

JÓVENES, MERCADO LABORAL Y EDUCACIÓN: UNA REVISIÓN DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Diciembre, 2007

Cesar Guzmán Concha.

RESUMEN

El documento expone las principales tendencias que caracterizan el mercado de trabajo de los jóvenes en países relevantes del escenario internacional, poniendo de relieve las variables, contextos e interacciones que afectan tanto al ingreso de los jóvenes en el mercado laboral como al desempleo juvenil (cohorte de edad de 15-24 años). A través de una revisión de la literatura especializada, se exponen las principales hipótesis que explican la tasa de participación y el desempleo en diversos países, y se reseñan los principales hallazgos de dichas investigaciones. Se concluye que, si bien un perfil socio-demográfico caracterizado por el descenso en el tamaño de las cohortes de edad más jóvenes y el mejoramiento de sus credenciales educativas mejora su posición relativa en el mercado, su influencia es limitada y en ocasiones contradictoria respecto de la participación juvenil en el mercado laboral. Los factores más relevantes que esta literatura pone de relieve son las instituciones de regulación del mercado de trabajo (sistemas de educación/entrenamiento de jóvenes, sueldos e impuestos al trabajo, y los modelos de relaciones industriales), el ciclo económico general de un país, y el impacto de *shocks* económicos. En tal sentido, la evolución de fenómenos tales como los modelos familiares y las estrategias y expectativas de inserción laboral, son considerados como la consecuencia de una determinada situación del mercado de trabajo. La literatura revisada también sugiere que, toda vez que las instituciones interactúan entre sí y que las características del punto de inicio de las reformas institucionales difieren en cada país, los contextos en que se aplican reformas puntuales deben ser evaluados cuidadosamente. Por lo tanto, no existen reformas únicas cuya incidencia se verifica con independencia de los contextos.

AUTOR

Cesar Guzmán Concha: candidato a Doctor en Sociología,
cesar.guzman@daad-alumni.de.

1. Introducción.

El objetivo del presente documento es doble. En primer lugar, exponer las tendencias más relevantes que caracterizan el mercado de trabajo de los jóvenes en países seleccionados. En segundo lugar, reseñar las variables, los contextos y las interacciones que inciden en el comportamiento tanto de la tasa de participación como del desempleo entre los jóvenes en dichos países. Para este efecto el documento revisa alguna de las principales investigaciones efectuadas sobre el tema, discute las hipótesis principales y pone de relieve los hallazgos y consensos en esta literatura. Aunque no se concentra en el caso de ningún país en particular, se hace referencia a casos específicos en la medida que aportan información relevante para la elaboración de políticas públicas en Chile.

La afirmación de que el mercado de trabajo que enfrentan los jóvenes es mucho más difícil que el encontrado por sus padres, constituye un consenso prácticamente a escala mundial. No sólo las economías en transición, en América Latina o el este de Europa, experimentan altas tasas de desempleo y –en general– bajos niveles de participación entre los jóvenes, sino que también ha sido un fenómeno propio de las economías avanzadas. En efecto, desde la década de los 1980s y durante los 1990s, la mayoría de los países de la OCDE han visto un deterioro de sus indicadores de empleo, incluyendo el crecimiento del desempleo juvenil. El fenómeno no es exclusivo de la vieja Europa continental, sino que ha afectado también a los Estados Unidos y a otras economías liberales anglosajonas. Aunque durante esta década los indicadores han experimentado una ligera mejoría en Europa, destacando la impresionante recuperación de países como Dinamarca y Países Bajos, la preocupación persiste entre los responsables de implementar políticas de formación y empleo.

En América Latina, en tanto, los jóvenes han sido uno de los grupos sociales tradicionalmente más golpeados por la inestabilidad económica. Aunque la presente década muestra signos alentadores de recuperación respecto de la década de los ochenta en la mayoría de los países (PIB, inflación, desempleo agregado), ésta ha tardado en hacerse visible para la juventud. Así, aunque durante 2006 el desempleo juvenil ha bajado un 2% respecto del año anterior, su nivel aún permanece entre 1.7 y 2.2 veces la tasa de desempleo total en 7 países¹ (OIT, 2006). En la actualidad, los jóvenes son una parte importante del desempleo total en la mayoría de los países de la región (un 46% del total del paro en Brasil, un 43% en Perú, un 35% en Venezuela). Otra característica que genera preocupación es la existencia de un conjunto relevante de población joven que no estudia ni trabaja, es decir, que se encuentra al margen de los dos mecanismos de integración social y transición a la vida adulta de mayor impacto (OIT, 2006).

En forma resumida, las principales tendencias a nivel internacional que enfrentan los jóvenes al momento de ingresar al mercado laboral son las siguientes:

- Un aumento de la tasa de desempleo en los estratos más jóvenes del mercado de trabajo, desde la década de 1980s. Este aumento ha sido paralelo a la caída de la tasa de participación del mismo estrato desde la mencionada década.
- Un empeoramiento de los ingresos de los jóvenes que trabajan, respecto del mismo estrato de población hace 20 o 30 años. Dicho empeoramiento se refleja en el hecho que segmentos

¹ Brasil, Chile, Colombia, Perú, Venezuela, Jamaica y Trinidad y Tobago.

considerables de los jóvenes laboran en empleos calificados como de salarios bajos² y que la probabilidad de que consigan un trabajo de ese tipo ha aumentado considerablemente.

- Un aumento de la proporción de jóvenes que encuentran empleos para los que se requieren menores cualificaciones educacionales que las que ostentan.
- Una mayor tasa de desempleo entre las mujeres jóvenes que entre sus pares masculinos.
- Una concentración del desempleo juvenil entre jóvenes con claras desventajas debido a calificaciones inapropiadas o a que abandonaron el sistema educativo.

En Europa de los 27, la situación del empleo juvenil ha experimentado una relativa mejoría entre 2000 y 2006. Esta mejoría se expresa en que la tasa de actividad de los jóvenes ha caído 1.6% para situarse en el 44%, mientras que la tasa de empleo de los jóvenes ha bajado un 0.8% para situarse en el 36.3%. El desempleo juvenil ha caído del 18.5% en 2000 al 17.4% en 2006, al tiempo que el porcentaje de desempleados jóvenes respecto del desempleo total ha disminuido del 25.2% en 2000 a 24.3% en 2006. El informe oficial de la Comisión Europea de 2007 (Comisión Europea, 2007: 31) señala que “el desempeño promedio del mercado de trabajo de jóvenes dentro de UE-27 ha mejorado algo desde el comienzo de la década. El desempleo juvenil está a la baja y el decrecimiento del empleo juvenil y de la participación en el mercado de trabajo se debe mayormente a una proporción más alta de jóvenes en la educación y por tanto no disponible para el mercado de trabajo”.

Sin embargo, el cambio de tendencia es de poca magnitud, a la vez que transcurre con demasiada lentitud, especialmente considerando las metas impuestas en las Directrices de empleo en Europa en 2005³, y persiste una brecha importante (ver tabla N° 1) al efectuar la comparación de los principales indicadores con los de otras economías como los EEUU, Canadá y Japón.

Tabla N°1		
Tasa de empleo y desempleo en UE, EEUU, Canadá y Japón, 2006		
Jóvenes (15-24) años		
	Tasa de empleo (%)	Tasa de desempleo (%)
UE-27	35.9	17.4
EEUU	54.2	10.5
Canadá	58.7	11.6
Japón	41.4	8.0
Fuente: Comisión Europea, <i>Employment in Europe 2007</i>		

Por otro lado, es importante indicar que la situación dentro de la Unión Europea o incluso dentro de la zona euro es todavía bastante heterogénea. Por un lado, Dinamarca y Países Bajos tienen tasas de desempleo juvenil de 7.7% y 6.6% respectivamente, y Austria, Irlanda y Lituania por bajo el 10%. A la vez, los primeros países mencionados están a la cabeza de la Unión Europea respecto a la tasa de empleo juvenil, pues casi las dos terceras partes de los jóvenes tienen un trabajo (64.6% y 66.2%

² La OCDE considera como empleo de salario bajo aquel donde el salario por un empleo de tiempo completo está por debajo de 2/3 de la media del salario de tiempo completo.

³ Estas directrices establecen un conjunto de objetivos que debe perseguir tanto la política comunitaria como la de cada país miembro. Entre ellos se destaca: un promedio de abandono escolar no superior al 10%; alcanzar al 85% de educación secundaria completa entre los jóvenes de 22 años; y ofrecer al desempleado joven que cumple 6 meses en dicha condición un paquete de programas que incluyan entrenamiento y re-entrenamiento, prácticas laborales, y otras medidas para devolverlos al mercado de trabajo.

respectivamente). También, estos países tienen la tasa más baja de jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian, trabajan ni se entrenan laboralmente⁴ (conocida como NEET: *not in education, employment or training*), la que se sitúa por debajo del 10%.

En el otro extremo, con tasas de paro juvenil superiores al 20% se encuentran Bélgica (20.5%), Francia (22.6%), Grecia (25.2%), Italia (21.6%), Polonia (29.8%), Rumania (21.4%), Eslovaquia (26.6 %) y Suecia (21.5%). Las tasas de empleo más bajas de la UE se encuentran en Hungría (21.7%), Bulgaria (23.2%), Luxemburgo (23.3%), Polonia (24.0%), Grecia (24.2%), Rumania (24.0 %) y Lituania (23.7%). Respecto a la tasa NEET en jóvenes de 20 a 24 años, los índices más altos los exhiben Francia, Italia, Polonia, Rumania y Eslovaquia, por sobre el 20%, y Bulgaria cerca del 30%.

Mientras, en América Latina, el grupo de países con peores resultados en lo que se refiere a la tasa de paro juvenil (OIT, 2005), está compuesto por Argentina, Colombia, Uruguay⁵ y Venezuela. Estos países, desde 1990 hasta el presente han presentado tasas de desempleo juvenil por sobre el 20% en buena parte de los años del período, y han alcanzado *peaks* del 35.5% en Argentina en 1996, del 36.3% en Colombia en 1999, 40% en 2002 en Uruguay y 30.3% en Venezuela en 2003. Por otro lado, Brasil también pertenece a este grupo, pues ha visto empeorar su desempeño en este indicador: en 1991 tenía una tasa de paro juvenil del 9.1% en el segmento de 18-24 años, la que ha ido ascendiendo hasta empinarse por sobre el 20% en 2002, alcanzar su pico el 2004 con un 23.7%, para situarse en 2005 en el 21.6%.

Entre los países con desempeño regular durante el período, podemos mencionar a Perú y Costa Rica. En el primero, el paro juvenil ha rondado el 15% durante 1990-2005, mientras que en el segundo, ha fluctuado entre tasas cercanas al 10-15% en el mismo período. El único caso de tasas de desempleo consistentemente por debajo del 10% es el de México⁶. Aunque este país en 1999 llegó al 9.9%, la tasa de desempleo ha fluctuado entre el 4.4% en 1992 y el 7.4% en 2004. El caso de este país es destacable pues además exhibe tasas de participación de los jóvenes bastante altas: cercanas al 65% en hombres, aunque por bajo la mayoría de los países de la OCDE entre las mujeres de 15 a 24 años (OCDE, 2007).

2. Variables, tendencias e interacciones.

Las investigaciones que buscan caracterizar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, han enfrentado la dificultad que comporta la utilización del desempleo como indicador exclusivo de la situación de dicha cohorte (ver por ejemplo, OCDE, 1999; Marchand, 1999). Si se considera que la población joven (15 a 24 años) en el mercado de trabajo es cada vez más reducida debido al alargamiento del período de educación-formación (en este sentido el caso de Francia merece ser mencionado, pues en este país la edad promedio de ingreso al trabajo a fines de los 1990s trepó hasta los 22 años [OCDE, 1999]), y que, adicionalmente, los jóvenes menos formados representan un porcentaje cada vez mayor de la población juvenil activa, entonces resulta más preciso observar la tasa de participación y su relación con el empleo y la inactividad dentro de este estrato. Por tanto,

⁴ Se usa el tramo de edad de 20 a 24 años pues el anterior (15-19) tiende a estar distorsionado a causa de que parte importante de las personas en dicha cohorte se encuentran cursando la fase terminal de la educación formal.

⁵ En Uruguay, la cohorte joven es la de 14-24 años.

⁶ En México, la cohorte joven está dividida en una primera categoría de edad, entre 12-19 años, y la segunda, entre 20-24 años. El guarismo ofrecido en este informe corresponde a esta última categoría.

aunque el paro entre los jóvenes es un indicador usado ampliamente, tanto como variable descriptiva o dependiente, y ciertamente no puede ser despreciado, las transformaciones sociales de las últimas décadas lesionan su representatividad y en ocasiones introducen un sesgo de interpretación.

Una de estas transformaciones es la que se observa en el **perfil demográfico** de las poblaciones. Para algunos analistas, la consolidación de la transición demográfica, combinada con la revolución de las tecnologías de información y comunicación, debería favorecer las condiciones de empleabilidad de los jóvenes. Las variables explicativas de este razonamiento fueron: (i) la consolidación de una estructura de población de carácter constrictivo (es decir, una pirámide con cohortes de edad de tamaño relativamente similar debido a bajas tasas de mortalidad y fertilidad); y (ii) la estabilización de una economía de servicios y crecientemente tecnologizada. La primera debería reducir la población en edad activa (a la vez que aumentar la tasa de dependencia); mientras que la segunda debería incrementar el tipo de trabajos disponibles en el mercado para los cuales los jóvenes resultan más atractivos: restaurantes, comercio, hoteles, informática, etc. La situación resulta paradójica para los analistas, pues dichos factores no han tenido los efectos esperados sobre la condición de los jóvenes (Freeman, 1999).

Otra de las explicaciones dadas para las tendencias contemporáneas en el paro juvenil es el **desbalance entre las cohortes de edad que ingresan y salen del mercado de trabajo**. Sin embargo, los países que exhiben este desbalance en forma más dramática (Australia, Canadá, Estados Unidos) son los que evidencian una situación relativa menos aguda en materia de desempleo juvenil, o que han logrado disminuir el desempleo agregado y de los jóvenes en forma destacada (Irlanda). Así mismo, en el período 1976-1996 en Bélgica, el Reino Unido y los países nórdicos (Suecia, Finlandia, Dinamarca) la población entre 15-64 años creció más lentamente que en los países mencionados precedentemente, sin embargo, tuvieron situaciones peores de desempleo juvenil durante todo o gran parte del período analizado (Marchand, 1999). Estos argumentos desestiman los supuestos efectos positivos de los cambios demográficos.

La consolidación de un determinado perfil demográfico afecta al tamaño de los estratos que componen la fuerza de trabajo y, consecuentemente, a la cantidad de personas que ingresarán al mercado de trabajo o que demandarán su ingreso al sistema de educación-formación⁷. La evidencia de estudios comparados muestra que esta variable por sí sola no parece tener un impacto relevante sobre el comportamiento de la desocupación entre los jóvenes. Aunque esta relación en particular ha sido objeto de una gran controversia, estas mismas investigaciones indican que el efecto combinado del cambio demográfico con el efecto de las instituciones que regulan el trabajo y los shocks económicos efectivamente tiene una incidencia considerable en el comportamiento del desempleo entre los jóvenes (Jimeno y Rodríguez-Palenzuela, 2002).

Una relevancia mayor para la dinámica entre ocupación y desocupación tienen las **condiciones generales de la economía**. La investigación empírica ha mostrado que la demanda de trabajadores jóvenes es muy sensible al **ciclo económico y la evolución de la demanda de trabajo agregada** (OCDE, 1996), lo que significa que tasas de crecimiento moderadas o altas y bajo desempleo agregado impactan negativamente sobre el desempleo juvenil. Al contrario, crecimiento bajo o

⁷ Esta variable afecta también a la tasa de dependencia. Como se sabe, este indicador se refiere a la ratio entre población pasiva (0-15 y 65 y +) y población activa. Es una variable de referencia para el análisis de los sistemas de seguridad social.

negativo junto a altas tasas de desempleo lesionará la posición de los jóvenes en el mercado. La prolongación de un ciclo negativo, o bien las dificultades para consolidar un ciclo positivo, tendrá efectos que se dejarán sentir los procesos que constituyen el mercado de trabajo y sobre la forma cómo los jóvenes enfrentan su ingreso y situación en éste. En tal sentido, por ejemplo, el último reporte sobre la situación del empleo en la Unión Europea (Comisión Europea, 2007) señala que en Polonia y Eslovaquia, aunque también en Francia, Grecia y España, la confluencia de una tasa alta de desempleo juvenil con una tasa alta de desempleo en la cohorte de adultos (25-54 años), indicaría que el desempleo juvenil se relaciona con el problema general del paro en dichos países. Por otro lado, en Finlandia, Suecia, y en menor grado en Malta y el Reino Unido, una tasa de desempleo juvenil más bien alta entre los jóvenes pero una tasa agregada baja, sugiere un problema de desempleo que se relaciona con condiciones específicas de los jóvenes.

En América Latina, estudios recientes han mostrado la alta sensibilidad del empleo a la evolución del PIB (OIT, 2007), sin embargo, el empleo de los jóvenes es mucho más sensible al ciclo de negocios que el empleo agregado. Igualmente, esta fuente sostiene que los jóvenes son los primeros en ser despedidos cuando el ciclo decae, y los últimos en ser contratados cuando el ciclo está en auge. A esto se le ha llamado “superciclicidad”. Además, se ha establecido (OCDE, 1996) que un joven que pretende ingresar al mercado en un momento adverso del ciclo, tendrá un impacto negativo en su empleabilidad que se prolongará hasta su vida adulta, y verá disminuidas las posibilidades de recuperarse en el futuro. Cuando mucho, su perfil de ingresos de adulto seguirá una trayectoria considerada promedio.

El deterioro prolongado del empleo en los países de la OCDE durante los 1980s y 1990s, ha provocado un cambio en la forma cómo los jóvenes se relacionan con el mercado, es decir, un cambio en las **estrategias y expectativas de inserción laboral**. A este respecto, las principales tendencias serían las siguientes: (i) Los jóvenes ingresan masivamente al sistema de educación superior. Este fenómeno es particularmente claro en Europa occidental, donde la matrícula en el sistema de educación post-secundaria ha aumentado sensiblemente, lo que contrasta con los Estados Unidos donde este indicador se ha mantenido estable. (ii) El cambio de las preferencias ocupacionales, perdiendo importancia carreras humanistas o de ciencias en beneficio de carreras orientadas a los negocios o de –aparente– rápida empleabilidad (como ciertos oficios técnicos, los que varían dependiendo de la situación del país). (iii) Finalmente, un cambio en los patrones de formación de familia, paternidad/maternidad y convivencia de pareja. A este respecto los ejemplos actuales más recurridos son Italia y España, que exhiben las tasas de fertilidad más bajas de la Unión Europea. En los Estados Unidos, entre 1971 y 1994, la proporción de jóvenes hombres de 16 a 24 años que fueron jefes de familia/marido cayó del 22% al 11%, mientras que en Canadá cayó del 16% al 8%. Las mujeres siguieron un patrón similar de reducción.

Lo anterior significa vincular el aumento de la tasa de escolarización y en el número de años promedio de educación en las economías avanzadas con las dinámicas de empleo. Por tanto, implica dejar de pensar en la masificación de la educación secundaria y terciaria simplemente como una consecuencia del aumento de expectativas y de la prosperidad que conlleva el crecimiento económico. Como asevera Freeman (1999: 92) “los jóvenes son ahora más viejos que lo que fueron varias décadas antes”. En términos generales, debido al aumento del número de personas que siguen educación post-secundaria y a la prolongación de la edad en la que se produce la emancipación del

hogar parental, el perfil de los jóvenes ha cambiado en las principales economías de la OCDE y en las economías más dinámicas de América Latina.

Esta constatación conduce a preocuparse por el **marco institucional que regula el mercado de trabajo**. En términos generales, estas instituciones regulan tanto el mercado de trabajo agregado como el de jóvenes, pero muchos países implementan políticas específicas de promoción, reinserción y salarios para el grupo de población joven.

Un argumento muy difundido señala que los mercados de trabajo flexible disminuyen el desempleo general y juvenil, al introducir incentivos a la contratación⁸ (ver, por ej. Nickell, 1997 y 2003). La investigación empírica, sin embargo, indica que escenarios dinámicos de empleo son la consecuencia de determinadas reformas institucionales aplicadas sobre puntos de partida y contextos específicos. Es decir, una reforma (o una combinación de ellas) tendrá los efectos esperados en la medida que actúe sobre las condiciones correctas –es decir, sobre un conjunto de instituciones apropiado– en un determinado estado de situación o punto de arranque. Las características del sistema de provisión de servicios y asistencia social –el *welfare state*– son determinantes al respecto (ver Esping-Andersen, 1990)

En efecto, Elmeskov et al (1998) consideran a 18 países de la OCDE en el período 1983-1995, y concluyen que la intensificación de las condiciones de elegibilidad y la reducción de los beneficios de desempleo, junto a la relajación de las regulaciones sobre los contratos de tiempo fijo, podría tener un efecto relevante en el éxito de algunos países de la OCDE en la reducción del desempleo. Así, reformas aplicadas a países con centralización alta o intermedia (es decir, donde la negociación colectiva de salarios se efectúa a nivel nacional –alta– o de industria o rama –media–) reducirían el desempleo. Scarpetta (1996) arriba a conclusiones similares en un estudio de 15 países de la OCDE entre 1983-1993. Para Daveri y Tabellini (2000), en su análisis de 14 países de la OCDE en el período 1965-1991, los impuestos al trabajo tienen un efecto negativo importante sobre el empleo en países con sindicatos fuertes. También, muestran que con independencia del nivel de las tasas, los países con centralización alta o baja de los salarios exhiben tasas de desempleo más bajas.

Jimeno y Rodríguez-Palenzuela (2002) analizan 19 países de la OCDE entre 1968 y 1996, y concluyen que instituciones rígidas, es decir, con altos niveles de protección del empleo y altos impuestos al trabajo, inciden positivamente en la tasa de desempleo de los jóvenes, mientras que marcos institucionales que flexibilizan la contratación (permitiendo el trabajo part-time y la temporalidad) junto a sueldos mínimos más bajos para los jóvenes, tienden a reducir el desempleo juvenil. La literatura distingue a este respecto entre la empleabilidad de los jóvenes respecto de las de la fuerza de trabajo en su conjunto. Así, se ha establecido (Comisión Europea, 2007) que el de jóvenes es uno de los grupos que con mayor probabilidad es afectado por contextos institucionales que favorecen a trabajadores ya dentro del mercado (*insiders*) para las posiciones permanentes, mientras que generan un efecto disuasorio sobre los trabajadores que optan a dichos puestos⁹.

⁸ El argumento, *grosso modo*, sostiene que un sueldo mínimo por encima del punto de equilibrio implicará dejar fuera del mercado a los trabajadores con menor productividad (ya sea debido a su falta de experiencia o a calificaciones insuficientes).

⁹ Se sostiene que una legislación que protege el empleo en forma estricta reduce el despido y disminuye, en consecuencia, la tasa de entrada a los puestos vacantes. Ello contribuye a la segmentación del mercado de trabajo, favorece los contratos temporales, y limita las posibilidades de empleo permanente para quienes aspiran a entrar a dicho sector.

Por ejemplo, la investigación de Belot y van Ours (2004) sobre 17 economías de la OCDE durante el período 1960-1999, muestra que la protección del empleo y la tasa de afiliación sindical afectan al desempleo agregado sólo cuando la negociación colectiva está descentralizada. Además, el estudio muestra una relación entre estas variables y la tasa de no-empleo¹⁰, indicando que el nivel de los impuestos al trabajo tiene un efecto positivo sobre dicha tasa, al tiempo que la tasa de reemplazo tiene un efecto negativo sobre la tasa de no-empleo. Así, a pesar de que el ciclo económico parece tener gran incidencia en el comportamiento de todos los segmentos de la fuerza de trabajo, variables que pueden incidir positivamente sobre la variable agregada pueden tener el efecto nulo o contrario al esperado sobre un grupo de población específico (mujeres o jóvenes, por ejemplo). Con todo, merece la pena advertir que esta relación es todavía objeto de importante controversia.

Un estudio de la OCDE (1998) para 9 nueve países en el período 1975-1996 encontró que un incremento del 10% en el salario mínimo está asociado con un declive del empleo pero sólo entre adolescentes (es decir, 15 a 19 años) de entre un 1.5 a 3%, con impacto cero sobre los adultos jóvenes (20-24 años). Además, de acuerdo a este estudio, las alzas del salario mínimo sólo explican una pequeña fracción del descenso de la tasa de empleo entre adolescentes en la mayoría de los países analizados.

Por el contrario, el estudio de Neumark y Wascher (2003) sobre el impacto de la política de salario mínimo en 17 economías de la OCDE entre 1975 y 2000, demuestra que hay considerable variación entre países respecto a los efectos de dicha política sobre el empleo. Aunque, en general, el efecto generador de desempleo es más pequeño en los países que tienen estándares especiales de salario mínimos para jóvenes. Además, los autores muestran que esquemas laborales más restrictivos y niveles de afiliación sindical altos tienden a reforzar el efecto desempleo del salario mínimo, mientras que una legislación de protección del empleo y políticas activas de empleo (que intentan devolver a los desempleados al trabajo) tienden a contrarrestar el efecto negativo del salario mínimo sobre el empleo.

Aunque la evidencia de este estudio lleva a los autores a concluir que el salario mínimo provoca un efecto negativo sobre el empleo entre los jóvenes, al mismo tiempo reconocen que existe numerosa investigación empírica que exhibe resultados contradictorios. Así, estudios efectuados en EEUU (Card y Krueger, 1995; Neumark y Wascher, 1996), Francia (Bazen y Skourias, 1997; Abowd et al, 1997; Dolado et al, 1996; Machin y Manning, 1997), Reino Unido (Minford y Ashton, 1996; Machin y Manning, 1997), Nueva Zelanda (Maloney, 1995; Mare, 1995), y Países Bajos (Van Soest, 1994; Dolado et al, 1996) arriban a conclusiones que son contradictorias entre sí. Esto conduce a los autores (Neumark y Wascher, 2003: 3) a advertir que “no es difícil pensar acerca de otras políticas o instituciones del mercado laboral que podrían exacerbar o reducir los efectos del sueldo mínimo, incluyendo políticas que no están formalmente relacionadas con el salario mínimo”.

¹⁰ Tasa de no empleo = Población 15-64 años — empleo civil / población 15-64 años. Este es un indicador usado en las estadísticas de la OCDE y de EUROSTAT y describe la proporción de personas en edad de trabajar que no trabajan. El concepto de empleo civil para la OCDE se refiere al conjunto de personas que trabajan incluyendo el auto-empleo, los empleadores, los familiares no remunerados, y aquellos cuya actividad principal no es remunerada (estudiantes y amas de casa) pero que también trabajan en forma remunerada, desde 1 hora a la semana.

Del mismo modo, los **sistemas de entrenamiento y reinserción** tienen un impacto digno de mención. El caso de Dinamarca ha sido considerado como el ejemplo a replicar por los países que buscan reducir el desempleo. Las principales reformas fueron introducidas en 1994 y 1996, en este último año el denominado “Programa para jóvenes desempleados”. De acuerdo al nuevo plan, a los jóvenes menores de 25 años sin educación formal y que estuvieron en el paro 6 de los últimos 9 meses, se les ofrece ingresar a un programa de educación vocacional de 18 meses. En ese período, el beneficio del seguro de desempleo se reduce un 50%, lo que introduce un incentivo para proseguir estudios en el sistema formal. Además, quienes rechazan participar del programa y proseguir estudios en el sistema formal, son sancionados con la pérdida del seguro de desempleo.

El estudio de Jensen et al (2003) evalúa el desempeño de la reforma al mercado de trabajo de jóvenes en Dinamarca, y concluye que la introducción del programa especial de formación y reinserción ha elevado la tasa de transición del desempleo al empleo, a la vez que muestra que dicha tasa se eleva especialmente cuando el período de disfrute de los beneficios está cerca de su término. Estos hallazgos están en línea con lo mostrado por estudios efectuados para el caso de Suecia (Carling et al, 1996) y de los Estados Unidos (Katz y Meyer, 1990). Sin embargo, es conveniente advertir que el desempleo de los jóvenes ya se encontraba por debajo del desempleo agregado al momento de la reforma de 1996, y que la tendencia general en ese momento era a la baja, lo que induce a pensar tanto en el efecto del ciclo económico general como en el efecto del conjunto de reformas introducidas. Al respecto, la conclusión de estos autores es que la cuestión de “si el programa de jóvenes desempleados debería ser juzgado como un éxito debería analizarse en profundidad. *En el sentido que el programa sólo está cambiando a los jóvenes de la espera por el cheque del paro a la espera en la sala de clases, no es necesariamente exitoso.* [...] La experiencia danesa ilustrada en nuestro análisis debería por tanto ser aplicable a otros países también, pero debería ser parte de una reforma comprensiva del mercado de trabajo” (Jensen et al, 2003: 314. Itálicas nuestras).

Los **sistemas de transición escuela-trabajo** pueden tener efectos relevantes, especialmente si se observa a los segmentos más desprotegidos o menos preparados para ingresar en un buen pie en la fuerza de trabajo. En efecto, un estudio comparado sobre la experiencia en el mercado laboral de jóvenes que cursaron la secundaria, efectuado por Hannan et al (2000) en Escocia, Francia, Irlanda y Países Bajos, evidencia que, si bien Escocia duplicaba el porcentaje de jóvenes con bajas calificaciones de egreso respecto de los otros tres países, el sistema de entrenamiento y educación redujo las diferencias nacionales considerablemente. Al mismo tiempo, esta investigación evidenció que el caso del país con el sistema de educación y entrenamiento menos segmentado -Países Bajos- era el más discriminatorio en términos de sus efectos de género y clase social. En esta línea, el informe de empleo de la Unión Europea (Comisión Europea, 2007) advierte que un tercio del empleo de los jóvenes de 15 a 24 años es de aprendices o estudiantes que trabajan (mientras que solo un 8% en la cohorte de 25 a 29 años), y que en algunos países esta proporción es mucho mayor: en Dinamarca y Países Bajos sobre el 60% de los empleos corresponde a estudiantes que trabajan o a aprendices, y en Finlandia y Alemania más de la mitad de los empleos de los jóvenes se corresponde con una de estas categorías. Al mismo tiempo, estas tasas deben ser relacionadas con la alta proporción de jóvenes que voluntariamente acceden a empleos temporales o part-time en dichos países¹¹.

¹¹ La Comisión Europea estima que una forma de evaluar la precariedad de las formas de empleo atípicas radica en la voluntariedad del empleo part-time o temporal para el trabajador, y procura relevar dicha

En República Checa, Estonia, Letonia, Lituania y Luxemburgo, hay una proporción más alta de jóvenes que no estudian en el empleo juvenil que el promedio UE-27, a pesar de una baja tasa de empleo juvenil. Esto puede sugerir que dicha tasa en estos países se debe a una alta proporción de estudiantes que no trabajan, y que estos son relativamente exitosos para integrarse en el mercado de trabajo una vez que abandonan los estudios secundarios. Este fenómeno toca un aspecto clave. El tiempo que una persona tarda en encontrar un empleo y la forma como realiza sus primeros pasos en el mercado de trabajo determinarán su empleabilidad y trayectoria futura. Investigaciones han demostrado (Freeman, 1999) que los adultos que han padecido el desempleo en su juventud tendrán mayores probabilidades de replicar la experiencia y accederán a trabajos peor remunerados que aquellos que ingresaron rápidamente al primer trabajo.

En lo concerniente a la forma que adquiere la transición, el denominado empleo atípico, es decir, los contratos a tiempo parcial (comúnmente conocidos como part-time) y los contratos temporales, ha encontrado un auge dentro de la cohorte de jóvenes, aunque también en el empleo femenino y en otros segmentos tradicionalmente menos representados en el empleo, como adultos mayores. En la mayoría de los países de la UE, el carácter transitorio del empleo temporal se verifica en la baja de la incidencia de dicha modalidad en la cohorte de 25-29 años respecto de la inmediatamente anterior (20-24 años). Sin embargo, en Portugal, Eslovenia y Polonia más del 30% de la cohorte de 25-29 años, y en España más del 40%, con contratos temporales indica que la juventud en dichos países enfrenta una transición al empleo estable más dura que en otros países. Además, estos países, junto a Suecia, Francia y Bélgica, exhiben los porcentajes más altos de temporalidad no voluntaria dentro de la UE-27. Ello contrasta con la situación en Alemania, Finlandia, Italia y Países Bajos, donde la mayoría de quienes trabajaban bajo un contrato temporal no deseaban un contrato fijo (Comisión Europea, 2007).

Respecto al tiempo de espera para conseguir un empleo, en Dinamarca y Países Bajos, sobre el 80% de los jóvenes tiene un trabajo pasado un año después de dejar el sistema educativo, mientras que en Austria, Irlanda, Letonia, Finlandia, Estonia y el Reino Unido, esta cifra se sitúa en torno al 75% de los jóvenes. Al contrario, en Bulgaria, Grecia, Italia y Rumania menos del 50% de los jóvenes tiene un trabajo al cabo de un año de salir de la escuela. La diferencia puede radicar en el **modelo educativo**. En efecto, los países que muestran transiciones escuela-trabajo más rápidas y estables son aquellos que tienen una amplia tradición de sistemas duales que combinan trabajo y educación, el aprendizaje a través de pasantías en empresas y una estricta orientación vocacional, como Austria, Alemania y Dinamarca (OCDE, 1999; Comisión Europea, 2007). El impacto positivo de esta variable para permitir un primer paso firme de los jóvenes en el mercado laboral, ha prevalecido durante las últimas tres o cuatro décadas, lo que confirma su robustez como variable independiente para el desempeño del mercado de trabajo en jóvenes y adultos.

El vínculo entre educación y empleo es muy directo. Se mantiene que a mayores credenciales educativas (nivel educacional, años de estudio) mejores son las posibilidades no sólo de encontrar un empleo, sino también de encontrarlo rápido y de que este puesto coincida con las credenciales educativas exhibidas y las expectativas. Los datos confirman esta relación en prácticamente la mayoría de los países (OIT, 2007; OCDE, 1999). De ahí la importancia que, por ejemplo, la Unión

característica en sus informes y encuestas. El criterio de voluntariedad es, ciertamente, discutible desde un punto de vista metodológico.

Europea y los Estados Unidos asignan a detener el fracaso escolar. En efecto, aunque la proporción de deserción escolar ha caído del 17.6% al 15.3% entre 2000-2006 en la UE-27, Malta y Portugal mantienen una proporción del 40%, España del 30% e Italia del 20%.

Por otro lado, durante los últimos años se ha detectado que jóvenes entre 20 y 24 años con alto logro educativo (graduados universitarios) tienen mayores probabilidades de estar desempleados que sus pares con menores logros, es decir, con títulos intermedios, técnicos o simplemente con la educación secundaria (Comisión Europea, 2007). En Europa, esta relación es especialmente clara en Grecia, España, Chipre y Portugal, aunque conviene advertir que esta misma evidencia señala que dicho nivel de riesgo de estar desempleado cae sensiblemente en la cohorte siguiente (25-29 años).

Sin embargo, es pertinente recordar, otra vez, que la empleabilidad de los jóvenes recién salidos del sistema educativo es una función de un conjunto de variables. La OCDE (1998: 81 y 82) observa que el daño que inflingen períodos prolongados de inactividad o desempleo son mayores en individuos con calificaciones más bajas, sin embargo reconoce que los marcos institucionales son relevantes, y que en tal sentido un mejor contexto para iniciarse en el mercado de trabajo, además de un ciclo de negocios dinámico, se encuentra en países con estructuras de negociación colectiva más coordinadas o centralizadas, así como con sistemas bien establecidos de aprendizaje para el trabajo (o modelos duales), y una legislación de protección del empleo más bien flexible.

3. Conclusiones.

La experiencia internacional y la investigación empírica sugieren un conjunto de factores y políticas que afectan la tasa de desempleo entre los jóvenes, a la vez que contribuyen a ensanchar o disminuir la tasa de participación de los jóvenes en el mercado de trabajo. Estas interacciones se presentan en forma resumida en el cuadro N° 1.

La principal conclusión que sugiere dicho cuadro de interacciones es que no existen medidas únicas cuyos efectos son percibidos bajo cualquier circunstancia. Los contextos y prácticas institucionales, y la situación de un país respecto del conjunto de variables involucradas en el momento de implementación de una reforma o de un paquete de reformas, son elementos que deben ser cuidadosamente considerados con vistas a un diseño de políticas públicas que tienda a reducir el desempleo y a aumentar la participación de los jóvenes en el mercado laboral. Los elementos que con mayor frecuencia han sido estudiados en la literatura, como la implementación de sub-sueldos mínimos o la segmentación del mercado de trabajo como consecuencia de determinadas instituciones de protección del empleo, tienen un efecto más relevante sobre la tasa de participación y el desempleo en la medida que actúan por la mediación de otras variables (como el tipo de negociación colectiva que prevalece, la sindicalización, las protecciones al empleo precedentes, y desde luego, el ciclo económico general que atraviesa un país).

Por otra parte, la consideración sobre las rigideces que deben ser removidas, suele no contemplar la presencia de variables de orden social cuyos efectos inciden sobre una amplia gama de relaciones (Esping-Andersen y Regini, 2003). En efecto, la presencia de una economía sumergida, que puede ser desestimada o subestimada bajo la etiqueta de “auto-empleo” o “empleo familiar” por las estadísticas oficiales, tiene consecuencias importantes pues puede limitar el alcance de cualquier reforma a segmentos minoritarios de la población. Al mismo tiempo, los modelos familiares y las

pautas de movilidad geográfica de la población provocan efectos que bien pueden ser considerados como rigideces internas de la economía. La distribución óptima de la fuerza de trabajo sobre un territorio se ve dificultada por las normales reticencias de las personas a la movilidad geográfica¹², mientras que determinadas pautas de reproducción o el trabajo familiar, junto a los sistemas sociales de cuidado y protección de la infancia (*care regimes*), pueden estimular o prevenir la participación de la mujer en el mercado laboral¹³.

Una última advertencia para la consideración de la investigación sobre la relación entre rigidez (o flexibilidad), fuerza de trabajo y desempleo, debe también poner de relieve que, de acuerdo a algunos autores (Esping Andersen y Regini, 2003), las rigideces del mercado de trabajo tienen un efecto no tanto sobre el nivel general de desempleo, sino más bien sobre la composición del desempleo, es decir, sobre quiénes serán las personas o los grupos sociales que se verán afectados. La persistencia de profundas distorsiones en la distribución de la probabilidad de estar desempleado es un problema grave para muchos países. En efecto, en España, Grecia, Italia y Alemania, países donde se observan los más altos niveles de paro en Europa, son también aquellos donde el riesgo de estar desempleado está distribuido en forma más desigual (Comisión Europea, 2006). Esta es una dimensión del problema del desempleo y la participación de los grupos en el trabajo que merece ser investigada a fin de ofrecer una comprensión más apropiada de las diversas aristas que debe considerar el diseño de las políticas públicas.

CUADRO N° 1: SINTESIS VARIABLES QUE INCIDEN EN EL EMPLEO DE LOS JÓVENES			
VARIABLES	INTENSIDAD DE LA VARIABLE	CONSECUENCIAS EN EL EMPLEO	OTRAS CONSECUENCIAS
Perfil demográfico	Transición avanzada	Poca o nula	-Estrategias individuales de inserción en el mercado
	Desequilibrio en cohortes que entran y salen del mercado de trabajo	Poca o nula	
Ciclo de negocios (condiciones agregadas)	Alza del PIB →	+ tasa de participación - desempleo	-Expectativas individuales sobre el trabajo
Instituciones del mercado de trabajo	En interacción	Según el contexto de aplicación	-Pautas de formación de familia
Políticas activas	+	- desempleo + tasa de participación	
Sub-sueldos mínimo	+	- desempleo*	
Protección del empleo	Alta	+ desempleo	-Salarios y

¹² Variables que pueden esclarecer hasta qué punto la población está disponible para desplazarse voluntariamente, en ausencia de situaciones de emergencia económica, como los matrimonios entre nacionales de distintos países o la fuerza de trabajo extranjera (pero comunitaria), ni siquiera en la Unión Europea alcanzan una magnitud relevante. Esta comunidad de estados permite la amplia movilidad de su fuerza de trabajo, la cual incluso es estimulada a través de diversos programas (como el programa *Erasmus*).

¹³ Freeman (1996) llama la atención sobre que la clásica comparación entre los mercados de trabajo de EEUU y Europa debiera tener en cuenta que la tasa de reclusos del primero supera en torno a las 10 veces la del segundo. Esta variable afecta la fuerza de trabajo e incide sobre el desempleo, favoreciendo a EEUU.

	Formas de contrato flexible	Contrato Part-time → Contrato temporal →	+ tasa de participación - desempleo + tasa de participación (?) desempleo + precarización del empleo	distribución de la riqueza
	Negociación colectiva	Coordinada o centralizada	- desempleo	
	Modelo educativo / transición escuela-trabajo	Dual	+ tasa de participación - desempleo	
	Logro educativo	Mayor	- desempleo + tasa de participación (mujeres especialmente)	
	Shocks de política económica	Según el área de política afectada	(?)	
[+]: Incremento [-]: caída (?) : desconocido o no determinado				
* De acuerdo a algunas investigaciones, mismas que advierten de efectos diferenciales según el contexto en el que actúan reformas en este aspecto.				

Bibliografía.

Belot, M., y J. van Ours (2004) Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labour market reforms? *Oxford Economic Papers* 56.

Bowers N., et al (1999) *Giving young people a good start: the experience of OECD countries*. OCDE: Paris.

Cregan, C., (2001) What's happened to the labour market for early school-leavers in Britain? *Industrial Relations Journal* Vol. 32 (2).

Comisión Europea (2007) *Panorama of the European Labour Market*, Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2005) *Employment in Europe 2005: recent trends and prospects*. Bruselas: Comisión Europea.

Dolado, J., et al (2000) Youth labour markets in Spain: education, training and crowding-out, *European Economic Review* 44.

Esping-Andersen G., (1990) *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen G., y M. Regini (2003) *Why Deregulate Labour Market*, Oxford: Oxford University Press.

Fougère, D., et al (2000) Youth employment policies in France, *European Economic Review* 44.

Freeman, R., (1996) Why do so many young american men commit crimes and what might we do about it? *Journal of Economic Perspectives* Vol. 10 (1).

Freeman, R. (1999) "The youth labor market at Y2K", en OCDE, *Preparing youth for the 21st century: the transition from education to the labour market*. Paris: OCDE

Ghellab, Y., (1998) *Minimum wages and youth unemployment*. ILO: Geneva.

Hammer, T. Editor (2003) *Youth unemployment and social exclusion in Europe: a comparative study*. Bristol: Polity Press.

Hammer, T., (2007) Labour market integration of unemployed youth from a life course perspective: the case of Norway, *International Journal of Social Welfare* Vol. 16 (3).

Ip, I., et al (1998) *Recent patterns of participation rate: a Canada – United states comparison*. Paper presentado a la reunion anual de Cannadian Economic association.

Jensen, P., et al (2003) The response of youth unemployment to benefits, incentives and sanctions, *European Journal of Political Economy* Vol. 19.

Jimeno, J., y D. Rodríguez-Palenzuela (2002) *Youth unemployment in the OECD: Demographic shifts, labour market institutions and macroeconomic shocks*. Documento de Trabajo 2002-15, España: FEDEA.

Marchand, O (1999) Youth Unemployment in OECD Countries: How can the Disparities be Explained? En OCDE, *Preparing youth for the 21st century: the transition from education to the labour market*. Paris: OCDE.

Neumark, D., y W. Washer (2004) Minimum Wages, labour market institutions and youth unemployment: a cross national analysis, *Industrial & Labour Relations Review* Vol. 57 (2).

Nickell, S., (1997) Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America. *Journal of economic perspectives* Vol. 11 (3).

Nickell S., (2003) A Picture of European Unemployment: Success and Failure, *Centre for Economic Performance Discussion Paper 577/July*.

OCDE (1996) *Employment outlook*, Paris: OCDE.

OCDE (1998) *Employment outlook*. Paris: OCDE.

OCDE (1999) *Preparing youth for the 21st century: the transition from education to the labour market*. Paris: OCDE.

OIT (2005) *Panorama Laboral de América Latina*. Lima: OIT.

OIT (2006) *Panorama Laboral de América Latina*. Lima: OIT.

OIT (2007) *Trabajo decente y juventud. América Latina*. Lima: OIT.

Regini, M., (1997) Different Responses to Common Demands: Firms, Institutions, and Training in Europe, *European Sociological Review* Vol. 13 (3).

Regini, M., (2002) *Work and Labour in Global Economies, The Case of Western Europe*, Presidential address at the SASE 14th Annual Meeting on Socio-Economics, University of Minnesota, Minneapolis, June 27-30.

Saint-Paul, G., (2004) Why are European countries diverging in their Unemployment Experience? *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18 (4).

Scarpeta, S. (1996) *Assessing the role of labour market policies and institutional settings of unemployment: a cross country study*. OECD Economic Studies N° 26

Smith, M., (1985) Early labour market experiences of youth and subsequent wages, *American Journal of economic and sociology* Vol. 44 (4).
