentan a los jóvenes para acceder a ellos, las nuevas políticas y estrategias de promoción de empleo juvenil han comenzado entonces a tomar en cuenta estas alternativas.

A continuación, veremos algunas de las principales razones que llevan a incluir este tipo de alternativas.

## 4.2. Razones para incluir el autoempleo en las estrategias de generación de empleo juvenil

### La escasez de empleo formal y asalariado

La escasez de este tipo de empleo se deriva de factores tales como los problemas de competitividad de las empresas tradicionales nacionales en los nuevos contextos de apertura comercial, la retracción del empleo público y la inversión estatal, así como por resultado de la introducción de nuevas tecnologías de producción y enfoques de organización del trabajo. Esto hace que las oportunidades de acceso a este tipo de empleo por parte de los jóvenes sean sumamente restringidas.

Aun cuando los sectores más modernos puedan ocasionalmente generar nuevos empleos, no alcanzan a compensar los puestos de trabajo perdidos. Por el contrario, en el sector informal y especialmente en las microempresas es donde existe un mayor dinamismo en la creación de empleo.

Si bien muchas de estas microempresas, así como buena parte de los empleos por cuenta propia, adolecen de serios problemas en materia de competitividad, protección social y remuneraciones, resulta ineludible considerar el hecho de que ellos constituyen uno de los pocos espacios económicos donde la generación de empleo aún resulta posible.

De lo anterior se deriva un importante desafío: diseñar estrategias de fortalecimiento de los microemprendimientos y el autoempleo, a fin de que las oportunidades de trabajo y generación de ingreso que ellos conllevan, se vean acompañados de una mayor viabilidad económica, mayores niveles de productividad, mayor protección social de los trabajadores involucrados en este tipo de iniciativas y un mejor nivel de ingresos, convirtiéndolos simultáneamente en una pieza clave de las políticas de generación de empleo.

### Las nuevas competencias demandadas en el mercado de trabajo

Más allá del tipo de relación contractual establecida, dichas competencias apuntan a una mayor dosis de autonomía del trabajador quien debe gerenciar su propia carrera profesional y laboral. Estas nuevas competencias resultan fundamentales para encarar con éxito las alternativas del autoempleo y los emprendimientos productivos, pero lo son también y cada vez más para cualquier trabajador en la situación actual del mercado de trabajo. Así, las estrategias destinadas a desarrollar una amplia gama de competencias que superen los conocimientos exclusivamente técnicos del trabajo y avancen hacia la capacidad de analizar, interpretar, comunicar, innovar y colaborar, entre otras, son aspectos cuyo dominio resulta imprescindible para todos los trabajadores.

### Las oportunidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación

Las formas alternativas de inserción laboral como el autoempleo y los microemprendimientos encuentran un espacio de manifestación interesante y promisorio, en especial para los jóvenes, a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Esto se debe, en buena medida, al carácter versátil de dichas tecnologías, que abren oportunidades de empleo también dentro de las formas de contratación tradicional asalariada. Ellas son un componente fundamental tanto de las estructuras internas de la producción y los servicios (en las propias empresas centrales), como en los servicios que se subcontratan a terceros. Esta es la causa de la verdadera "explosión" ocurrida en materia de creación de nuevas micro y pequeñas empresas, así como de servicios unipersonales, orientadas a la prestación de servicios de mantenimiento y soporte informático o de telecomunicaciones, muchas veces compuestas por jóvenes.

Es indudable, por otra parte, que los jóvenes poseen a priori, una serie de ventajas en comparación con los trabajadores de mayor edad para aprovechar y utilizar estas nuevas tecnologías. Sin embargo, no debe olvidarse que esta supuesta ventaja no se encuentra homogéneamente distribuida entre la población juvenil, en función principalmente de las desigualdades existentes en el acceso a las oportunidades de educación y formación profesional.



## 4.3. Riesgos y oportunidades en la apuesta por estrategias de autoempleo juvenil

El contraste entre el dinamismo demostrado en la generación de oportunidades de empleo del trabajo independiente y los microemprendimientos, y el estancamiento y aun la retracción en la generación de empleo entre las empresas más grandes y modernas es, como ya se dijo, un argumento a favor de apostar por los primeros dentro de las estrategias globales de lucha contra el desempleo.

*Ello no debe hacer olvidar, empero, dos problemas fundamentales:*

- ◆ Primero, que el trabajo independiente y los microemprendimientos resultan también sumamente sensibles a los ciclos económicos. En la medida que se trata de modalidades de empleo fuertemente asociadas a la informalidad, durante las fases de expansión ellas contribuyen a sostener el nivel de empleo, compensando la debilidad de la demanda de trabajo del sector formal. Sin embargo, también contribuyen a expandir el desempleo durante las fases de recesión.
- ◆ Segundo, que aunque en un cierto número de casos el trabajo independiente puede estar asociado a actividades de alta productividad y buenos niveles de ingresos (sobre todo los ya mencionados vinculados al sector de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación), por norma general se trata de actividades de baja productividad, que generan ingresos de subsistencia, sin cobertura de seguridad social y altamente inestables.

*En resumidas cuentas, lo señalado implica que la sola confianza en la capacidad que el trabajo independiente tenga de generar empleo y hacerse cargo de su calidad, no alcanzará a contrarrestar los efectos regresivos de la apertura económica sobre el mercado de trabajo tanto en términos de disponibilidad de empleo como de su calidad.*

Esto reafirma la necesidad de diseñar e implementar políticas de apoyo al trabajo independiente que contribuyan a mejorar su desempeño y sus perspectivas de viabilidad económica, a la vez que desarrolle su potencial integrador no sólo a través de la generación de oportunidades de generación de ingresos, sino también mediante un mejoramiento de su calidad.

*El apoyo a las estrategias de promoción del autoempleo implica, para los sindicatos, respaldar formas de inserción laboral diferentes a las que tradicionalmente han sido las bases de sustentación de estas organizaciones.*

## 4.4. Desafíos para los sindicatos

*El apoyo a las estrategias de promoción del autoempleo implica, para los sindicatos, respaldar formas de inserción laboral diferentes a las que tradicionalmente han sido las bases de sustentación de estas organizaciones.*

- ◆ Como ya fuera dicho, los sindicatos se han desarrollado organizando y representando a los trabajadores asalariados. En el caso de las alternativas que estamos analizando, la contraposición de intereses entre capital y trabajo se diluye, en la medida que los trabajadores independientes o por cuenta propia son sus propios empleadores. Sin embargo no se puede afirmar que ella desaparezca del todo, o al menos no en todos los casos.
- ◆ Las estrategias de terciarización y de subcontratación que llevan adelante muchas empresas se basan en recurrir a este tipo de trabajadores, con lo cual, además de ahorrarse costos en materia de leyes sociales, disminuyen las posibilidades de organización sindical. Encontrar formas de organizar a estos trabajadores y convertirlos en miembros o aliados del sindicato es un desafío de primer orden.

- ◆ Por otra parte, muchos de los trabajadores que han tenido que optar por un trabajo independiente han sido antes asalariados y, en el caso de los jóvenes, aún cuando no cuenten con experiencia previa como asalariados, provienen igualmente de entornos sociales donde los sindicatos han tenido históricamente buena parte de sus bases. Más allá del tipo de relación laboral que mantengan, existen elementos culturales que vienen de los propios procesos de socialización, que pueden hacerlos proclives a la organización en sindicatos, o al menos a establecer formas de organización afines.

***La apuesta por el autoempleo como una alternativa válida de inserción laboral, implica para los sindicatos trabajar simultáneamente por una mejora de las condiciones de trabajo para los jóvenes que se insertan bajo esta modalidad.***

- ◆ La visualización por parte de los jóvenes que buscan un empleo de que los sindicatos se preocupan por encontrar alternativas que vayan más allá de la sola defensa de los intereses de los trabajadores activos, constituye una base fundamental para cualquier intento de ampliar las bases de representación del sindicato o de desarrollar una estrategia de alianzas efectiva.
- ◆ Sin embargo, apostar a la alternativa del trabajo independiente tomando en consideración exclusivamente su potencial de generar fuentes de trabajo e ingreso implicaría dejar por fuera las cuestiones relativas a la calidad de tales empleos. La acción sindical orientada a la mejora de la calidad de trabajo y de vida de los trabajadores independientes tiene como primer impacto positivo el interponer un obstáculo a la terciarización y subcontratación como formas de precarización de las relaciones laborales, ya que ellos constituyen una opción atractiva para ciertas empresas en la medida que les permite disponer de trabajadores más baratos, no organizados y, por tanto, menos conflictivos.
- ◆ Ya sea que se encuentren las formas de incorporar a tales trabajadores a la organización sindical representando sus intereses y contemplando sus necesidades, o bien que se logren acordar agendas reivindicativas comunes con sus organizaciones, mejora sensiblemente las oportunidades de uno y otros de negociar eficazmente, sea frente al capital, sea frente al Estado.

***Las formas más satisfactorias de autoempleo se encuentran fuertemente asociadas a las oportunidades que los jóvenes tengan de acceder a una educación y formación profesional de calidad.***

Al igual que en las otras alternativas de inserción laboral, la educación y la formación profesional cumplen un importante papel en la posibilidad de generar un empleo y en su calidad.

En el caso del autoempleo y el trabajo independiente, los efectos de la educación y la formación profesional pueden reseñarse diciendo que, a mayor calificación, los jóvenes:

- Tendrán más capacidad para identificar una posible actividad para proveerse de trabajo e ingresos.
- Estarán en mejores condiciones de diseñar, planificar e implementar sus emprendimientos.
- Poseerán más instrumentos a efectos de encontrar y desarrollar vínculos comerciales (tanto en lo que refiere al acceso a insumos, como a la venta de su producción o servicios).
- Adquirirán más competencias para la gestión de su emprendimiento.

Si bien puede afirmarse que, independientemente del tipo de educación o formación adquirida, aquellos que accedan a mayores niveles de calificación tendrán más oportunidades de desarrollar un emprendimiento exitoso, la cuestión acerca de la calidad y la pertinencia de aquella educación y formación no puede estar ausente.

***Las formas más satisfactorias de autoempleo se encuentran fuertemente asociadas a las oportunidades que los jóvenes tengan de acceder a una educación y formación profesional de calidad.***

**Las respuestas en materia de formación para este tipo de trabajadores, deben tomar en cuenta una serie de requerimientos y limitaciones tales como:**

- ◆ La escasez de tiempo: dado la gran cantidad de tiempo que insume la gestión de sus emprendimientos, les resulta difícil y costoso (según el costo de oportunidades perdidas) asistir a actividades de capacitación que los alejan demasiado tiempo de sus actividades.
- ◆ Se trata, en general, de personas prácticas y pragmáticas, más acostumbrados a aprender en la acción, copiando, adaptando y resolviendo problemas, y no sentados pasivamente en un aula. Prefieren las herramientas y técnicas de aplicación inmediata.
- ◆ En el caso de las mujeres existen requerimientos y limitaciones especiales. En algunas culturas los sistemas de capacitación pueden ser inadecuados para ellas. Sus roles múltiples y variados como mujeres de negocios, madres y esposas crean complicaciones adicionales de tiempo y disponibilidad para la formación.
- ◆ Debido a sus limitados recursos financieros tanto comerciales como personales, muchos de estos trabajadores tienen una limitada capacidad para pagar programas de capacitación caros. También es poco probable que quieran pagar tarifas muy altas por algo que no promete beneficios ni retornos inmediatos.
- ◆ Finalmente, cuando no poseen niveles de calificación suficientes, no se encuentran en condiciones de aprovechar eficazmente los contenidos de este tipo de cursos.

### **Recordemos que:**

- ◆ En un contexto de retracción del empleo formal y asalariado, crece la importancia de las formas de inserción como el autoempleo, el cuentapropismo, el trabajo independiente y los microemprendimientos.
- ◆ Al margen de que estas formas de inserción laboral aparecen asociadas generalmente a situaciones de empleo precarias, ellas revelan un potencial de generación de empleo que no existe en el sector moderno de la economía.
- ◆ Para los sindicatos, el apoyar de algún modo este tipo de inserción laboral, significa el acercarse a situaciones cualitativamente diferentes de las que tradicionalmente dieron sustento al movimiento obrero.
- ◆ Este apoyo ha de considerar no sólo el objetivo de generar oportunidades de trabajo, sino también, y simultáneamente, trabajar por una mejora en las condiciones de trabajo de estos jóvenes.
- ◆ Las estrategias dirigidas a estos jóvenes han de tomar en cuenta una serie de requerimientos y limitaciones, tales como la escasez de tiempo, la necesidad de soluciones prácticas e inmediatas, los limitados recursos financieros y las limitaciones especiales que en el caso de las mujeres jóvenes se plantean.
- ◆ Al igual que para otras formas de inserción laboral, también resulta aquí fundamental la posibilidad de acceder a una educación y *formación profesional de calidad*.

## Dinámica grupal

### Metodología de Trabajo

**Tiempo:** 2 horas 30 minutos

**Materiales necesarios:** papelógrafo, pizarra, marcadores.

1. Instancia individual: cada trabajador reflexiona acerca de las preguntas planteadas a continuación, de manera de arribar a una postura individual acerca de esta problemática (tiempo 30 minutos).
2. Posteriormente, se reúnen en equipos de trabajo y, mediante un análisis colectivo, el equipo llega a una posición en lo posible consensuada (tiempo 1 hora).
3. Presentación plenaria (tiempo 1 hora).
4. Elaboración del documento del módulo: a cargo de un grupo conformado por un representante de cada equipo de trabajo (actividad que se realiza fuera del horario de taller).

## Algunas cuestiones para debatir

- Los jóvenes que constituyen microempresas, ¿son trabajadores o empresarios? Y en cualquiera de los casos, ¿debería el sindicato representarlos? ¿o deberían constituir sus propias organizaciones?
- ¿Qué estrategias puede desarrollar el sindicato hacia los jóvenes cuentapropistas y los microempresarios, ya sea para incorporarlos o para establecer alianzas con ellos?
- En el ámbito general y en términos políticos: ¿Deben los sindicatos apoyar las políticas y estrategias de fomento al trabajo independiente, el cuentapropismo y los microemprendimientos?

## Lecturas recomendadas

- OIT. *Condiciones generales para fomentar la creación de empleos en la pequeña y mediana empresa, Informe V(2), Conferencia internacional del trabajo, 1997.* Ginebra, 1997.
- Organización Internacional del Trabajo, Programa de Actividades Sectoriales. *Informe final: Coloquio sobre las tecnologías de la información en las industrias de los medios de comunicación y del espectáculo: sus repercusiones en el empleo, las condiciones de trabajo y las relaciones laborales.* Ginebra, 28 de febrero - 3 de marzo de 2000. Ginebra: OIT, 2000.
- Patrone, Alessandro. *Metodología de formación flexible para pequeños empresarios latinoamericanos.* Papeles de la Oficina Técnica N° 3. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1997.
- Tolentino, Arturo. *Formación y desarrollo de empresarios-gerentes de pequeñas empresas: sugerencias y lecciones aprendidas.* Papeles de la Oficina Técnica N°5. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1998.
- Vega Ruiz, María Luz. *El trabajo a domicilio: un análisis comparativo de la legislación y la práctica.* Programa del Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Documento N° 10. Ginebra

# Juventud y empleo

---

## *Guía Sindical*

### Módulo 5

#### *La promoción de la igualdad de género*

Oficina Internacional del Trabajo



ACTRAV

CINTERFOR

IFP/SKILLS

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2001

Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, ~~solicitudes que serán bien acogidas.~~

---

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org). Sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

# 5

## La promoción de la igualdad de género

### Objetivos:

Que los participantes:

- ◆ Conozcan los elementos de discriminación y puedan diseñar estrategias capaces de revertir estas situaciones
- ◆ Promuevan en sus ámbitos naturales la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, incluyendo especialmente a las jóvenes trabajadoras

**Carga horaria del Módulo:** 5 horas, distribuidas de la siguiente manera:

- ◆ La cuestión de género desde la óptica sindical: 1/2 hora
- ◆ La igualdad de oportunidades en el sindicato: 1/2 hora
- ◆ Lo público y lo privado en un enfoque de género: 1 hora
- ◆ Acción positiva para la integración plena de las mujeres jóvenes a los sindicatos: 3 horas

**Dinámica Grupal:** 2 1/2 horas

### 5.1. La cuestión de género desde la óptica sindical

*Los sindicatos tienen por delante dos desafíos de primera magnitud:*

- Primero, lograr incorporar y representar a la mayor cantidad posible de trabajadores y trabajadoras, independientemente de su edad, sexo o condición de trabajo. Esto implicará en algunos casos revisar las estructuras y estatutos, o diseñar nuevas estrategias y líneas de acción de sí mismos, o en función de la constitución de alianzas con otros actores.
- Segundo, lograr que la participación e incidencia de los diferentes colectivos, identidades, grupos de edades y sexos se dé en condiciones de igualdad, sin la presencia de barreras discriminatorias.

**El primero de estos desafíos** posee, con relación a las mujeres, una fuerte dimensión cuantitativa y refiere a la relación de los sindicatos con el conjunto de la clase trabajadora. Si bien los sindicatos cuentan hoy entre sus miembros a muchas mujeres afiliadas, ellas están presentes fundamentalmente en aquellas ramas y sectores de actividad donde los sindicatos cuentan con

# La promoción de la igualdad de género

una mayor tradición de organización. La cuestión es que las mujeres participan en el mercado de trabajo no sólo a través de dichos sectores, sino también a través de otros donde la tradición de organización sindical no es tan fuerte.

Aún más, los sectores y tipos de actividad donde las mujeres, y en especial las mujeres jóvenes, se incorporan más rápidamente y en mayor número en la actualidad, son mayoritariamente débiles en cuanto a las posibilidades de organización: comercio, servicio doméstico, trabajo a domicilio, trabajo a destajo, tanto en el sector formal como en el informal.

**El segundo desafío**, es más de orden interno, aunque se encuentra en estrecha relación con el anterior. Se trata de que las mujeres jóvenes participen en igualdad de condiciones en las diferentes tareas y ámbitos del sindicato, cualquiera sea su nivel de responsabilidad. Esto refiere fundamentalmente a la eliminación de los diferentes obstáculos que, bajo un manto de aparente neutralidad, se interponen a la incorporación y participación efectiva de las mujeres en los sindicatos. También ha de tomarse en consideración el hecho de que, aún con la remoción de todos los obstáculos discriminatorios basados en el sexo de las personas, sus efectos permanecerán en el tiempo, lo cual obliga a tomar medidas de acción positiva si se desea quebrar efectivamente la inercia en la desigualdad de oportunidades.

En este módulo, centraremos la atención específicamente en éste último desafío, para lo cual se presentan a continuación una serie de aspectos donde las organizaciones sindicales pueden desarrollar acciones positivas tendientes a lograr disminuir y ojalá eliminar las barreras sexistas a la participación efectiva de las mujeres.

## 5.2. La igualdad de oportunidades en el sindicato

*Así, en la lucha por el mejoramiento de las condiciones de trabajo, se instala también la acción sindical contra la discriminación, cualquiera sea el criterio sobre el cual ella se encuentre asentada (raza, edad, sexo, religión, nacionalidad, etc.).*

Los sindicatos tienen como móvil principal de su acción el cambio en un sentido positivo de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores y trabajadoras. Esto implica necesariamente un cuestionamiento a la forma en que las empresas se organizan y funcionan, y al mercado de trabajo en general. Eso se realiza mediante múltiples formas de acción, pero siempre a partir de una visión propia, asentada en los valores del movimiento sindical.

*Así, en la lucha por el mejoramiento de las condiciones de trabajo, se instala también la acción sindical contra la discriminación, cualquiera sea el criterio sobre el cual ella se encuentre asentada (raza, edad, sexo, religión, nacionalidad, etc.).*

La mayoría de los sindicatos se movilizan y presionan con el objetivo de eliminar las barreras sexistas que impiden que las mujeres accedan a un empleo, o que hacen que deban trabajar por un salario menor cuando su capacidad y grado de responsabilidad son equivalentes a los de los varones.

*Una buena base de partida para desarrollar tanto una prédica como una acción coherente es comenzar por evitar reproducir al interior del sindicato el mismo tipo de barreras que son cuestionadas en las empresas y el mercado de trabajo.*



# La promoción de la igualdad de género

## ❑ **Movilizar a las trabajadoras ¿sindicalizándolas o proporcionándoles servicios?**

Organización, educación y acción son los tres componentes vitales del modelo de sindicalización. Para lograr buenos resultados se necesita la participación de miembros bien informados que den apoyo. El modelo de sindicalización:

- refuerza la negociación;
- ayuda a presentar una amenaza visible y creíble de medidas reales en el lugar de trabajo;
- prepara a los miembros y a los sindicatos para posibles actividades colectivas;
- soluciona problemas del lugar de trabajo;
- moviliza a los miembros para ejercer presión y realizar actividades políticas;
- genera nuevos miembros;
- hace que surjan dirigentes en los lugares de trabajo..

**La sindicalización** tiene que ver con dar poder a los trabajadores para instigar y efectuar cambios en sus lugares de trabajo. El modelo funciona para la organización externa –reclutamiento y sindicalización de trabajadoras y trabajadores en lugares donde no hay sindicato– y también para la organización interna –moviéndose con miembros y reclutando en lugares de trabajo donde hay muy poco personal sindicalizado–.

**El suministro de servicios**, por otra parte, consiste en tratar de ayudar a la gente resolviéndoles sus problemas. Si los miembros sindicales al afiliarse consideran que están comprando un servicio (o peor aún, un seguro), entonces no se pueden satisfacer sus expectativas.

Los sindicatos necesitan personas que hagan opciones colectivas más que individuales y que apoyen esas opciones con acciones. A largo plazo, un sindicato sólo puede lograr aquello por lo que sus miembros están dispuestos a luchar y defender.

### **Ventajas de utilizar el modelo de sindicalización:**

- Es más eficaz. Es más probable que un empleador negocie si existe una indicación clara de que gran cantidad de trabajadores están implicados en el reclamo y respaldan al sindicato;
- Da a los miembros un sentimiento de poder como grupo al permitirles compartir las decisiones y las victorias;
- Aclara a los miembros el carácter del conflicto existente entre el sindicato y el empleador;
- El sindicato aumenta su poder;
- El modelo de sindicalización permite a un sindicato asumir y resolver más problemas porque hay más personas implicadas y dispuestas a ayudar.

*Fuente: Consejo Sindical de Nueva Zelandia (1995), Sindicalizar a las trabajadoras movilizándolas con el modelo de sindicalización. Wellington, NZCTU.*

## 5.3. Lo público y lo privado en un enfoque de género

Como ya ha sido mencionado, la sociedad asignó históricamente diferentes roles a varones y mujeres. Así los varones tendieron a asumir la esfera de lo público (el trabajo) y las mujeres la esfera de lo privado (la reproducción y el trabajo doméstico).

Pues bien, no sólo el trabajo ha formado tradicionalmente parte de la esfera pública dominada por los varones, también fueron de su dominio la participación política y las actividades sociales en general. Estos espacios presentan formas y contenidos que los hacen más propicios para la

# La promoción de la igualdad de género

participación y el destaque de los varones que de las mujeres (y los ejemplos en contrario de mujeres destacadas en la ciencia, la política y, en menor grado, en las artes, no alcanzan para refutar la tendencia general).

***La participación activa en un sindicato forma parte de la esfera pública de las personas. También en este caso, ha existido un predominio masculino.***

Puede argumentarse, con razón, que los sindicatos son, en parte, un reflejo de lo que acontece en el mercado de trabajo, y que al haberse desarrollado aquéllos en contextos donde los varones predominaban en casi todas las áreas de actividad económica, es natural que estas organizaciones también tuvieran más afiliados varones que mujeres. En el mismo sentido de esta argumentación, el menor número de mujeres dirigentes o en puestos de responsabilidad, sería una consecuencia representativa de lo que ocurría en la base sindical.

Sin embargo, y de haber poseído alguna vez validez lo expresado antes, hoy ya no la tiene.

- Por un lado, si los afiliados varones continúan siendo más que las afiliadas mujeres, esto se relaciona más con la incapacidad de la organización para llegar con eficacia hasta las segundas que a un reflejo de la realidad, ya que como se ha visto, las mujeres son hoy una parte más que significativa del mercado de trabajo.
- Por otro, la escasa presencia de mujeres dentro de la organización sindical en puestos de responsabilidad, responde a una inercia cultural, portadora de prejuicios y estereotipos sexistas, que hace mantener actitudes y conductas discriminatorias en el propio sindicalismo, así como la presencia de mecanismos indirectos de discriminación.

Pero la cuestión fundamental a remarcar en este punto radica en que, al igual que en el trabajo, para muchas mujeres su incursión en esta esfera de “lo público” no las ha eximido en relación proporcional de sus responsabilidades en la esfera de “lo privado”. Y si estamos ante la presencia de mujeres trabajadoras y sindicalistas, lo que se tiene es una triple superposición de responsabilidades.

***No obstante lo complejo de este problema, está a la mano de los sindicatos desarrollar acciones positivas en por lo menos dos sentidos:***

- ◆ ***En el funcionamiento de la organización***, adoptar medidas que, a la vez que signifiquen una comprensión de la peculiar situación de las mujeres, signifiquen algún tipo de estímulo y ayuda a resolver sus problemas cotidianos. Muchos sindicatos han establecido guarderías para niños lo cual significa una ayuda tanto para facilitar la labor sindical como para el propio trabajo. Otra medida (no siempre sencilla, aunque no siempre intentada) consiste en organizar los horarios de las reuniones y actividades de modo tal que contemplen las necesidades (también) de las mujeres.
- ◆ Otra línea de trabajo, probablemente más delicada, radica en ***incorporar al trabajo normal del sindicato acciones de tipo educativo y publicitario***, orientadas al núcleo mismo del problema: el entorno familiar. Se trata de algo delicado, ya que el sindicato no puede pretender intervenir en lo que son las relaciones privadas que se establecen en cada familia. Más bien, la línea de trabajo consiste en una acción genérica, que puede ser atendida o no según la libre decisión de cada persona y su familia. Mediante ciclos de charlas y actividades culturales donde se aborden estos temas, campañas de afiches o por otros medios, el sindicato sí puede, como en otros campos, promover determinados valores, y la consiguiente asunción de nuevas actitudes y comportamientos.

***La participación activa en un sindicato forma parte de la esfera pública de las personas. También en este caso, ha existido un predominio masculino.***

## ❑ **Sindicalizar a mujeres proporcionándoles servicios**

Algunos sindicatos, especialmente de países en desarrollo, ponen énfasis como herramienta de sindicalización en proporcionar servicios directos a las mujeres. Se considera que tal medida es necesaria e importante para abordar las necesidades específicas de las mujeres y ayudarlas a comprender de manera práctica las ventajas de sindicarse. Algunos de los tipos de servicios que los sindicatos han estado suministrando como parte de sus campañas de sindicación son:

- ◆ En **Benin**, los sindicatos tienen proyectos para:
  - cooperativa del personal a través de la cual se comprarán artículos para el hogar (arroz, jabón) al por mayor, para poder vendérselos a las mujeres a precios inferiores a los de plaza;
  - servicios de lavadero en los barrios de las mujeres que trabajan para aliviarles la pesada carga que tienen en el trabajo y en el hogar; esto a su vez crea empleo para otras mujeres del barrio;
  - proporcionar servicios de guardería cerca del principal mercado para los hijos de las vendedoras a fin de facilitar la lactancia y para que las mujeres puedan continuar trabajando;
  - un grupo de teatro de mujeres, que está contribuyendo a educarlas no solamente en cuestiones relativas a sindicación sino también en cuestiones sociales tales como la planificación familiar, salud, educación de las hijas, desventajas de la poligamia. Esto es especialmente importante porque la mayoría de las mujeres son analfabetas.
- ◆ En el **Congo**, la CSTC se ha concentrado no sólo en problemas laborales de las trabajadoras relativos a igualdad de remuneración, igualdad de oportunidades, calificaciones profesionales y pasantías sino también en problemas sociales vinculados con la vida familiar, seguros de salud.
- ◆ En **Kenya**, la COTU tiene programas especiales de educación para mujeres, proyectos para generar ingresos, grupos de autoayuda y cooperativas; “a las mujeres les gusta no tener que preocuparse por la dominación masculina o por la presencia de expertos superiores”.
- ◆ En **Letonia**, el Sindicato de Marineros de la Flota Mercante ha establecido un seguro especial para las mujeres, exámenes médicos, remuneración suplementaria para licencia de maternidad y cuidado infantil.
- ◆ También en **Filipinas**, las consultas médicas gratuitas constituyeron una herramienta de movilización relativamente exitosa ya que, en general, las mujeres no tienen medios económicos para hacerse atender.
- ◆ En **Tailandia**, el Congreso Sindical, coordina un fondo de becas para ayudar a los niños de los trabajadores que perdieron sus empleos a continuar su educación; el fondo cuenta con la contribución de la CIOSL-ORAP y de la Oficina del Primer Ministro.

*(Tomado de: “El papel de los sindicatos en la promoción de la igualdad de trato entre mujeres y hombres y la protección de las trabajadoras vulnerables”, Primer informe del sondeo de la OIT-CIOSL)*

## 5.4. Acción positiva para la integración plena de las mujeres jóvenes a los sindicatos

El concepto de “acción positiva”<sup>1</sup> viene siendo manejado fundamentalmente como una herramienta introducida dentro de las relaciones de trabajo, con el fin de corregir las situaciones discriminatorias o de desigualdad de oportunidades en el trabajo. Pero se trata de un concepto que puede ser igualmente aplicado y utilizado por las organizaciones sindicales.

**La acción positiva consiste en un tratamiento formalmente desigual destinado a beneficiar a un colectivo históricamente discriminado, para garantizarle una auténtica situación de igualdad de oportunidades en relación a otros colectivos.**

La acción positiva puede articularse en dos niveles:

- **Medidas de acción positiva:** son actuaciones puntuales cuya finalidad es la eliminación a corto plazo de un obstáculo determinado.
- **Programas de acción positiva:** Son actuaciones complejas cuya finalidad es conseguir, a medio y largo plazo, la igualdad real entre varones y mujeres en un marco específico.

**La acción positiva hacia las mujeres no puede ser considerada como un acto discriminatorio hacia los varones, ya que no se trata de favorecer a las primeras y perjudicar a los segundos, sino de situar en un plano de igualdad real el punto de partida a unos y a otras.**

A continuación se ofrece una somera revisión de los diferentes tipos de acción positiva:

*La acción positiva consiste en un tratamiento formalmente desigual destinado a beneficiar a un colectivo históricamente discriminado, para garantizarle una auténtica situación de igualdad de oportunidades en relación a otros colectivos.*

- **Cláusulas declarativas anti-discriminatorias:** en el caso sindical, se referirían al reconocimiento de la igualdad de la mujer para participar y desempeñar cualquier responsabilidad al interior de la organización. Sin dejar de ser importantes, de estar aisladas no superan un carácter testimonial y no suponen la introducción de cambio efectivo alguno.
- **Medidas promocionales:** en el caso sindical, se está hablando aquí de acciones destinadas, por ejemplo, a la formación sindical diseñada en forma específica para las mujeres, en función de sus necesidades, visiones y expectativas. En algunos sindicatos, las medidas promocionales han consistido en establecer un número mínimo de secretarías que han de estar a cargo de mujeres, o un número mínimo en los órganos de dirección.
- **Comisiones de igualdad y procedimientos anti-discriminatorios:** se trata de la creación de comisiones permanentes cuya función es vigilar por el cumplimiento de las cláusulas anti-discriminatorias, detectar situaciones de desigualdad de oportunidades o de discriminación, así como proponer y garantizar la aplicación de otras medidas de acción positiva.
- **Apoyo a la maternidad y responsabilidades familiares:** este tipo de acción ya ha sido referido en el apartado anterior y constituyen también medidas de acción positiva.
- **Medidas que garanticen la dignidad personal de la mujer:** se trata de medidas orientadas a cambiar hábitos culturales y sociales que puedan perjudicar a la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres en el sindicato.

1. La mayor parte de los elementos desarrollados en esta parte han sido tomados de la “Guía no sexista de negociación colectiva”. Programa Optima. Comisiones Obreras (Secretaría Confederal de la Mujer), Fondo Social Europeo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Instituto de la Mujer de España). Madrid, España.

## Recordemos que:

- ◆ Los sectores y tipos de actividad en que las mujeres jóvenes se insertan mayoritariamente y más rápido en la actualidad, son en general débiles en cuanto a sus posibilidades de organización.
- ◆ A los efectos de la incorporación de las mujeres jóvenes a los sindicatos, ha de tomarse en cuenta que no alcanza con la remoción formal de los obstáculos que pudieran existir, sino que serán necesarias medidas positivas específicas que nivelen efectivamente sus posibilidades de participación con los varones.
- ◆ Así como la lucha sindical se orienta en defensa del salario y el empleo, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, ha de estar dirigida también en contra de cualquier forma de discriminación, cualquiera sea el criterio sobre el que ella se encuentre asentada (raza, edad, sexo, nacionalidad, etc.).
- ◆ La acción positiva consiste en un trato formalmente desigual destinado a beneficiar a un colectivo históricamente discriminado, a fin de asegurar una auténtica igualdad de oportunidades.
- ◆ Los sindicatos, a la vez que buscan la implementación de acciones positivas en los centros de trabajo, también pueden aplicarlas internamente, y estructurarlas en tanto programas de acción positiva destinados a crear un marco de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en la participación en las organizaciones y su funcionamiento.

## Dinámica grupal

### **Metodología de trabajo**

**Tiempo total:** 2 horas 30 minutos

**Recursos necesarios:** papelógrafo, marcadores

Los participantes del taller, reunidos en grupos, discuten y analizan las preguntas planteadas a continuación. Cada grupo elaborará un documento que contenga los siguientes tópicos:

1. **Igualdad de género y sindicatos:** rol del sindicato, acciones positivas a llevar a cabo (pertinencia o no de las mismas en el ámbito sindical). El enfoque de género y su transversalización en las diferentes áreas de actividad del sindicato (posibilidades y obstáculos, cómo se llevaría a cabo) (tiempo 1 hora).
2. **Igualdad de oportunidades, sindicatos y sociedad:** de qué manera los sindicatos están en condiciones de promover cambios culturales, asunción de nuevos comportamientos y actitudes en torno a la participación de la mujer en la esfera pública y la solución de los problemas generados por los diferentes roles que deben asumir (tiempo 1 hora).
3. **Sesión plenaria:** síntesis del trabajo en grupos.
4. **Elaboración del documento del módulo** (fuera del taller, a cargo de un equipo formado por un representante de cada grupo).

## Algunas cuestiones para debatir

- Las estrategias de acción positiva ¿deberían ser instrumentadas en los sindicatos? ¿Qué tipo de acciones positivas serían necesarias y apropiadas?
- ¿Cómo sería posible incluir el enfoque de género en forma transversal en todas las actividades del sindicato?
- ¿Existe una política sindical tendiente a la promoción permanente de la igualdad de oportunidades dentro de la organización? Si no es así ¿cómo debería instrumentarse?
- ¿Deberían existir estrategias destinadas específicamente a las mujeres jóvenes para su incorporación efectiva a la vida sindical?
- ¿Es el sindicato más consciente de estos temas y actúa de forma más coherente que otras organizaciones y espacios? (compararse con empresas, partidos políticos, organizaciones empresariales, el gobierno y otros).

## Lecturas recomendadas

- Aguirre, Rosario; Batthyány, Karina (Coord.). *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*. Serie Herramientas para la Transformación. Cinterfor/OIT –Universidad de la República (Uruguay)–Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Montevideo, 2001.
- Laís Abramo, María Elena Valenzuela, Molly Pollack. *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*. Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2000.
- OIT. *Mujeres que trabajan. El camino hacia mejores empleos*. Video. Ginebra, 1999.
- OIT. *Trabajo decente para la mujer: una propuesta de la OIT para acelerar la puesta en práctica de la Plataforma de Acción de Pekín*. Oficina para la Igualdad de Género, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, 2000.
- Programa Optima. *Guía no sexista de negociación colectiva*. Comisiones Obreras (Secretaría Confederal de la Mujer), Fondo Social Europeo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Instituto de la Mujer de España). Madrid, España.

# Juventud y empleo

---

## *Guía Sindical*

### Módulo 6

*Estrategias para la incorporación  
de jóvenes a los sindicatos*

Oficina Internacional del Trabajo



ACTRAV

CINTERFOR

IFP/SKILLS

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2001

Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, ~~solicitudes que serán bien acogidas.~~

---

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org). Sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)



# 6

## Estrategias para la incorporación de jóvenes a los sindicatos

### Objetivos:

Que los participantes:

- ◆ Conozcan las particularidades de las y los jóvenes.
- ◆ Estén en condiciones de diseñar e implementar estrategias sindicales que involucren a los jóvenes en virtud de sus propias características, intereses y necesidades.
- ◆ Diseñen estrategias de participación en las distintas instancias de funcionamiento del sindicato, de manera de lograr que compartan acciones formativas y acerquen a los jóvenes a las anteriores generaciones.

### Carga horaria del Módulo: 5 horas, distribuidas de la siguiente manera:

- ◆ Los sindicatos y los jóvenes: 3 horas
- ◆ Ejemplos de líneas y tipos de acción: 1 hora
- ◆ El involucramiento efectivo de los jóvenes en el funcionamiento del sindicato: 1 hora

**Dinámica Grupal:** 2 1/2 horas

### 6.1. Los sindicatos y los jóvenes

Para los sindicatos la incorporación de más jóvenes y de una forma más efectiva es una cuestión de supervivencia. Esto es algo que comprenden todos los sindicalistas, aunque no siempre logran diseñar e implementar estrategias globales de la organización dirigidas a afiliarlos e involucrarlos.

Aun cuando muchos sindicatos cuentan con una secretaría de juventud –paso que no deja de ser trascendente– en ocasiones existe la falsa sensación de que de esta manera el tema queda suficientemente atendido. Sin perjuicio de la existencia e importancia de tales secretarías o departamentos, la idea que viene ganando terreno es la que sostiene que el tema de los jóvenes y de su incorporación ha de ser una cuestión transversal que involucre a toda la organización.

*El diseño de toda estrategia destinada a llegar a los jóvenes con el mensaje sindical y a interesarlos por el sindicato, ha de tomar en cuenta ellos son un colectivo con peculiaridades y rasgos diferentes de otros de mayor edad. Pero también, y simultáneamente, que se trata de un colectivo heterogéneo, donde las acciones demasiado genéricas sólo tendrán alcances limitados.*

Dicho esto, corresponde ahora abordar una serie de dimensiones que deberían ser consideradas por los sindicatos en sus acciones dirigidas a los jóvenes.

## Las necesidades de los jóvenes

Resulta obvio decirlo, pero toda estrategia dirigida a los jóvenes ha de tomar en cuenta sus necesidades. A pesar de esta carga de obviedad, suelen cometerse dos errores básicos, a saber:

- a) *suponer que se conocen de antemano todas las principales necesidades de los jóvenes y,*
- b) *suponer que todos los jóvenes poseen las mismas necesidades.*

Es así que nunca está de más invertir cierta cantidad de tiempo y esfuerzos en tareas tales como:

- ◆ Analizar a qué jóvenes estarán dirigidas las acciones. ¿Se trata mujeres o de varones? ¿están empleados o desempleados? ¿son adolescentes o casi adultos? ¿en qué tipo de lugar viven? ¿cómo son sus familias y qué nivel de ingreso tienen? El sólo plantearse estas preguntas y problematizar en algo lo que en principio se considera obvio, ayuda a tomar decisiones más acertadas. Si además de ello es posible investigar, recabar datos y conseguir asesoramiento, tanto mejor.
- ◆ Atreverse a conocer las necesidades de los jóvenes en su propia versión, escuchándolos. No siempre será posible hacer una encuesta, y muchas veces no es el medio más apropiado para conocer estas necesidades. En cambio, si ya se tiene una idea de con qué tipo de jóvenes se desea trabajar, escuchar en profundidad a varios de ellos seguramente reportará sorpresas y muchas guías útiles. La experiencia indica, además, que cuando se le pregunta su opinión a las personas y honestamente se les da crédito como conocedores de una cierta realidad (que bien puede ser la suya propia y la de sus pares), ellas cooperan con buen ánimo y pueden ser útiles colaboradores en las tareas que se implementarán.

## Los intereses de los jóvenes

Casi siempre resulta difícil diferenciar los intereses de las necesidades de las personas y, sin embargo, no son exactamente lo mismo. Una joven puede tener necesidad de encontrar urgentemente un empleo, pero sus intereses pueden ser el conocer más acerca de otras culturas y pueblos y la música.

***Esta convergencia-divergencia entre intereses y necesidades suele tener un comportamiento diferente para jóvenes con diferente condición socioeconómica.***

- ◆ Para los jóvenes que gozan de más recursos y oportunidades, sus necesidades tenderán a coincidir con sus intereses, ya que muchas de sus necesidades más básicas (sustento económico, vivienda, alimentación, salud, transporte, etc.) estarán de antemano solucionadas.
- ◆ En cambio para aquellos jóvenes que no se benefician de estas posibilidades y oportunidades, las necesidades deben ser atendidas antes que los intereses.

***Los sindicatos intentan relacionarse con todos los jóvenes y no tienen porqué excluirse de establecer relaciones con colectivos juveniles con intereses diversos.***

Muchos jóvenes que tienen sus necesidades básicas resueltas y tienen la suerte de hacer aquellas cosas que realmente desean pueden tener intereses coincidentes con los del sindicato. Su incorporación, antes que su segregación por motivos “de clase”, es muy útil para el sindicato, para estos jóvenes y para el resto de los jóvenes.

***Pero resulta claro que los sindicatos habrán de tener una “opción preferencial” por aquellos jóvenes que, en función de sus menores posibilidades sociales y económicas, sufren en mayor grado la frustración de no cumplir con sus verdaderos intereses.***

Para el sindicato resulta entonces de utilidad también aquí, conocer y comprender cuáles son los intereses de los jóvenes a quienes desea llegar. Sobre esta base, el sindicato podrá ser no sólo una propuesta de organización, representación y defensa de los derechos de estos jóvenes, sino que además puede proponer formas de atender a los intereses, muchas veces frustrados, de los jóvenes, o bien proporcionar espacios y oportunidades para que surjan iniciativas desde los propios jóvenes.

Esto último puede requerir de recursos, pero sobre todo requiere de creatividad. Iniciativas en el campo de las artes y la cultura, del deporte, del esparcimiento y, sobre todo, de oportunidades para sociabilidad, pueden no necesitar demasiados fondos y dar muy buenos resultados.

### Los lenguajes de los jóvenes

Los trabajadores metalúrgicos manejan un lenguaje y unos códigos diferentes de los trabajadores rurales. Lo mismo sucede con los trabajadores que viven en la capital y los que viven en una zona fronteriza con otro país.

***Los jóvenes manejan lenguajes y códigos diferentes de los adultos y, entre los jóvenes, existen muchas subculturas con sus propios dialectos y códigos.***

Si los primeros dos ejemplos nos resultan naturales, comprensibles y son las más de las veces tomados en cuenta por los sindicatos, el que suceda lo mismo con los jóvenes no puede sorprendernos y merece igual atención. Después de todo, los jóvenes están también en las fábricas y en el campo, en las capitales y las fronteras, en los centros y en las periferias, son más o menos jóvenes y una cantidad de diferencias más que los hacen hablar en forma diferente.

Se trata de un problema más complejo de lo que parece. Por un lado, los sindicatos tienden en ocasiones a uniformizar sus formas de hablar (después de todo, el sindicato es también un colectivo y una subcultura con su lenguaje y códigos propios). Esto, que puede ser útil para llegar a determinados medios, no lo es tanto para otros.

***Para los jóvenes en particular, el lenguaje sindical puede resultar árido y poco atractivo, y puede instalar desde un comienzo una distancia que no debería existir si realmente pudieran comunicarse y conocer las respectivas ideas, necesidades e intereses.***

Sin embargo, la solución no necesariamente es que el sindicato adopte un lenguaje "juvenil". Esto, además de ser laborioso, también suele sonar a impostado, produciendo efectos contrarios a los buscados.

***Existen, quizás, dos posibles claves para esta cuestión:***

- ◆ Uno, si es posible, intentar que los mensajes sean pensados, escritos, dichos también por jóvenes, ya que el diálogo entre pares siempre tiene mayores posibilidades de establecer una comunicación eficaz y es vista en términos de igualdad.
- ◆ Dos, con buena disposición y mente abierta, cualquiera puede hablar con cualquiera: jóvenes con adultos y adultos mayores, la gente del campo con la de la ciudad, la de la capital con la de la frontera. Aún más, el diálogo entre diferentes, si es genuino, si no pretende establecer jerarquías, o imponer "verdades", puede resultar más enriquecedor para las partes que el diálogo entre personas que piensan, siente y hablan igual: la diferencia enriquece. Así, seguramente, cualquier joven esté dispuesto a escuchar a un sindicalista veterano, si éste también es capaz de escuchar genuinamente al joven.

***El diálogo entre diferentes, si es genuino, si no pretende establecer jerarquías, o imponer "verdades", puede resultar más enriquecedor para las partes que el diálogo entre personas que piensan, siente y hablan igual: la diferencia enriquece.***

### Los espacios de los jóvenes

Si bien el sindicato puede intentar tomar contacto con los jóvenes en su lugar de trabajo, es claro que se tratará de una alternativa sólo posible en aquellos casos en que estos jóvenes tengan un empleo, y que sea posible para el sindicato llegar hasta sus lugares de trabajo.

Pero como se ha visto, muchos jóvenes se encuentran desempleados, o lo están en condiciones donde su organización y/o sindicalización es difícil. Y es en virtud de esto que el sindicato deberá considerar otras alternativas.

***Al igual que otros colectivos, los jóvenes tienen sus propios espacios donde se reúnen, socializan, se expresan y donde se sienten como las personas especiales que son.***

Entre dichos espacios no suelen estar, lamentablemente, los sindicatos. Por ello el sindicato debe conocer dónde están los jóvenes (o más bien qué jóvenes están en qué lugar), e intentar acercarse, con respeto y mente abierta, a esos lugares y espacios.

Los jóvenes están en los centros educativos, en las plazas de deportes, en las discotecas, en la playa, en el estadio o en los conciertos. Pero obviamente no corresponde llegar con la misma propuesta a cualquiera de estos sitios y será necesario respetar la naturaleza de cada cual adaptando la forma en que el mensaje sindical es transmitido, y la forma en que el sindicato se abre a los jóvenes.

### ■ **Los sindicatos con los jóvenes**

- En el marco de la Campaña internacional de la CIOSL “El futuro comienza ya, ¡afíliate a un sindicato!” las principales centrales brasileñas –CGT, CUT y Força Sindical– constituyeron equipos de campaña, disponen de un documento de trabajo que engloba la declaración de los jóvenes de Brasil, y funcionan aprovechando fechas emblemáticas como la semana nacional de la juventud.
- En España, el Comité de la Juventud de las CC.OO. ha publicado una guía denominada “No te pares: empléate” que se distribuye gratuitamente en los centros de formación profesional. En esta guía, presenta distintas técnicas para buscar y encontrar un empleo, pero también un resumen de los derechos de los trabajadores así como los diferentes servicios que ofrecen los sindicatos.
- En Francia, FO intenta aproximarse a esta categoría de trabajadores “intermitentes” adaptando sus servicios -proporciona información jurídica sin obligación de adhesión- y el monto de sus cuotas (aproximadamente 6 dólares anuales).
- El Comité de la Juventud del Congreso de Trabajo de Canadá (CTC) trabaja desde hace varios años hombro con hombro con los movimientos de estudiantes para sensibilizar los futuros trabajadores a la realidad del mercado a través de una documentación más atractiva y la acción en el terreno. Sin embargo, el Comité también está a su lado para protestar cuando las autoridades recortan claramente los fondos públicos destinados a la educación, lo que conlleva, en algunas provincias, un aumento de los derechos de inscripción de los estudiantes que puede alcanzar hasta el 35%.

## 6.2. Algunos ejemplos de líneas y tipos de acción

***Los sindicatos pueden implementar campañas de afiliación y programas de difusión y propaganda entre los jóvenes utilizando por ejemplo, instrumentos como los siguientes:***

- ◆ **En las escuelas y centros de estudios**, los sindicatos pueden desarrollar una labor de difusión y educación. En la mayoría de los países los programas de educación no contemplan contenidos relativos al funcionamiento del mundo del trabajo y de las relaciones laborales y, por tanto, los niños y jóvenes no conocen a los sindicatos ni qué funciones cumplen para los trabajadores y para la sociedad en general. Los sindicatos pueden intentar negociar con las autoridades educativas a fin de que este tipo de contenidos sea incluido en los

programas. Cuando esto no sea posible, es válido ofrecer alternativas extracurriculares que serán acogidas por ciertos maestros y profesores como una deseable complementación a su labor docente.

- ◆ En los centros de estudios secundarios, técnicos y superiores, **los gremios y asociaciones estudiantiles** pueden ser valiosos aliados para el desarrollo de acciones de difusión y para lograr afiliarse directamente a jóvenes que ya están trabajando o que lo harán próximamente.
- ◆ **Los clubes sociales y deportivos barriales, así como algunas ONG** son algunas de las organizaciones e instituciones con cuya cooperación el sindicato puede ampliar el alcance de sus actividades y lograr llegar hasta los jóvenes.
- ◆ La elaboración de **publicaciones específicas destinadas a la juventud**, como revistas, boletines, carteles, folletos y volantes, y la utilización de los medios de comunicación populares entre los jóvenes, son también herramientas útiles para el trabajo sindical con los jóvenes.
- ◆ Y, por supuesto, **el permanente esfuerzo que deben desarrollar los propios miembros del sindicato por afiliarse y organizar a los jóvenes en los lugares de trabajo** continúa siendo una forma efectiva e insustituible de desarrollo de la labor sindical, pero que debe ser también estimulada permanentemente.

*Las formas de afiliación al sindicato y los incentivos que se ofrecen para concretarla resultan claves para que sea algo atractivo y accesible para los jóvenes:*

- ◆ proporcionando servicios y publicaciones especiales y dando formación a los/las jóvenes afiliados sobre los derechos de los trabajadores jóvenes, la planificación de la carrera y la búsqueda de empleo;
- ◆ ofreciendo una afiliación sindical especial a los estudiantes y a los jóvenes desempleados y
- ◆ asegurando que los jóvenes se benefician de la afiliación al sindicato porque las políticas y programas sindicales reflejan los temas y aspectos que les atañen.

### □ **Jóvenes sindicatos liderados por jóvenes en Canadá**

Mientras que USA, en los años noventa, desaparecieron algunas organizaciones de sindicatos jóvenes en los sectores de servicios y del comercio minorista y al detalle, en Canadá se produjo un pequeño movimiento sindical juvenil. En 1993, Sarah Inglis de 17 años, ante el hostigamiento de la dirección con continuos cambios arbitrarios y la reducción de horarios, se puso a la cabeza del sindicato de McDonald's de Orangeville, en Ontario. Durante ese mismo año, David Coburn, de 19 años, lideró un sindicato en el restaurante Harvey de Toronto ante el acoso de la dirección y el pago de salarios por debajo del mínimo. Desde entonces, los trabajadores adolescentes se han puesto a la cabeza de los sindicatos de empresas tales como Levi's, Limite, Suzy Shier, en las ciudades del área metropolitana de Toronto; en Walmart y en los casinos de Windsor, en Ontario, en diversos comercios de Vancouver, en la Columbia Inglesa, por dar algunos ejemplos.

Fuente: Niki Best. *Resumen del Estudio de Investigación sobre la organización sindical de los trabajadores jóvenes. 2001.*

## Estrategias para la incorporación de jóvenes a los sindicatos

Las campañas de difusión, propaganda y afiliación de jóvenes tienen una indudable importancia para la extensión de la base de afiliación del sindicato y para lograr organizar a muchos jóvenes que sufren condiciones laborales precarias y sin respeto por sus derechos más básicos. Pero para que este tipo de programas de acción tengan cabal éxito y sean sostenibles en el tiempo existen dos factores a considerar:

- ◆ Primero, que los sindicatos logren efectivamente considerar los intereses y necesidades de los jóvenes y les sirvan como herramientas de organización y defensa de sus derechos.
- ◆ Segundo, que los jóvenes visualicen en el sindicato como un espacio propio, donde se le ofrecen oportunidades de desarrollo personal y social y de colocar sus capacidades al servicio de los demás.

*La búsqueda intencionada de una integración intergeneracional de los puestos de dirección y de las instancias intermedias del sindicato, constituye la mejor garantía para que los jóvenes se sientan efectivamente incorporados.*

***Ambos aspectos son fundamentales y se necesitan uno al otro. El sindicato crece afiliando más trabajadores jóvenes y, a la vez, ha de incorporarlos a tareas de responsabilidad dentro de la organización.***

Como ya se dijo, la creación en la mayoría de los sindicatos de Comisiones o Secretarías de Juventud representa un paso importante, siempre y cuando no se tornen en “cápsulas” o compartimientos donde los temas caros a los jóvenes se mantienen acotados.

La mayor utilidad de este tipo de instancias se manifiesta cuando se le entrega la responsabilidad de diseñar, coordinar los programas orientados a los jóvenes así como la de promover y vigilar la incorporación de jóvenes a ámbitos de toma de decisiones del sindicato.

***Finalmente, la búsqueda intencionada de una integración intergeneracional de los puestos de dirección y de las instancias intermedias del sindicato, constituye la mejor garantía para que los jóvenes se sientan efectivamente incorporados, puedan aportar todo lo que pueden y, a la vez, beneficiarse de los conocimientos y experiencias de los sindicalistas mayores.***

### □ **El reclutamiento de los jóvenes como una prioridad del sindicato**

En Noruega se celebra desde hace 15 años y como fruto de la participación seria de los jóvenes en el movimiento sindical, la Ronda de Verano LO (la Confederación Sindical Noruega), con el fin de despertar el interés y compromiso entre los miles de jóvenes que tienen un trabajo estival. Se organizan a través de quioscos, publicidad en la televisión y en salas de cine, visitas de información en las escuelas, visitas de jóvenes sindicalistas a sus lugares de trabajo habituales y la puesta a disposición de un “teléfono rojo” para los trabajadores y empleadores. La mayoría de los problemas que se encuentran es la falta de contratos escritos y de cumplimiento de los horarios. Los jóvenes sindicalistas participantes en la Ronda, cuya media de edad está en los 25 años, son voluntarios y becados por la LO o por sus empleadores, recibiendo una formación sobre la forma de resolver los casos y el comportamiento con los empleadores.

En Estados Unidos, la AFL-CIO organizó en 1996 el Union Summer como respuesta al acercamiento de los jóvenes, reclutando estudiantes universitarios en todas las ciudades del país. Gracias a esta oportunidad los jóvenes pudieron conocer qué hacen los sindicatos y qué organizan, a la vez que se familiarizaron con la legislación laboral. Ese mismo año, John Sweeny, presidente de AFL-CIO, defendió que los sindicatos no debían solamente continuar protegiendo los puestos de trabajo frente a los cierres de empresas, sino que debían también comprometerse a afiliar nuevos miembros, fundamentalmente en los sectores de expansión como el de los servicios, consagrando el 30% del presupuesto sindical a este objetivo y a luchar por los trabajadores con salarios mínimos.

Fuente: Niki Best. *Resumen del Estudio de Investigación sobre la organización sindical de los trabajadores jóvenes. 2001.*

## Recordemos que:

- ◆ Las estrategias de acercamiento de los jóvenes a los sindicatos han de tomar en cuenta aspectos tales como sus necesidades e intereses, los lenguajes que ellos manejan y los espacios que los congregan.
- ◆ Sin abandonar la búsqueda de afiliación directa en los lugares de trabajo, los sindicatos pueden desarrollar otro tipo de acciones, como la prestación de servicios de distinto tipo, el acercamiento a otras organizaciones de jóvenes o que con ellos trabajan, campañas de difusión en centros de estudio y publicaciones dirigidas específicamente a los jóvenes.
- ◆ El involucramiento de los jóvenes en el funcionamiento cotidiano del sindicato y en funciones de responsabilidad es un desafío simultáneo y complementario de la afiliación.
- ◆ El reconocimiento de que además de poseer una identidad común, el sindicato puede ser un colectivo diverso, y que ello no resiente su unidad, sino que la enriquece y fortalece, es una filosofía que puede favorecer una convivencia intergeneracional en las organizaciones.

## Dinámica grupal

### Metodología de trabajo

**Tiempo total:** 2 horas 30 minutos

**Recursos necesarios:** papelógrafo, tarjetas, marcadores

1. En plenario se realiza una lluvia de ideas respondiendo a las preguntas que se formulan a continuación. Las personas que facilitan el proceso irán anotando en las tarjetas y apoyándolas sobre una pared. (Tiempo 1 hora)
2. Posteriormente, se forman grupos de trabajo y se ordenan los contenidos surgidos del plenario, de manera de priorizar los temas de acuerdo a: qué haremos, cómo lo haremos, con qué recursos lo haremos. (Tiempo 1 hora)
3. Seguidamente, el grupo valora las posibilidades reales que tiene el sindicato para encarar acciones que involucren a las y los jóvenes. En caso de existir dificultades, se establecerán las formas en que éstas podrían sortearse.
4. En plenario, se realiza la presentación de cada grupo.
5. El documento de este módulo será elaborado por un equipo integrado por un representante de cada grupo.

## Algunas cuestiones para debatir

- ¿Existe una estrategia de acercamiento y afiliación de los jóvenes al sindicato?
- ¿Qué es posible rescatar de las prácticas de afiliación tradicionales y qué nuevas estrategias es posible instrumentar?
- ¿Hay oportunidades para que los jóvenes asuman tareas de responsabilidad en el sindicato? ¿Deberían ampliarse? ¿Cómo es posible hacerlo?
- ¿Cómo puede nuestro sindicato lograr acercarse a los jóvenes que aún no trabajan? ¿Qué aspectos deberían tomarse en cuenta para hacerlo?
- ¿Qué aspectos del sindicato deberían cambiar para volverlo más atractivo y útil para los jóvenes?

## Lecturas recomendadas:

- CIOSL – Departamento de Igualdad y Juventud. *IMPACT: Revista del Comité de la Juventud de la CIOSL*. Varios números (Publicación periódica). Bruselas.
- Comité para la juventud de la CIOSL. *Plan de acción de la juventud de la CIOSL*. Adoptados por la 113ª reunión del Comité Ejecutivo celebrada del 25 al 27 de noviembre en Seattle, Estados Unidos.
- Kassler, Reinhard *Métodos seleccionados de educación obrera*. ACTRAV/OIT. Segunda impresión, Ginebra, 1986.
- Kassler, Reinhard *Teoría de la comunicación*. ACTRAV/OIT. Segunda impresión, Ginebra, 1986.
- OIT-ACTRAV. *Derecho sindical de la OIT: Normas y procedimientos*. Ginebra, 1995.

## Los sindicatos y la juventud en Internet

Tanto a los efectos de conocer las experiencias e iniciativas que con relación a los jóvenes los sindicatos están llevando adelante, como para permitir un efectivo intercambio y eventual coordinación entre las diferentes organizaciones, Internet se constituye hoy en una herramienta de creciente utilidad. A continuación se enumeran una serie de sitios sindicales referidos al tema de la juventud.

### Páginas con información sobre juventud en los servicios de la OIT

- Oficina de Actividades para los Trabajadores ACTRAV/OIT – Foro de la Juventud: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actrav/genact/youthg.htm>
- Los Sindicatos con los jóvenes - Cinterfor/OIT: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/juventud/index.htm>
- Página sobre Jóvenes, Formación y Empleo de Cinterfor/OIT: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/index.htm>
- Red de Alto Nivel de Promoción de Políticas sobre el Empleo de los Jóvenes (ONU, OIT, Banco Mundial): <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/targets/youth/index.htm>

### Páginas de jóvenes en sitios web sindicales

- AFL-CIO - Actividades con jóvenes (en inglés): <http://www.aflcio.org/unionsummer/index.htm>
- CGT - Central Geral dos Trabalhadores - Estrategias para los jóvenes: <http://www.cgt.org.br/jovem/estrategia.htm>
- CES - Confederación Europea de Sindicatos - Políticas para la Juventud (en inglés): <http://www.etuc.org/YOUTH.cfm>
- CIOSL - Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres - Página sobre la Juventud: <http://www.icftu.org/displaydocument.asp>
- Foro electrónico del Comité de Juventud de la CIOSL, pedido de suscripción: [marieke.koning@icftu.org](mailto:marieke.koning@icftu.org)
- Comisiones Obreras - Ventana joven: <http://www.ccoo.es/sindicato/vjoven.html>
- CLC-CTC - Congreso Canadiense del Trabajo - Página de Jóvenes (en inglés): <http://www.clc-ctc.ca/youth/index.html>
- FIET - Federación Internacional de empleados, técnicos y profesionales - Página de la juventud (en inglés): <http://www.fiet.org/youth/homeyouth.htm>
- Força Sindical - Secretaria de Juventud: <http://www.fsindical.org.br/htm/secao2/secretarias/juventude.htm>
- OFL - Federación de Trabajadores de Ontario (Canadá) - Comité Juvenil (en inglés): <http://www.ofl-fto.on.ca/youth/>
- Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco e Região - Força Sindical - Proyecto Eremim: <http://www.eremim.org.br/>
- UNI - Internacional de las capacidades y de los servicios - Sección Juventud (en inglés): <http://www.union-network.org/UNISite/Groups/Youth/Youth.html>
- UNI - Africa - Grupo de Jóvenes (en inglés): <http://www.ptti.org.zm/youths.htm>