

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE/DICIEMBRE DE 1982

Revista de la
C E P A L

Número 18

Santiago de Chile

Diciembre 1982

S U M A R I O

Un recodo histórico en la periferia latinoamericana. <i>Raúl Prebisch</i>	7
¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual. <i>Pedro Sáinz</i>	25
Absorción creciente con subempleo persistente. <i>Norberto E. García</i>	47
Los límites de lo posible en la planificación regional. <i>Carlos A. de Mattos</i>	69
La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla. <i>Sergio Molina S.</i>	93
La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas y políticas relativas a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo. <i>Henry Kirsch</i>	119
La demanda de energía en la industria manufacturera chilena. <i>Larry Willmore</i>	139
Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores. <i>David Dunham</i>	147
Algunas publicaciones de la CEPAL	183

La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina

Problemas y políticas relativos a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo

*Henry Kirsch**

Al cabo de un período de relativo abandono, vuelve a adquirir importancia el tema de los problemas concretos que confronta la juventud, tanto en los países desarrollados como en desarrollo; en los últimos años del decenio de 1970 esta preocupación quedó particularmente de manifiesto en los primeros. Mucho han escrito los especialistas sobre la materia; los encargados de formular políticas han reevaluado el tema, y las organizaciones internacionales lo han incorporado periódicamente al conjunto de resoluciones aprobadas en sus principales asambleas. En América Latina, este resurgimiento del interés por los problemas de la juventud se ha ampliado últimamente debido a la alarma que han provocado las tasas excepcionalmente altas de desempleo juvenil, la gran deserción escolar, el incremento de la delincuencia y el creciente rechazo del orden social existente por parte de los estudiantes secundarios y universitarios de algunos países de la región. Sobre la base de los escasos estudios empíricos realizados en América Latina sobre el tema, este artículo analiza la situación y necesidades de la juventud en América Latina desde tres puntos de vista: la juventud como categoría de análisis y objeto de políticas y de planificación, la inserción de la juventud en la fuerza laboral y la interacción entre la educación y las posibilidades de empleo.

*Funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I

La juventud como categoría de análisis social y objeto de políticas y de planificación

Cuando se trata de realizar un análisis sobre la cuestión de los problemas que confronta la plena participación de la juventud en el proceso de desarrollo de América Latina,¹ debe superarse el importante obstáculo conceptual que consiste en elegir una definición adecuada de juventud. ¿Es satisfactorio el criterio tradicional de considerar jóvenes a quienes tienen entre 15 y 24 años de edad? Naturalmente, es útil para algunas clases de análisis y para fines estadísticos; mas para un estudio que apunte a las consecuencias que acarrea para la formulación de políticas sociales ¿cuán adecuado resulta un concepto de esta naturaleza? En general, en los países desarrollados el concepto de 'juventud' se ha dado bastante por supuesto. Si bien la mayoría de los sociólogos reconocen que la juventud constituye un fenómeno variable y multidimensional, los estudios no han tendido a insistir en el problema de la variabilidad del concepto de juventud.²

Si se rechaza la definición relacionada con la edad basándose en que no constituye un verdadero grupo social, ¿cómo puede describirse a la juventud? Existe un amplio conjunto de criterios y combinaciones de criterios posibles que van desde determinados cambios biológicos a consideraciones sobre los objetivos y valores del sistema político para definir a la juventud. Es evidente, aunque a menudo olvi-

¹Como es sabido, el tema está ganando creciente importancia. Después de analizar las políticas y programas relacionados con la juventud durante varios períodos de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha designado 1985 como Año Internacional de la Juventud. La OCDE ha realizado conferencias de alto nivel sobre el desempleo en la juventud, y en Australia, Canadá, Japón, los Estados Unidos y la mayoría de los países europeos se han llevado a cabo programas de capacitación y empleo para jóvenes. Véanse OCDE, *Entry of Young People into Working Life*, París, 1977, y *Youth Unemployment*, París, 1978; Consejo de Europa, *Youth and Employment in Europe*, Estrasburgo, 1979; Eli Grinberg, "Youth Unemployment", en *Scientific American*, 242: 5, mayo de 1980.

²Leopold Rosenmayr y Klaus Allerbeck, "Youth and Society", en *Current Sociology*, 27:2/3, 1979, p. 9.

dado, que el problema se complica aún más por el hecho de que los diversos criterios se traslapan y sólo en parte pueden distinguirse unos de otros. En cierta medida los cambios psicológicos y sociales utilizables para definir a la juventud se relacionan con los cambios biológicos, y estos últimos también pueden verse afectados por el medio ambiente social. En este sentido, es importante enfocar a la juventud desde un punto de vista sociológico más bien que biológico. De acuerdo con este criterio, la juventud se clasifica principalmente en dos grupos: los adolescentes y los jóvenes adultos, que se definen por sistemas de actitudes y patrones de comportamiento relacionados con una peculiar posición en la sociedad. Cualquier grupo de edad, en especial la niñez, la juventud y la vejez, se relaciona con hechos biológicos, pero su estructura obedece a fuerzas sociales.³ Por lo tanto, tiene ciertas ventajas aceptar el conjunto de criterios contenidos en la definición de juventud de Carlota Bubler, quien la concibe como un período intermedio que comienza con la adquisición de la madurez fisiológica y termina con el de la madurez social; en otros términos, al asumir los derechos y responsabilidades sexuales, económicos, legales y sociales del adulto. Esta definición operativa revela que el comienzo y duración del período abarcado por la juventud varía apreciablemente. La duración, posición o calidad de la juventud (adolescencia y adultez joven) dependen de los sistemas de producción, de sus tareas tecnológicas y económicas y de la capacitación y educación necesarias para llevarlas a cabo. La juventud se determina además por las ideologías, los objetivos y valores del sistema político y por el acceso a estas estructuras conceptuales e interpretativas a través de la educación. Es a la vez un producto

³Dada la creciente atención que están prestando las Naciones Unidas a grupos de edad, por ejemplo, la niñez, la juventud, la vejez, cabe recordar aquí el criterio para una conceptualización de la edad de Leopold Rosenmayr, que combina en una red interdisciplinaria la sociología, la historia social y la psicología profunda: "La edad es una creación producida social e individualmente, que interactúa con premisas biológicas y corresponde a las fuerzas diferenciadas de la sociedad que se expresan a través de las formas de producción y división del trabajo y a través de la transmisión cultural informativa, los procesos de comunicación y el poder político, que de esta manera actúan como un decidido reto normativo a la persona". *Ibidem*, p. 37.

de la reproducción societal y una fuerza dentro del cambio social o de la transformación social. La medida en que los jóvenes se abran paso hacia las direcciones de continuidad o persigan caminos de transformación depende de una constelación histórica determinada, de la estructura de clases y del grado de libertad que puedan obtener y manejar dentro de un sistema social determinado.⁴ La duración de la juventud se ve afectada por el nivel de desarrollo nacional y difiere ampliamente de un grupo social a otro. Es muy prolongada entre los estratos medio y superior, en particular en las sociedades altamente desarrolladas; más breve entre los trabajadores; muy reducida entre los grupos urbanos marginales, y entre los campesinos a menudo se la considera prácticamente inexistente.

Debido a que su transición de la niñez a las responsabilidades plenas del adulto es tan rápida y temprana,⁵ se ha planteado la duda de si los jóvenes miembros de algunos grupos de los estratos urbanos y rurales más bajos efectivamente constituyen un grupo generacional con problemas y actitudes identificables. Con todo, también debe recordarse que grandes proporciones de los jóvenes pertenecientes a familias rurales agrícolas de América Latina siguen emigrando a medios urbanos y que muchos que permanecen en el campo ya no experimentan la tradicional transición temprana a la mano de obra adulta y a la formación de la familia, debido a los procesos rurales combinados de modernización, salarización y marginalización.⁶

A los efectos de la elaboración de políticas, los diferentes subgrupos de jóvenes —adolescentes y jóvenes adultos— constituyen grupos por sí mismos, que tienen medios y necesidades diferentes. Pero también importante es reconocer que, en especial en América Latina, el análisis y la planificación para la juventud

⁴*Ibidem*, p. 17.

⁵Véase Adolfo Gurrieri y otros, *Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana*, México, Ed. Siglo XXI, 1971. En Virginia Gutiérrez de Pineda y otros, *El gamin: su albergue social y su familia*, Bogotá, UNICEF, 1978, pueden verse los pormenores de una situación urbana extrema de los niños y adolescentes callejeros (conocidos como 'gamines') en Colombia.

⁶Véase Luis Jünemann, *Expectativas migratorias de la juventud campesina*, Santiago de Chile, PREALC, 1979.

orientados a la formulación de políticas debe provenir de una debida consideración de que las condiciones y problemas relativos a ellos no constituyen un problema que les atañe en forma exclusiva, sino que refleja los problemas de las sociedades en las cuales están insertos. Por lo tanto, estas condiciones deben analizarse dentro del marco del proceso global de desarrollo económico y de cambios sociales y políticos en la región, con especial referencia a las características sociales, económicas, culturales, lingüísticas y étnicas que, en su conjunto, constituyen la base para identificar los grupos concretos y significativos que se cobijan bajo el alero de la categoría general de población conocida como 'juventud'.

Aunque los problemas, específicamente las distancias entre generaciones, son pertinentes, la juventud dista mucho de ser un grupo monolítico. Si bien es verdad que para determinados efectos pueden hacerse algunas generalizaciones sobre ciertas cuestiones que son válidas para América Latina en su conjunto, el concepto de una juventud latinoamericana es de limitada utilidad. Esto también es aplicable dentro de los países, pero quizá las organizaciones internacionales suelen perderlo de vista cuando hacen sus tradicionales listas de prioridades para los programas de medidas y actividades destinados a la juventud.⁷ Aunque en principio se reconoce otra realidad, en la práctica la propia formulación de pautas para la acción nacional e internacional apoya el punto de vista más simple de una percepción común de los intereses y necesidades que unen a los jóvenes. No obstante, resulta más verosímil pensar que a medida que se aproxima el Año Internacional de la Juventud, y a través de todo el mundo, se presta atención al tema como otro de los grandes problemas del desarrollo; grupos pequeños pero articulados, clamorosos y relativamente bien relacionados, que sostienen representar a su generación, traerán al primer plano de la atención nacional las exigencias de sus estratos sociales específicos y se obtendrán únicamente soluciones fragmentarias o simplemente de 'vitrina' para los dé-

biles y, en términos sociales convencionales, desorganizados jóvenes de los segmentos marginales de la sociedad. Probablemente, quedará cada vez más de manifiesto que no sólo la situación es objetivamente diferente, sino dudoso el alcance de los vínculos comunes entre los jóvenes indígenas del Altiplano Andino y aquellos de los centros metropolitanos de Colombia, Perú y Venezuela, como asimismo la medida en que los jóvenes campesinos de México y Brasil comparten la percepción de sus intereses y necesidades con aquellos de Ciudad de México, São Paulo y Río de Janeiro, o el grado de solidaridad que existe entre los jóvenes de las zonas más pobres y marginales de las ciudades y con sus contrapartes de los estratos medio y superior que participan activamente en las organizaciones oficiales de la juventud.

No hay que pasar por alto el papel del Estado, tanto en lo que respecta a establecer interpretaciones analíticas de la juventud con fines de política como a identificar a aquellos que desempeñan los distintos papeles sociales de la juventud. Los grupos de edades y el lugar que ocupan en la sociedad dependen del sistema global de distribución social del gobierno, esto es, del monto y orientación de la inversión de los recursos públicos y de la definición del orden de prelación en lo que respecta a escuelas, universidades, centros para jóvenes, movimientos juveniles, política de empleo orientada a la juventud, programas de seguridad social, etc. En gran medida aquellos papeles se ven influidos por decisiones sociopolíticas. Al respecto, la socióloga francesa Nicole Abboud, que estudió la importancia del papel del Estado en la segregación de los jóvenes antes que se manifestaran en Francia la insurrección y la rebelión a fines de los años sesenta, observó que a mayor capacidad del Estado de originar un consenso político en la sociedad, menos avanzada será la politización de la práctica social en las distintas instituciones y tanto menos podrá decirse que los 'jóvenes' existen como categoría social activa dentro del marco global de la organización política de la sociedad y también como tema ideológico.⁸ La autora mencionada sostiene que Francia, entre las dos

⁷Véase Naciones Unidas, *Año Internacional de la Juventud: Participación, desarrollo, paz*, Informe del Secretario General (A/36/215), 19 de junio de 1981.

⁸Rosenmayr y Allerbeck, "Youth and Society", *op. cit.*, p. 39.

guerras mundiales, es ejemplo de una situación de esta naturaleza. Los jóvenes no existían como un factor social separado. Las organizaciones políticas y los grupos religiosos tenían sus movimientos 'juveniles'. Cuanto más procuraba el Estado "organizar la vida política y cultural en torno suyo", tanto más se veía reducida la juventud a un simple 'grupo de edades'. A su juicio, es éste el origen de la verdadera 'alienación de la juventud'. Sostiene que en el sistema tecnocrático neocapitalista que predominó en Francia hasta 1967 los trabajadores jóvenes eran clasificados en una categoría de juventud concebida en términos totalmente abstractos y vacíos y carentes de importancia política práctica; de esta manera, se trató de consolidar una "falsa conciencia de pertenecer a un solo 'grupo de edades'". Esto lleva a preguntarse cuál es el modo de acción estatal adecuado al proceso de proporcionar servicios sociales y cuáles las dificultades que se encuentran para definir y poner en práctica la organización burocrática en el campo de la juventud y de los modelos de acción participativos.

Si bien esta breve crítica de la antigua 'sabiduría tradicional' tiene cierta validez para examinar el papel exacto que le corresponde al Estado como fuerza organizadora frente a las realidades de la estratificación de la juventud y a las necesidades, potencialidades y limitaciones de la participación efectiva en el caso de América Latina, también es fundamental no adoptar incondicionalmente las categorías analíticas utilizadas por los países desarrollados ni las medidas de política adoptadas por ellos para enfrentar los problemas de la juventud. Indudablemente, en algunos países su experiencia y sus elaboraciones conceptuales pueden servir

de útiles puntos de referencia y quizás incluso de modelos para abordar determinados problemas de la juventud proveniente de estratos socioculturales concretos; en otros casos, la situación será totalmente diferente. Además, la conocida heterogeneidad estructural que predomina en las sociedades latinoamericanas magnifica las distintas situaciones que se dan entre los jóvenes provenientes de una variedad de estratos, culturas, idiomas y razas. Por lo tanto, no se trata tan sólo de adoptar la tipología de la juventud con necesidades y problemas especiales que a menudo se utiliza en las desarrolladas sociedades de mercado contemporáneas que distingue entre desempleados absolutos, trabajadores postergados y estudiantes alienados rebeldes que asisten a instituciones de educación superior.

Al respecto vale la pena recordar las observaciones de José Medina Echavarría:

"No cabe duda que algunas de las cuestiones examinadas y de los puntos discutidos en relación con las sociedades industriales pueden valer y aceptarse sin más en sus orientaciones para algunos de nuestros países; otros, en cambio, muy lejos todavía de esa situación, presentan un panorama juvenil completamente diverso. El estudio de la juventud latinoamericana plantea en forma visible y dramática lo que se ofrece asimismo en otros problemas; la exigencia de superar los lugares comunes y de entregarse de lleno a la busca de la realidad, una realidad cuya peculiar contextura induce a sospechar que no puede ser captada por las categorías heredadas ni éstas ser tomadas sin modificación de otros medios más avanzados o —lo que sería peor— más atrasados todavía".⁹

II

Inserción de la juventud en la fuerza de trabajo: Situación actual y tendencias

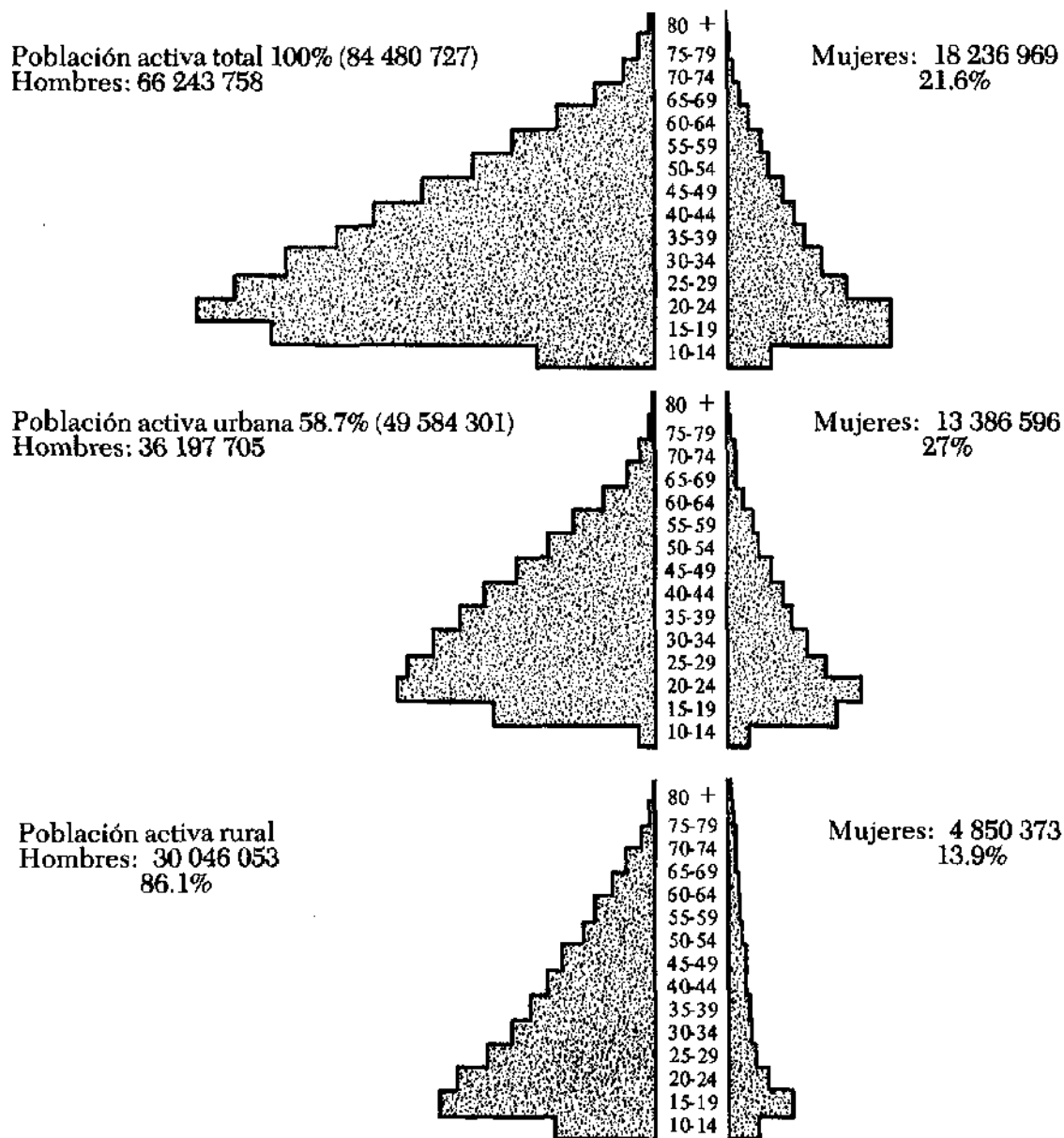
Una de las características más notables de la fuerza de trabajo latinoamericana es la elevada proporción de jóvenes que la integran (gráfico 1). En 1970 un tercio de la población económicamente activa se componía de jóvenes de 10 a

24 años de edad (cuadro 1). Esta situación con-

⁹José Medina Echavarría, *Filosofía, educación y desarrollo*, Textos del ILPES, México, Ed. Siglo XXI, 2.ª ed., 1970, p. 248.

Gráfico 1

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, 1970



Fuente: UNESCO/CEPAL/PNUD, *La educación y los problemas del empleo*, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires, octubre de 1981, p. 78.

trasta notablemente con la que se registra en el mundo desarrollado y es aún más acentuada en el caso de la mano de obra rural. La actividad económica de la juventud es la más alta de la

fuerza laboral femenina. La importancia de la participación de mujeres jóvenes en la fuerza de trabajo queda todavía más de manifiesto cuando se examinan las tendencias futuras por

países, según se trate de actividad económica de adolescentes (de 15 a 19 años) o de jóvenes adultos (de 20 a 24 años).

Cuadro 1

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LA FUERZA DE TRABAJO POR GRUPOS DE EDAD SEGUN LUGAR DE PROCEDENCIA Y SEXO, 1970

(Porcentajes)

	10 a 24 años	25 años y más
Total ambos sexos	33.1	50.8
Total hombres	30.8	52.0
Total mujeres	41.6	46.1
Ambos sexos urbana	29.2	55.3
Hombres urbana	25.8	57.2
Mujeres urbana	38.3	50.1
Ambos sexos rural	38.8	44.3
Hombres rural	36.8	45.9
Mujeres rural	50.9	34.9

Fuente: Informe UNESCO/CEPAL/PNUD, *La educación y los problemas del empleo*, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Informes Finales N.º 3, cuadro 18.

En el plano nacional, las tasas de participación económica de los adolescentes de 15 a 19 años de edad seguirán declinando hasta fines de siglo como ha sucedido durante el último decenio (cuadro 2). Este proceso es un complemento natural de la urbanización y de la vasta expansión de la educación secundaria y superior registrada desde los años sesenta. De todas maneras, en todos los países de la región las tasas de actividad económica de los jóvenes de 20 a 24 años de edad (cuadro 3) seguirán aumentando en los próximos veinte años. Para la región en su conjunto, este grupo seguirá aumentando su participación a un ritmo ligeramente superior al proyectado para la totalidad de la fuerza de trabajo, esto es, ligeramente menos de 3% al año.

En los distintos países, quizá el incremento más significativo que puede observarse se encuentra en las mujeres jóvenes. El futuro incremento de la actividad económica entre los jóvenes de 20 a 24 años de edad deriva casi exclusivamente del aumento de las tasas de

Cuadro 2

TASAS DE PARTICIPACION ECONOMICA DE LOS ADOLESCENTES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD, 1970 - 2000

Países	1970	1980	1990	2000
Argentina	46.3	42.1	38.6	35.3
Bolivia	44.8	41.4	39.7	34.6
Brasil	43.2	39.8	36.6	34.1
Colombia	38.6	33.8	29.9	27.3
Costa Rica	45.7	41.4	37.6	34.4
Cuba	34.0	30.9	28.3	26.0
Chile	29.1	26.6	24.5	22.5
Ecuador	46.2	42.4	38.5	35.0
El Salvador	45.7	42.3	38.9	35.6
Guatemala	45.4	42.0	38.2	34.2
Haití	65.6	61.1	56.0	50.4
Honduras	49.8	46.8	43.2	39.5
México	41.9	38.3	35.0	32.2
Nicaragua	45.4	41.8	38.1	34.4
Panamá	46.0	39.9	34.8	31.3
Paraguay	51.0	47.3	43.3	39.5
Perú	31.0	28.7	26.6	24.9
República Dominicana	37.1	34.0	30.6	27.0
Uruguay	45.2	41.1	37.5	34.2
Venezuela	35.7	32.6	30.0	27.6
<i>Caribe</i>				
Barbados	45.6	41.9	38.4	35.0
Guyana	38.3	34.3	31.1	28.4
Jamaica	40.3	36.1	32.8	30.5
Trinidad y Tabago	38.0	34.7	31.7	28.7
<i>América Latina</i>	41.5	37.8	34.7	32.0

Fuente: OIT, *Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo, 1950-2000*, Ginebra, 2.ª ed., 1977.

participación económica de las mujeres (cuadro 4). Las tasas de actividad de los hombres jóvenes registran una merma en todos los países de la región. Una vez más, esto se relaciona con la expansión de la educación superior y simplemente refleja una postergación de la incorporación a la fuerza de trabajo por el hecho de que siguen asistiendo a establecimientos de instrucción.

Las proyecciones correspondientes a las mujeres de 20 a 24 años de edad revelan que sus tasas de participación aumentan apreciablemente en todos los países de América Latina, salvo una excepción. Como ordinariamente las

Cuadro 3

TASAS DE PARTICIPACION ECONOMICA
DE LOS JOVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD,
1970-2000

Países	1970	1980	1990	2000
Argentina	65.3	66.1	66.5	66.6
Bolivia	59.6	60.2	61.8	64.4
Brasil	58.4	60.0	62.6	66.1
Colombia	58.8	58.5	58.6	59.5
Costa Rica	59.6	61.3	63.7	67.0
Cuba	55.8	57.2	59.4	61.3
Chile	57.4	59.6	61.9	63.6
Ecuador	60.3	61.4	63.3	66.3
El Salvador	59.5	60.0	61.2	63.5
Guatemala	54.3	54.6	54.9	55.7
Haití	82.0	80.3	78.2	75.6
Honduras	57.6	57.1	57.4	58.1
México	58.3	59.7	61.5	64.3
Nicaragua	59.2	60.1	61.8	64.5
Panamá	68.0	66.5	66.1	66.8
Paraguay	62.3	63.7	65.9	69.3
Perú	54.6	55.9	58.2	61.3
República Dominicana	53.5	53.2	53.3	53.8
Uruguay	67.1	67.8	68.3	68.3
Venezuela	56.3	58.2	60.3	62.0
<i>Caribe</i>				
Barbados	74.4	75.6	76.7	76.9
Guyana	62.6	63.7	64.7	65.2
Jamaica	75.0	76.4	78.0	80.4
Trinidad y Tabago	65.9	67.0	67.4	67.6
<i>América Latina</i>	59.2	60.3	61.8	64.2

Fuente: OIT, *Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo, 1950-2000, op. cit.*

mujeres jóvenes son el segmento de la fuerza de trabajo más afectado por el desempleo, el incremento de 35% en estas tasas para la región entre 1980 y 2000 en condiciones de desempleo y subempleo generalizados es indudablemente uno de los principales retos que deberá enfrentar América Latina en el presente decenio. En el caso de algunos países, tales como Brasil y México, donde se espera que

estas tasas de participación aumenten casi la mitad, los alcances de la política de empleo son aún mayores.

Otra cuestión relacionada con la política que surge de inmediato, incluso al analizar de manera muy superficial la composición de la fuerza de trabajo, es la participación de los jóvenes menores de 14 años. En las zonas urbanas, la inserción de estos preadolescentes y adolescentes tempranos de 10 a 14 años en la fuerza de trabajo es casi insignificante (véase el gráfico 1) y, como se verá, se limita principalmente a grupos marginales. Sin embargo, en las zonas rurales de América Latina casi la mitad de los jóvenes de ese grupo de edades son económicamente activos. Esto se relaciona con el limitado alcance de la educación que persiste en algunos países de la región, así como con el hecho de que la actividad de este grupo de edades en la fuerza de trabajo es mayor cuando el jefe del hogar es un campesino o agricultor de nivel de subsistencia independiente. Por lo tanto, parece que la estructura de la producción en torno a las empresas familiares constituye uno de los factores fundamentales que explican por qué razón trabajan los menores de 14 años.¹⁰ Hay diferencias entre países, pero en el caso de los más pequeños y de aquellos con una numerosa población rural, el fenómeno es bastante generalizado. También es notable este ingreso temprano en la fuerza de trabajo entre los grupos indígenas de las comunidades agrícolas tradicionales, los sectores urbanos marginales o las comunidades indígenas rurales —y en el primer caso la edad de incorporación llega de los 4 a 6 años.¹¹

¹⁰Marta Tienda, "Economic Activity of Children in Peru: Labour Force Behaviour in Rural and Urban Contexts" en *Rural Sociology*, East Lansing, Michigan, 44 (2), 1979, p. 388.

¹¹Juan Pablo Terra, *Situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, UNICEF, 1979, pp. 258-269. Elías Mendelievich (ed.), *Children at Work*, Ginebra, OIT, 1979.

Cuadro 4

TASAS DE PARTICIPACION ECONOMICA DE LOS JOVENES
DE 20 A 24 AÑOS EDAD POR SEXO, 1970-2000

Países	1970		1980		1990		2000	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina	86.4	43.5	84.4	47.1	82.7	50.0	81.2	51.6
Bolivia	91.0	26.9	88.9	30.8	86.6	36.3	84.3	44.0
Brasil	88.6	28.5	86.3	33.8	84.1	41.1	82.1	50.1
Colombia	84.2	33.9	82.0	34.5	79.9	36.7	78.1	40.4
Costa Rica	91.0	27.9	88.6	33.1	86.3	40.3	84.3	49.0
Cuba	85.8	25.1	83.6	30.3	81.7	36.4	80.1	41.8
Chile	82.9	31.9	80.8	38.3	79.1	41.5	77.6	49.5
Ecuador	93.0	27.0	90.7	31.3	88.3	37.5	86.0	45.9
El Salvador	92.1	26.1	90.0	29.5	87.8	34.4	85.4	41.3
Guatemala	92.2	16.0	90.2	18.0	88.0	20.8	85.7	24.8
Haití	89.7	75.4	88.5	72.2	87.2	68.8	85.6	65.3
Honduras	94.8	19.2	93.1	21.0	91.2	22.3	89.0	27.1
México	92.1	24.3	89.7	28.7	87.4	34.9	85.3	42.6
Nicaragua	92.2	26.0	90.0	29.9	87.7	35.5	85.3	43.2
Panamá	92.6	41.9	90.2	41.7	87.8	43.3	85.7	47.0
Paraguay	93.3	31.3	91.3	35.9	88.8	42.5	86.4	51.7
Perú	82.2	26.2	80.1	31.2	78.0	37.9	76.2	46.1
República Dominicana	93.1	12.9	91.1	14.5	88.9	16.8	86.5	20.1
Uruguay	61.8	28.1	88.6	46.4	86.8	49.2	85.3	50.8
Venezuela			81.1	34.8	79.3	40.9	77.9	45.7
<i>Caribe</i>								
Barbados	90.8	57.5	88.6	62.2	86.8	66.0	85.3	68.1
Guyana	92.4	34.1	90.1	36.9	88.1	40.4	86.5	43.1
Jamaica	88.8	62.8	86.4	65.4	84.3	71.0	82.6	77.9
Trinidad y Tabago	90.8	42.1	88.6	45.5	86.8	48.0	85.3	49.6
<i>América Latina</i>	88.3	30.2	86.2	33.9	84.1	39.1	82.3	45.7

Fuente: OIT, *Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo 1950-2000, op. cit.*

III

Desempleo y subempleo entre los jóvenes

Los problemas relacionados con el empleo son las cuestiones más críticas e inmediatas que confronta la juventud latinoamericana. El desempleo abierto es particularmente agudo entre los jóvenes de las zonas urbanas, donde es común encontrar tasas de 15% o más (cuadro 5). En Venezuela (1978), 58% de todos los desempleados tenían de 15 a 24 años, y en las principales zonas urbanas tales como Bogotá y Ciudad de México, de dos tercios a tres cuartos de

los desempleados son jóvenes. La situación no consiste básicamente en el desempleo de los adolescentes, ya que, según el país, casi la mitad de los desempleados jóvenes pertenecen al grupo de edades de 20 a 24 años. La información disponible revela que la incidencia del desempleo según el sexo demuestra diferencias entre los países y que algunos registran una incidencia mucho mayor de desocupados entre las mujeres jóvenes.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: DESEMPLEO ABIERTO ENTRE LOS JOVENES Y COMO PORCENTAJE DEL DESEMPLEO TOTAL POR SEXOS

País	Edad	Tasa de desempleo			Porcentaje del desempleo total por sexo		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Colombia (1978) Siete ciudades	15-29	15.3	13.7	17.2	76.6	73.1	80.3
	15-19	23.0	21.7	24.5	30.7	29.9	31.8
	20-29	12.5	10.9	14.4	45.7	43.2	48.5
Bogotá (1978)	15-29	14.0	12.2	16.1	76.7	71.8	81.9
	15-19	23.0	21.6	24.4	31.5	29.6	33.4
	20-29	11.0	9.4	13.1	45.2	42.2	48.5
México (1979) Zona Metropolitana	12-24	13.5	13.3	13.8	66.0	65.4	66.2
	12-19	17.7	17.8	17.6	39.0	37.8	40.8
	20-24	10.1	9.9	10.4	27.0	27.6	25.4
Paraguay (1976) Asunción y alrededores	12-24	11.8	12.6	11.0	60.6	56.8	70.4
	12-19	12.8	14.7	10.6	34.2	34.1	34.5
	20-24	10.8	10.2	11.4	26.4	22.7	35.9
Uruguay (1978) Departamento de Montevideo	14-24	20.0	15.0	26.5	48.1	51.7	46.0
	14-19	29.5	25.2	35.9	28.0	35.8	23.0
	20-24	13.7	7.9	21.0	20.1	15.9	23.0
Venezuela (1978)	15-24	9.9	10.6	8.1	58.1	56.5	63.5
	15-19	11.8	12.3	10.3	29.1	29.2	28.8
	20-24	8.5	9.2	6.9	29.0	27.3	34.7
Venezuela (1980) Zonas urbanas	15-24	13.6	-	-	58.0	-	-
	15-19	17.1	-	-	27.3	-	-
	20-24	11.5	-	-	30.7	-	-
Jamaica (1975)	14-24	38.0	25.3	52.2	-	-	-
Barbados (1970)	14-24	30.0	22.0	40.0	-	-	-

Fuente: Encuestas nacionales por hogares y de empleo de los respectivos países.

El hecho de que el mayor desempleo se encuentra entre los jóvenes, donde generalmente alcanza un promedio dos a tres veces superior al de todos los grupos de edades, es característico tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados. Pero en el caso de América Latina su importancia es diferente, ya que estos jóvenes desocupados rara vez son estudiantes que buscan trabajo de jornada parcial o durante períodos de vacaciones. Por otra parte, el hecho de que haya leyes sobre

salario mínimo tampoco parece influir de manera decisiva en las altas tasas de desempleo de la juventud como lo revela el caso de Venezuela donde, luego de la sanción de la ley de salario mínimo en 1974, no se registró una variación significativa en el desempleo de los jóvenes.¹² Las investigaciones empíricas sobre los patro-

¹²BIRF, *Current Economic Position and Prospects of Venezuela*, Washington, Vol. III, 15 de marzo de 1977, p. 54.

nes de desempleo de la juventud en América Latina llegan a otras dos conclusiones que tienen repercusiones de política: a) gran parte del alto desempleo actual entre los jóvenes se relaciona con las elevadísimas tasas de rotación de los jóvenes que sólo pueden encontrar trabajos inestables o esporádicos; y b) la carga del desempleo de los jóvenes también está distribuida en forma irregular a través de ellos y recae con mayor rigor sobre aquellos que pertenecen a los estratos socioeconómicos urbanos bajos que tropiezan con graves y prolongadas dificultades en el mercado laboral (cuadro 6).¹³

Puesto que es muy perceptible, el desempleo abierto es el indicador al que se alude con mayor frecuencia cuando se estudian los problemas del empleo de la juventud. No obstante, en América Latina, donde las condiciones de

subempleo constituyen la mayor parte de los problemas del empleo, dista mucho de ser el problema más significativo. La incorporación de los jóvenes a trabajos sin perspectivas de progreso y la difícil situación de aquellos que no participan activamente en la fuerza laboral pero tampoco asisten a la escuela contribuyen a ampliar la pobreza crítica de las generaciones futuras. En este contexto, los empleos sin perspectivas no son tan sólo los puestos de salarios bajos, ya que éstos también pueden ser trabajos de transición. La característica que los distingue es que dichos trabajos a menudo ofrecen empleo ocasional, inseguro, con pocas probabilidades, ya sea de una carrera estable o de capacitación y experiencia útiles. Es este factor, unido al hecho de que los jóvenes que desempeñan estos trabajos tienen escasa o ninguna

Cuadro 6

DESEMPLEO ENTRE LA JUVENTUD SEGUN LA SITUACION DE POBREZA: PAISES SELECCIONADOS

(Porcentajes)

Edad	Buenos Aires (1970)		Zonas urbanas de Colombia (1975)		Zonas urbanas de Venezuela (1971)	
	Extrema pobreza	No pertenecientes a la extrema pobreza	Extrema pobreza	No pertenecientes a la extrema pobreza	Extrema pobreza	No pertenecientes a la extrema pobreza
15-19 Total	18.3	13.5	21.3	8.2	9.7	12.6
Hombres	11.8	7.8	21.1	13.4	14.3	16.8
Mujeres	27.3	21.7	21.6	5.3	1.7	6.2
20-24 Total	21.6	7.3	15.1	6.3	16.6	12.6
Hombres	25.0	6.1	15.9	7.7	20.4	14.3
Mujeres	16.0	8.7	13.8	5.2	9.8	8.6

Fuente: Fernando Galofré, *Perfiles de infancia y juventud en Argentina, Colombia, Costa Rica y Venezuela*, CEPAL, agosto de 1981. Cuadros E-14, E-16.

Nota: En esta oportunidad la línea de la extrema pobreza en las zonas urbanas se define como el doble de la línea de la indigencia que, por su parte, es aplicable a las familias urbanas de bajos ingresos que invierten la mitad o más de su ingreso total en alimentos.

¹³En el caso de los jóvenes de 15 a 18 años de edad de una zona de bajos ingresos de Santiago de Chile, la tasa de desempleo en 1975 era de 34%; 56% de los desocupados habían trabajado antes. Margarita Gili y Marta Illanes, *El empleo juvenil en una comuna del Gran Santiago. Un estudio de caso*, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Instituto Laboral y de Desarrollo Social, Santiago de Chile, pp. 56 a 57.

especialización o instrucción, que los diferencia de otros trabajos que quizá inicialmente ofrezcan bajas remuneraciones a los jóvenes pero les compense aumentando su especialización.

Por lo general se encuentra en esta situa-

ción la juventud marginal y los jóvenes provenientes de estratos de bajos ingresos. La información disponible sobre el empleo de jóvenes en una zona marginal de Santiago de Chile, en 1975, revela que 43% de los jóvenes del grupo de edades de 15 a 18 años tenía ya sea empleos esporádicos o con ingresos fluctuantes (cuadro 7). Otro 14% trabajaba en el servicio doméstico y 12% pertenecía al plan de empleo mínimo del gobierno. Sólo 25% tenía trabajo fijo con ingresos estables, pero de esta proporción la mitad trabajaba como mensajeros o trabajadores de mantenimiento. De los que declararon no pertenecer a la fuerza laboral, 15% carecía de toda actividad. El examen de los resultados del Primer Censo Comunitario del Uruguay realizado a fines de 1979 revela la situación particularmente crítica en que se encuentran los jóvenes de las zonas marginales urbanas. De la juventud no ocupada de ambos sexos de las zonas marginales de Montevideo, 100% había abandonado ya sea la escuela o bien a los 17 años se encontraba atrasado más de cuatro años en sus estudios.¹⁴

Las escasas perspectivas de movilidad ascendente de la juventud campesina y de las zonas marginales urbanas también son ilustrativas en el caso del Brasil, donde se ha estimado que menos de 2% de los jóvenes cuyos padres son trabajadores rurales tiene posibilidades de alcanzar niveles ocupacionales o de ingreso más altos. Casi 90% de los hijos de los trabajadores manuales urbanos y 60% de los hijos de trabajadores no manuales urbanos ocupan empleos similares a los de sus padres. Aun en el caso de las familias que se encuentran en una situación ligeramente mejor, sólo 20% de los alumnos matriculados en la enseñanza secundaria provienen de familias cuyos padres tienen empleos manuales, incluidos aquellos que desempeñan cargos de supervisión.¹⁵

¹⁴Ernesto Schiefelbein y Reynaldo Franco, *Elementos para la definición de una política social y educativa para comunidades marginadas*, Santiago de Chile, Centro Interamericano de Enseñanza de Estadísticas, 1981.

¹⁵Víctor Tokman, *Dinámica de los mercados de trabajo y distribución del ingreso en América Latina*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), 1979; David L. Wiñar, *Educación técnica y estructura social en América Latina*, Buenos Aires, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", 1981.

Las mujeres jóvenes de los estratos más bajos enfrentan aún más obstáculos a la movilidad ocupacional intergeneracional. Si se considera únicamente a los hombres, puede comprobarse que el grado de movilidad es ligeramente superior al indicado por los datos globales relativos al Brasil a que se acaba de aludir y que la movilidad se encuentra sobre todo en ambos extremos de la distribución del ingreso y de la escala de estratificación social. La movilidad ascendente de los jóvenes pertenecientes a los estratos bajos aquí indicada se relaciona fundamentalmente con las migraciones del campo a la ciudad que, en el peor de los casos, da acceso a trabajos manuales en los sectores secundario y de servicios a las personas procedentes del campo.

Cuadro 7

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE
LOS JOVENES DE 15 A 18 AÑOS
DE EDAD SEGUN SU SITUACION
OCUPACIONAL, LA GRANJA,
SANTIAGO DE CHILE

Situación ocupacional	Porcentaje
Empleo a salario fijo	25.0
Empleo con ingresos fluctuantes	11.8
Servicio doméstico	14.5
Trabajadores familiares no remunerados	5.3
Trabajadores ocasionales	31.6
Plan de empleo mínimo	11.8
<i>Total</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Gili e Illanes, *El empleo juvenil*, op. cit., cuadro 19.

Pese a la movilidad levemente superior que puede percibirse en un análisis más minucioso de la información, el círculo vicioso que afecta a los jóvenes de los estratos bajos sigue siendo pronunciado. Las posibilidades de movilidad ocupacional ascendente de estos jóvenes son aún bastante limitadas. Conclusiones inferidas del caso del Brasil revelan que los niveles de incorporación a edad temprana en la fuerza laboral son muy superiores en los jóvenes de las familias más pobres; 82% de los hijos de estas familias comienzan a trabajar antes de los 14 años y 95% se encuentran en la fuerza

laboral antes de cumplir los 17. Esto contrasta con los hijos de otras categorías de ingresos, 45% de los cuales tenían experiencia en la fuerza de trabajo antes de los 17 años y sólo una pequeña minoría antes de los 14.¹⁶

Las estadísticas correspondientes a Santiago de Chile revelan que la tasa de participación de los jóvenes del grupo de edades de 15 a 18 años pertenecientes a la misma zona de bajos ingresos antes aludida era superior en más de 80% a la del mismo grupo de edades en toda la zona metropolitana, mientras que la tasa de participación de los jóvenes de familias cuyo ingreso total era inferior al salario mínimo legal era de 45.6%, o casi dos y media veces el de los jóvenes de la misma zona cuyas familias percibían el salario mínimo o más.¹⁷

La información anterior permite deducir claramente que el ingreso familiar es una variable que influye mucho en la determinación de la edad de incorporación en la fuerza de trabajo. Estudios recientes también han llegado a la conclusión de que es asimismo un factor determinante con relación a las condiciones de incorporación, en especial respecto del número de horas trabajadas y de la continuidad de la asistencia escolar. En este contexto se ha advertido un marcado contraste entre las características de los trabajadores jóvenes de 15 a 19 años de edad en América Latina y sus contrapartidas de los países desarrollados. En estos últimos, hay indicaciones de que a medida que los jóvenes buscan trabajo de jornada parcial, particularmente en el mercado de trabajo secundario, mientras siguen asistiendo a la escuela, la distinción entre ir a la escuela o encontrarse en el mercado de trabajo se hace cada vez menos nítida.¹⁸ Sin embargo, los jóvenes que eligen esta opción escuela-trabajo que, dada la estructura y funcionamiento del mercado de trabajo en las economías desarrolladas probablemente

facilita su transición a la vida laboral, cumplen su función fundamental como estudiantes. En cambio, en países latinoamericanos tales como el Brasil y Chile se ha comprobado lo contrario; en lo que respecta a las horas y condiciones en que se llevan a cabo cada una de estas actividades, estos jóvenes son fundamentalmente trabajadores que, por lo general, estudian parte de su tiempo en escuelas nocturnas cuyos programas están diseñados para adultos y no para satisfacer las necesidades educacionales de los jóvenes.¹⁹

El nivel de ingresos de la familia y el desempleo del jefe del hogar no son las únicas variables que entran en juego en la elección de un joven entre continuar asistiendo regularmente a la escuela diurna o ingresar en el mercado de trabajo. Estudios relativos a países latinoamericanos han demostrado que también interviene un amplio conjunto de otras variables. Desde el punto de vista de la fundamentación de la política asimismo resulta significativo que la influencia relativa de todas las variables cambia según la edad del joven, el hecho de que resida en el campo o en la ciudad, y el sexo. Entre las demás variables cabe destacar la estructura de la familia, incluido el tamaño del grupo familiar y el tipo de jefatura del hogar, los antecedentes sociales (en especial el grado de instrucción de los padres y la existencia de una empresa familiar), las actitudes predominantes de los padres y los distintos incentivos recibidos por los jóvenes a partir de su relación con ellos, las limitaciones culturales e institucionales, las condiciones del mercado de trabajo y el grado de información acerca de los trabajos disponibles.²⁰

¹⁶Tokman, *op. cit.*, p. 17.

¹⁷Gili e Illanes, *op. cit.* Otras informaciones de Chile revelan que sólo 3% de los hijos cuyos padres son analfabetos terminan la educación secundaria, 10% llegan al octavo grado; 43% de los hijos cuyos padres tienen instrucción básica terminan la educación primaria y 12% la secundaria. Véase Ernesto Schiefelbein y María Grossi, *Antecedentes para un análisis de la educación en Chile*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1981.

¹⁸OCDE, *Youth Unemployment - The Causes and Consequences*, París, 1980.

¹⁹José Paulo Zeetano Chahad, *Participação dos jovens na força de trabalho de São Paulo*, tesis de maestría, Facultad de Economía y Administración, Universidad de São Paulo, 1975. En Santiago de Chile, 62% de los alumnos que asisten a cursos vespertinos para adultos son menores de 26 años, 23% tienen menos de 16 años y sólo el 30% trabajo estable. *El Mercurio*, Santiago, 23 de junio de 1980.

²⁰Zeetano, *Ibidem*, pp. 12-18; Gili, *Ibidem*, pp. 34-51; Henry Kirsch, "El empleo y la utilización de los recursos humanos en América Latina", en *Boletín Económico para América Latina*, vol. XVIII, N.º 1 y 2, pp. 56-57; John Paul Walker, *The Economics of Labour Force Participation of Urban Slum-Barrio Youth in Cali, Colombia: A Case Study*, disertación para el doctorado, Universidad de Notre Dame, 1970; Marta Tienda, "Economic Activity of Children in Peru", *op. cit.*, pp. 379-391.

En las zonas urbanas los factores determinantes para aquellos que se sitúan aproximadamente en el grupo de edades de 10 a 14 años son el nivel de ingresos de la familia, los factores relacionados con los antecedentes sociales de ésta, los valores sociales y las limitaciones legales. Las consecuencias en lo tocante a la política pública consisten en que probablemente lo mejor es centrar la atención en los mercados de trabajo y en mejorar los ingresos del jefe del hogar o de la principal persona del grupo que obtiene ingresos. Desde este punto de vista, aparentemente las políticas que giran en torno a la reducción del subempleo surten más efectos que proporcionar más oportunidades de empleo, en particular en el caso de las familias formadas sobre todo por niños y cuyo potencial de mano de obra adulta desempleada es escaso o nulo. Además se podría ayudar directamente a estos hogares mediante políticas que apunten a aumentar el bienestar de los hijos.²¹

En lo que respecta al grupo de edades de 15 a 19 años, las actitudes y las diferencias en el estímulo que surge de la relación entre los jóvenes y su padre o madre, y las características concretas del sistema educativo, adquieren una importancia mucho mayor conjuntamente con el nivel de ingresos de la familia. En el caso de los jóvenes de 20 a 24 años de edad las condiciones del mercado de trabajo, los niveles de salario, los costos de oportunidad percibidos y las expectativas sociales y ocupacionales pesan más en su elección entre la educación postsecundaria y la incorporación al mercado de trabajo. Este último punto plantea el problema de la relación entre la educación y el empleo para los jóvenes en una región caracterizada por la persistencia de la segmentación, la diferenciación social y la rigidez de sus sistemas sociales. Cualquiera haya sido la movilidad existente,

²¹Philip Musgrove, "Household Size and Composition, Employment and Poverty in Urban Latin America", en *Economic Development and Cultural Change*; Fernando Galofré, *Formulación de políticas de infancia y juventud en familias pobres*, trabajo presentado al Seminario sobre "Políticas para alcanzar un nivel de bienestar mínimo" realizado en la CEPAL del 2 al 6 de noviembre de 1981; Schiefelbein y Franco, *Elementos para la definición de una política social y educativa para comunidades marginadas*, op. cit.

ella no ha sido igual para todos los grupos. Han cambiado los canales de acceso y en determinadas situaciones dentro de los distintos países ellos se están estrechando.

Ni siquiera las escuelas técnicas postprimarias dan la seguridad que se esperaba de niveles ocupacionales más altos y movilidad social para los estratos más bajos. Si bien la educación técnica ha permitido alguna movilidad, las características de la estructura ocupacional mantienen un límite máximo bajo y relativamente inflexible para los jóvenes procedentes de los estratos urbanos bajos que han completado estos estudios. Según se ha comprobado en análisis relativos a la Argentina y el Brasil las escuelas técnicas postprimarias incluso pueden recibir un número significativo, y a veces superior, de jóvenes de los estratos medios. Y a la inversa, se ha comprobado que los hijos de los trabajadores manuales calificados están subrepresentados en la educación secundaria total y una proporción muy limitada de jóvenes pertenecientes a familias de trabajadores manuales no especializados asisten a escuelas técnicas. En Colombia, se distinguió entre los estudiantes que sólo tenían educación primaria y aquellos que poseían formación técnica secundaria o educación secundaria, a partir del nivel socioeconómico de los padres, y los datos revelaron que la educación postsecundaria iba unida a la condición de que los padres trabajasen en el sector moderno.²²

Cuando se trata de los problemas de la juventud en América Latina queda puesta de manifiesto la necesidad de abordarlos mediante una estrategia integrada a largo plazo, la que debe centrarse en aspectos estructurales globales del joven desde el punto de vista de su interacción con la familia y en la cambiante importancia de las diversas variables en juego según el estrato social y la edad del joven.

En forma más inmediata, parecería también que estas medidas tan característicamente del corto plazo como rebajar el salario mínimo de los jóvenes, como se ha recomendado o aplicado últimamente en algunos países de la región que han puesto en práctica medidas

²²D. Wiñar, *Educación técnica*, op. cit., pp. 19, 39, 44, 55.

de estabilización con un aumento concomitante del desempleo abierto, son reacciones de política poco satisfactorias. Las medidas de política deben ir más allá de la simple creación de más empleos, muchos de los cuales, sobre todo en el caso de América Latina, seguramente serán ocupaciones sin perspectivas de progreso en el sector informal. En todo caso, además del costo relativo de los salarios, deben considerarse los costos de la mano de obra no atribuibles al salario mismo y particularmente aplicables al sector formal, tales como los impuestos y contribuciones que se descuentan por planilla para el seguro de desempleo, la salud y otras prestaciones de seguridad social, las contribuciones a

los fondos de pensiones, los costos de la capacitación, los beneficios secundarios tales como el pago de vacaciones, etc. Si se puede reunir suficiente evidencia empírica para mostrar que las tendencias del costo real relativo del trabajo de los jóvenes constituye una parte del problema que plantea actualmente su desempleo, se podría lograr cualquier reducción deseada a través de subsidios directos a los salarios vinculados al empleo de jóvenes, del pago de primas de aprendizaje, o mediante subsidios negativos tales como bajar o eliminar los impuestos y contribuciones descontados por planilla que gravan a la juventud.

IV

La educación y las posibilidades de empleo de la juventud

Uno de los problemas más espinosos que en la actualidad se discute acaloradamente en América Latina consiste en determinar si los sistemas y estructuras educativos existentes son adecuados como vehículo significativo para preparar a los jóvenes para participar plenamente en el proceso de desarrollo de la región.²³ Dicha participación debe concebirse en un sentido total; primero, en función de la maduración intelectual *per se* del individuo; luego, desde el punto de vista de sus efectos en las relaciones sociales; y, finalmente, como preparación para ganarse la vida. En esta oportunidad sólo se abordará este último aspecto.

La vigorosa expansión de la educación registrada en América Latina a partir de los años sesenta constituye ciertamente uno de los cambios sociales más notables ocurridos en la región. Estudios anteriores de la CEPAL han

señalado que, para el Estado, la concentración de esta expansión en la educación secundaria y superior parecía ser el medio menos oneroso y menos conflictivo de responder a las presiones sociales y postergar la adopción de decisiones sobre la redistribución del poder y de la riqueza, generando al mismo tiempo beneficios en materia de desarrollo al mejorar las posibilidades de empleo y aumentar la productividad de la fuerza de trabajo. No obstante, un examen somero de la situación actual en la mayor parte de América Latina revela que los cambios producidos en los mercados de trabajo de la región, como consecuencia del estilo estructuralmente heterogéneo de desarrollo hasta ahora predominante, han afectado de tal manera el papel de la educación que se plantean serias dudas sobre la viabilidad futura de su evolución a lo largo de las líneas perseguidas hasta ahora.²⁴ La educación debe considerarse dentro del marco de los procesos sociales y económicos que han

²³La CEPAL, conjuntamente con la UNESCO y el PNUD, han patrocinado un proyecto sobre desarrollo y educación en América Latina y el Caribe que, hasta su conclusión en noviembre de 1981, publicó más de 50 estudios. Para el decenio de 1980 la UNESCO piensa llevar a cabo un importante esfuerzo en este mismo campo, el que adoptará la forma de un proyecto principal sobre educación en América Latina.

²⁴CEPAL, "Estructura y dinámica del desarrollo en América Latina y sus consecuencias para la educación", trabajo presentado a la conferencia regional de Ministros de Educación y encargados de la planificación económica de los Estados miembros en América Latina y el Caribe, Ciudad de México, 4 al 13 de diciembre, 1979.

condicionado el desarrollo educativo en la región. Asimismo, no debe criticarse a la educación por no haber resuelto por sí sola los problemas del desempleo y del subempleo, que requiere reformas estructurales de base amplia.

Por una parte, el ritmo de la expansión de la educación superior, ha sobrepasado con holgura una situación provocada por una distribución persistentemente inequitativa de las posibilidades de adquirir la preparación requerida y recompensada por el estilo de desarrollo predominante y ha llevado al enquistamiento de una educación espúrea conducente al deterioro de los niveles de inserción en el mercado laboral. Por la otra, educación primaria de tan baja calidad como para ser igualmente espúrea confirma la marginación de gran parte de la población de un estilo de desarrollo que, en todo caso, no tiene mayor necesidad de ella.²⁵

En lo que toca al problema del desempleo abierto entre los jóvenes, sólo se dispone de datos comparados que incluyen agrupaciones por edades y grados de instrucción detallados a partir de los censos de 1970. Estos datos revelan que en el plano nacional, la situación varió según el país considerado (cuadro 8). No obstante, en general parece darse la relación positiva prevista entre los niveles educacionales más altos y las tasas más bajas de desempleo, tendencia que se confirma claramente en las capitales y en otras zonas urbanas (cuadro 9). Como el desempleo abierto es más que nada un fenómeno urbano, no muy común en las zonas rurales, la falta de una relación más firme entre los niveles educacionales bajos y el desempleo elevado a escala nacional no resulta sorprendente. Una vez más, en todos los niveles de instrucción, el desempleo abierto del grupo de edades de 20 a 24 años es muy superior al que registra el grupo de edades de 25 a 29 años.

En las zonas urbanas parece surgir un determinado patrón por niveles progresivos (cuadro 9). En el caso de los hombres, el desempleo abierto disminuye gradualmente al aumentar la

instrucción primaria. Al parecer, la educación básica completa constituye un nivel. En cierta medida, quienes abandonan la escuela sin haber completado la educación secundaria tropiezan con más dificultades y la tasa de desempleo que registran es apreciablemente más baja cuando han completado dicha educación. En cambio, en el caso de las mujeres, la educación secundaria completa va unida a niveles muy elevados de desempleo. Es posible que las tasas relativamente más reducidas de desempleo entre las mujeres analfabetas y poco instruidas refleje su alto grado de participación en los trabajos de servicio doméstico, industrias artesanales y otras ocupaciones del sector informal donde la educación no constituye un factor decisivo. En las zonas metropolitanas hay mayor número de empleos de esta naturaleza, lo que probablemente explica el elevado desempleo global que registran las mujeres de otras zonas urbanas. Las mujeres jóvenes que tienen educación secundaria o universitaria tropiezan con mayores dificultades que sus contrapartes varones para mantenerse fuera de las filas de los desempleados.

En países tales como El Salvador, Honduras, Colombia y Costa Rica, el hecho de que los jóvenes desempleados se concentren entre las personas no calificadas de escasa instrucción tiene repercusiones de política para la fijación de prioridades que coinciden con las señaladas en la última sección respecto de la necesidad de aumentar el grado de instrucción. En países tales como Argentina, y en menor medida Chile, donde el alcance de la enseñanza media y superior es mayor, los desocupados que tienen algunos años de educación secundaria e incluso han completado ésta, representan un alto porcentaje de todos los desempleados del grupo de edades de 20 a 24 años.

El enorme aumento de la oferta de personas con un grado de instrucción más elevado en dichos países ha desatado presiones en favor de la creación de trabajos 'aceptables' a cuyo respecto los graduados de las escuelas secundarias y los desertores escolares están en condiciones cada vez peores de competir. La creciente importancia de las grandes empresas privadas y estatales ha disminuido las posibilidades de movilidad ascendente de los graduados secun-

²⁵Marshall Wolfe, *Style of Development and Education: A Stocktaking of Myths, Prescriptions and Potentialities*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", septiembre de 1980, p. 3.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: DESEMPLEO ABIERTO ENTRE LOS JOVENES SEGUN EL GRADO DE INSTRUCCION EN SIETE PAISES DE LA REGION, APROXIMADAMENTE 1970

(Porcentajes)

País	Años de instrucción	20 a 24 años		25 a 29 años	
		Desocupados sobre la PEA de igual nivel educativo	Distribución del total de desocupados	Desocupados sobre la PEA de igual nivel educativo	Distribución del total de desocupados
Argentina	00-03	3.05	13.36	1.51	14.44
	04-06	2.53	12.85	1.86	20.22
	07-12	3.44	68.45	1.55	57.51
	13 +	2.33	5.34	1.26	7.83
Colombia	00-03	1.71	23.46	1.58	30.79
	04-06	0.36	35.58	2.58	33.06
	07-12	4.33	35.86	2.57	26.58
	13 +	6.22	5.10	3.80	9.56
Costa Rica	00-03	6.52	25.48	4.77	38.83
	04-06	5.25	45.72	3.56	41.76
	07-12	5.11	25.48	2.18	17.58
	13 +	4.17	3.32	1.18	1.83
Chile	00-03	5.43	14.28	4.28	22.58
	04-06	6.04	35.40	4.24	40.30
	07-12	7.83	46.08	3.25	32.27
	13 +	7.27	4.24	2.45	4.85
El Salvador	00-03	18.31	54.97	13.09	62.09
	04-06	19.74	30.69	12.47	26.26
	07-12	20.66	14.02	9.74	9.78
	13 +	8.33	0.32	10.62	1.87
Honduras	00-03	1.45	28.15	0.80	39.82
	04-06	3.65	40.17	1.86	38.05
	07-12	7.07	30.50	1.93	22.12
	13 +	3.88	1.17	-	-
México	00-03	3.90	39.01	3.61	57.01
	04-06	4.82	39.35	3.42	33.09
	07-12	4.13	14.80	1.81	6.29
	13 +	7.97	6.84	2.11	3.60

Fuente: UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Informes finales N.º 3, *La educación y los problemas del empleo*, 1981, cuadro 47.

darios. Distintas combinaciones de densidad de capital y complejidad tecnológica y administrativa limitan sus posibilidades de empleo ante tales empleadores, que prefieren a los candidatos con títulos universitarios. Por otra parte, el apreciable incremento de la oferta de jóvenes con instrucción universitaria a su vez

los ha llevado a competir en segmentos del mercado laboral tradicionalmente reservados a los graduados de la educación secundaria.²⁶ En el caso de las mujeres ya es un hecho conocido

²⁶D. Wiñar, *op. cit.*, pp. 34 y 55.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: TASAS DE DESEMPLEO
ABIERTO ENTRE LOS JOVENES DE
20 A 29 AÑOS DE EDAD POR SEXO Y REGION
SEGUN EL GRADO DE INSTRUCCION

(Porcentajes)

Grado de instrucción	Total país	Capital	Otras urbanas	Rural
<i>Ambos sexos</i>				
Sin instrucción ^a	5.7	9.7	8.9	5.0
1 a 3 años ^a	5.8	8.4	7.8	4.5
4 a 6 años ^a	6.9	8.1	7.6	5.3
7 a 9 años ^b	5.6	5.3	6.2	3.5
10 a 12 años ^b	7.3	6.9	6.4	2.7
13 años y más ^b	5.9	5.8	6.3	6.9
<i>Hombres</i>				
Sin instrucción ^a	4.9	13.5	8.9	3.7
1 a 3 años ^a	4.9	10.0	7.7	3.3
4 a 6 años ^a	6.3	8.4	7.2	4.2
7 a 9 años ^b	5.9	5.8	6.6	3.2
10 a 12 años ^b	9.2	7.9	7.8	3.9
13 años y más ^b	5.1	4.8	5.7	4.7
<i>Mujeres</i>				
Sin instrucción ^a	8.1	6.3	8.5	8.4
1 a 3 años ^a	8.8	6.3	8.0	10.2
4 a 6 años ^a	8.8	7.6	8.6	10.3
7 a 9 años ^b	4.9	4.3	5.5	4.6
10 a 12 años ^b	4.5	5.3	4.6	4.7
13 años y más ^b	7.3	7.5	7.3	9.5

Fuente: OMUECE 1970, Programa Uniforme, cuadro 20. UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Informes Finales N.º 3, *La educación y los problemas del empleo*, op. cit., cuadro 29.

^aPromedio de quince países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela.

^bPromedio de seis países: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras Paraguay.

que tanto en la región como en otras partes, generalmente se les exige mayor instrucción que a los hombres. Asimismo, los programas académicos generales que suelen ofrecerse a las niñas de los estratos medio bajo y medio propiamente tal no les proporcionan destrezas 'comercializables' en un mercado laboral que, en todo caso, dispone de una gama muy estrecha de oportunidades de empleo para ofrecerles.

En síntesis, a comienzos del decenio pasado, en muchos países el desempleo abierto entre los jóvenes instruidos no parece haber constituido el principal aspecto del problema del desempleo de la juventud. También cabe recordar que los estudios empíricos revelan que en algunas ciudades de América Latina a fines de los años sesenta la educación fue una variable discriminatoria altamente significativa, en especial si se relaciona la educación básica con la pobreza.²⁷ Ya a comienzos del decenio pasado las personas de 20 a 29 años de edad que tenían menos de tres años de educación primaria estaban prácticamente excluidas de los empleos en el sector terciario moderno; les costaba mucho obtener trabajo como conductores y trabajadores industriales; y en su mayor parte sólo se encuentran en la agricultura y en el sector urbano informal.²⁸

En lo que respecta a reducir la pobreza y aumentar el bienestar, la erradicación del analfabetismo entre la juventud y la ampliación del alcance de la enseñanza básica, en especial para abarcar a los jóvenes de las zonas rurales, difícilmente podrían dejar de recibir *atención prioritaria inmediata* de parte de los gobiernos. Como se ha visto, para que sus efectos sean algo más que fragmentarios o meramente ilustrativos, estas medidas deberían situarse dentro de una amplia gama de políticas destinadas a mejorar los niveles de ingreso de las familias y aumentar el bienestar de los hijos.

Por otra parte, a comienzos de los años ochenta y a medida que continúa el desplazamiento del campo a la ciudad, en muchos países de la región los jóvenes que cuentan con educación secundaria ya no constituyen tan sólo un pequeño porcentaje de su grupo de edades.²⁹ Las matrículas de la educación superior

²⁷Philip Musgrove y Rober Ferber, "Identifying the Urban Poor: Characteristics of Poverty Households in Bogotá, Medellín, and Lima", en *Latin American Research Review*, Vol. XIV, N.º 2, 1979.

²⁸Juan Pablo Terra, *Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", 1980, cuadros 42, 43 y 44.

²⁹En Ecuador, en el período 1965-1966, sólo 13% del grupo de edades de 15 a 19 años estaba matriculado en la educación secundaria. En 1977, más del 30% asistía a la escuela secundaria y las matrículas universitarias habían aumentado de 3% del grupo de edades de 20 a 24 años a

han aumentado rápidamente en la región y muchos países han aplicado a este proceso el término 'masificación', para señalar que más de 10% del grupo de edades de 20 a 24 años asisten a la universidad.³⁰ En la actualidad la juventud confronta un creciente desajuste entre la mayor preparación educacional y la disponibilidad de empleos para los estratos medio y superior. Si bien el actual clima económico recesivo no contribuye a aliviar el problema, las razones fundamentales son más bien estructurales, ya que durante algunos años los jóvenes más instruidos han estado comprobando que sus calificaciones no les aportan los privilegios, la movilidad social o los niveles de ingresos que habían previsto. Al mismo tiempo que una mayor proporción de los jóvenes de 20 a 24 años que tienen empleos propios de los estratos medio o superior poseen estudios universitarios, un número relativamente más reducido de los jóvenes mejor instruidos ha podido lograr empleo en estos niveles (cuadro 10).³¹

En el sector moderno o de crecimiento numerosos cambios tanto sociales como económicos han condicionado los requisitos educacionales exigidos para desempeñar estos trabajos. En la actualidad la educación tiende a actuar como variable sustitutiva de las características sociales y de conducta que indican la capacidad de adaptación, el potencial de aprendizaje y la disciplina requeridos en las empresas modernas, jerárquicas y burocráticas. La presencia de una fuerza de trabajo instruida en rápida expansión ha generado una situación en la cual el

ritmo con que se exigen más años de instrucción está dejando atrás los requisitos verdaderos de conocimientos necesarios para desempeñarse en empleos del sector formal. En el sector industrial han variado muchísimo los criterios de contratación y el simple número de años de escolaridad parece cada vez más importante. Si bien en algunos casos de progreso técnico los empleos se han tomado más complejos y exigen mayores destrezas científico-técnicas, en otros las labores se han simplificado, son sencillamente repetitivas y exigen más que nada capacidad de adaptación al ritmo de trabajo impuesto por la máquina. Además, se ha puesto seriamente en duda el supuesto en virtud del cual la educación formal es el mecanismo que efectivamente proporciona las destrezas necesarias para desempeñarse satisfactoriamente en los nuevos trabajos generados por el desarrollo técnico. Por ejemplo, en el caso de Argentina se ha demostrado que en el sector industrial la misma clase de trabajos la llevan a cabo personas que tienen los más variados niveles educativos. Por otra parte, un determinado tipo de educación (en este caso, técnica) habilita a una persona para el acceso a una amplia variedad de trabajos, la mayoría de los cuales no guardan relación alguna con la formación formal recibida.³²

Como consecuencia de la escasa interacción entre el producto de la educación por tipo de destrezas y las necesidades técnicas reales de las economías, se utilizan como mecanismos de selección requisitos de educación académica no relacionados con el trabajo sustantivo que reservan los empleos más deseables a los estratos sociales cuyos hijos están en condiciones de adquirir estas calificaciones. Aún no está del todo clara la forma en que actúa el grado de instrucción para diferenciar la fuerza de trabajo. El número de años de instrucción es por cierto un elemento importante, pero la relación no es unidimensional y lineal. Por ejemplo, la licencia secundaria es un umbral para las ocu-

12% en 1975. Véase Gladys Pozo de Ruiz y Ernesto Schiefelbein, "Los problemas de la expansión acelerada: el caso del desarrollo del sistema educacional del Ecuador", en *Estudios Sociales*, Santiago de Chile, N.º 26, cuarto trimestre, 1980, cuadro 5.

³⁰En 1978 se incluían en el grupo Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Jamaica, Uruguay y Venezuela. *Anuario Estadístico de la UNESCO*, 1980. Véase asimismo Jaime Rodríguez, *El concepto de masificación. Su importancia y perspectivas para el análisis de la educación superior*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas N.º 4, 1978.

³¹Véase también Carlos Filgueira y Carlo Geneletti, *Estratificación ocupacional, modernización social y desarrollo económico en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, noviembre de 1978, pp. 163 a 175.

³²Juan Carlos Tedesco, "Algunas características de educación e industrialización en América Latina", trabajo presentado al primer seminario de UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Quito, 13 al 17 de septiembre, 1977; D. Wiñar, *Educación técnica*, op. cit.

Cuadro 10

CAMBIOS EN LA INSERCIÓN DE LOS JOVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD CON 13 AÑOS
Y MÁS DE ESCOLARIDAD EN LOS ESTRATOS OCUPACIONALES MEDIO
Y SUPERIOR; 1960 - 1970

(Porcentajes)

Países	1960		1970	
	% de ocupados de 20 a 24 años de edad en los estratos medio y superior con 13 y más años de escolaridad	% del grupo de edades de 20 a 24 años con 13 y más años de escolaridad en los estratos medio y superior	% de ocupados de 20 a 24 años de edad en los estratos medio y superior con 13 y más años de escolaridad	% del grupo de edades de 20 a 24 años con 13 y más años de escolaridad en los estratos medio y superior
Argentina	12.6	76.4	19.7	76.7
Chile	7.1	93.1	12.1	83.8
Colombia	3.7	92.4	7.9	84.6
Costa Rica	16.2	92.2	14.8	89.9
México	2.4	82.5	10.8	69.0

Fuentes: OMUECE 1960, cuadros 2 y 3, Programa especial; OMUECE 1970, cuadro 4, Programa especial.

paciones no manuales; la alfabetización acarrea evidentes ventajas a muchas personas que pertenecen al sector informal y a minifundistas; mientras que el diploma de una universidad prestigiosa es de fundamental importancia en aquellos países donde han proliferado las instituciones de educación superior en los últimos dos decenios. Sin embargo, en la medida en que la educación media y superior se extiendan más rápidamente que la oferta de empleos adecuados, continuamente se aplican barreras educacionales más altas para el acceso a trabajos administrativos de menor jerarquía e incluso para las ocupaciones manuales. La relativa 'sobree expansión' de la educación media y superior se ha visto acompañada de cambios superficiales en la denominación y condición legal de las ocupaciones, lo que se refleja en un crecimiento diferente de los estratos ocupacionales urbanos medio y superior cuyo verdadero significado en lo tocante a mejoramiento de los niveles de empleo y aumento de la productividad queda así oscurecido.³³ Los

'trabajadores' son reclasificados como 'empleados' o 'técnicos'; las especializaciones subprofesionales reciben títulos profesionales. Esta tendencia, unida al hecho de que la oferta educativa crea su propia demanda, ya ha tenido importantes consecuencias para la expansión de las burocracias públicas cuya contribución al proceso de desarrollo se ha puesto en tela de juicio. Por ejemplo, se ha estimado que en el Brasil el sector público ha estado absorbiendo casi 50% del total de empleos no manuales en los sectores no agrícolas, mientras que en Argentina el empleo en el sector público en el período 1970-1975 ha aumentado a una tasa anual de 5.6% en comparación con 0.9% en el período 1960-1970.³⁴

Otro problema: la rapidez con que han crecido el número y las matrículas de las instituciones de enseñanza media y superior a me-

³³CEPAL, "Desarrollo humano y cambio social y crecimiento en América Latina, Cuaderno de la Cepal, N.º 3, Santiago de Chile, 1975, pp. 31 a 36 y 46 a 48.

³⁴Paulo Renato Souza, *La segmentación del mercado de trabajo urbano en las disparidades de salarios en economías subdesarrolladas*, Santiago de Chile, PREALC, 1977, p. 32; Juan José Ilach, "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades 1947-1970", en *Desarrollo Económico*, 17: 68, Buenos Aires, enero-marzo de 1978.

nudo se traduce en un deterioro general de la calidad de la instrucción y en una gran diferencia entre la calidad o prestigio de los títulos otorgados por las distintas instituciones. En la medida en que los requisitos de educación académica exigidos para obtener empleo se distancian de las necesidades del trabajo, no hay una comprobación externa de la merma de la calidad. En la medida en que los empleadores busquen verdaderas calificaciones técnicas, sólo dan crédito a los títulos otorgados por un número reducido de instituciones de élite y prestan creciente apoyo a instituciones privadas para disponer de una oferta confiable.

Como consecuencia de lo anterior, una creciente proporción de los jóvenes más instruidos de América Latina se están viendo excluidos de los empleos que proporcionan el prestigio social y el nivel de ingresos que ha-

bían esperado. Entretanto, es posible que se esté llegando al límite de las posibilidades de absorber el producto de la educación superior en empleos burocráticos que proporcionan cierto *status*, aunque no equiparen las aspiraciones de ingreso. Diversos gobiernos han comenzado a reaccionar limitando las matrículas universitarias, al mismo tiempo que las campañas antiburocráticas han penetrado este sector del mercado laboral. Los elementos anteriores constituyen la base de otra fuente más de futuras tensiones sociales a medida que una mayor proporción de jóvenes instruidos, que aumenta de manera permanente por el crecimiento demográfico y el ritmo de expansión de los estratos medios, debe hacer frente a la falta de ajuste entre sus expectativas y el nivel de las ocupaciones a que tiene acceso.