

Exclusión social de los jóvenes: un problema que debe solucionarse de forma urgente

La proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan es muy alta y la calidad de los empleos que obtienen los que trabajan es muy baja. Este fenómeno responde a varios factores causales, aunque entre éstos se destaca el inadecuado diseño de las políticas educativas y laborales. En los países que presentan los mejores indicadores de inserción laboral juvenil, un inteligente diseño institucional incentiva a los estudiantes para establecer vínculos con las empresas mientras cursan el nivel secundario, estimulando tanto la cultura del estudio como la del trabajo. A partir de estas experiencias, en este número de Empleo y Desarrollo social se discuten algunos lineamientos orientados a la instrumentación de políticas educativas y laborales para una mayor inclusión social de los jóvenes.

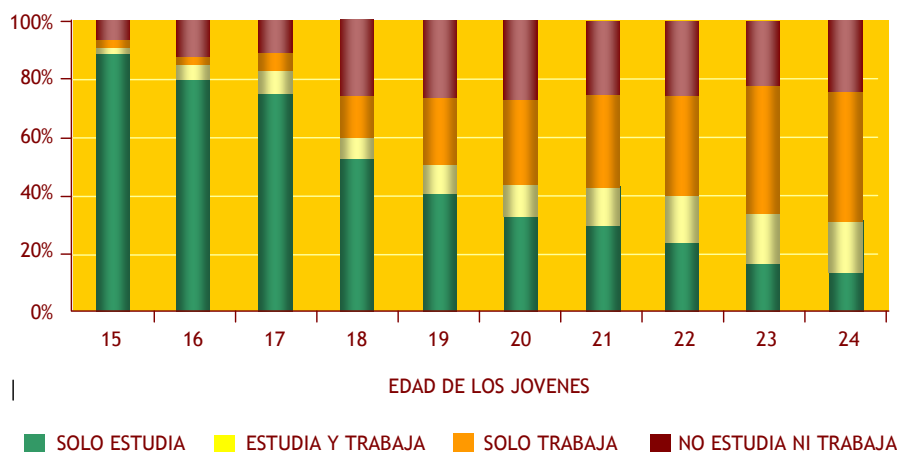
Entre los diferentes problemas que afectan la inclusión social de los jóvenes, los relacionados con la educación y el empleo representan uno de los más importantes desafíos para las políticas públicas. No sólo por sus preocupantes implicancias a corto y largo plazo, sino también porque en esta temprana etapa se definen cuestiones que determinan decisivamente las posibilidades de desarrollo y progreso para el resto de la vida. La exclusión de los jóvenes del sistema educativo y del mercado de trabajo produce enormes daños individuales y familiares, retroalimenta procesos de exclusión y abre las puertas a algunos comportamientos muy perjudiciales, como la drogadicción, el alcoholismo y la delincuencia.

Según los datos del INDEC, la tasa de empleo promedio del mercado laboral argentino en el 4° trimestre de 2009 era del 67% para los varones mayores de 14 años y del 43,5% para las mujeres. Pero entre los jóvenes de 15 a 29 años la tasa de empleo apenas alcanzaba el 50,7% para los varones y el 32,6% para las mujeres. Si bien en esta menor tasa de ocupación influye el hecho de que muchos jóvenes otorguen prioridad a sus estudios, las restricciones para encontrar empleo tienen una significativa incidencia. En este sentido, también es útil observar los diferenciales existentes en las tasas de desempleo: mientras que el nivel general de desempleo es un 8,4% de la población económicamente activa, entre los varones de 15 a 29 años alcanza al 13,5% y entre las mujeres al 18,8%. De todas formas, la tasa de desempleo refleja sólo una parte de los problemas laborales de los jóvenes.

Gráfico 1:

Situación escolar y laboral de los jóvenes

Grandes aglomerados urbanos, 4° trimestre de 2009

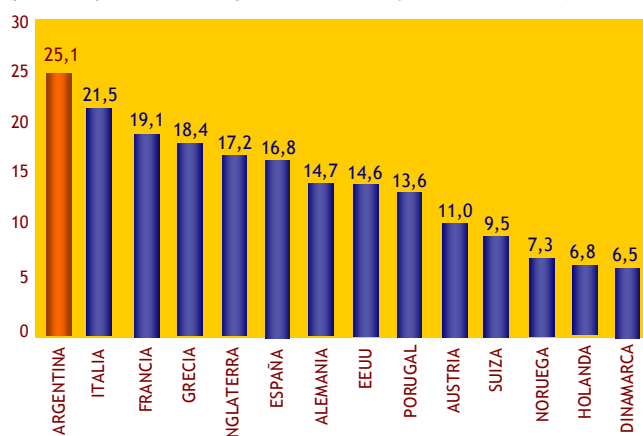


Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

El Gráfico 1 muestra que a la edad de 15 años prácticamente el 90% de los jóvenes urbanos declara dedicarse de manera exclusiva al estudio, aunque resulta notable que a una edad tan temprana el 6% no estudie ni trabaje. Este fenómeno se profundiza a partir de los 18 años, dado que la proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja crece al 25% y se mantiene en ese nivel. En los países desarrollados también se detecta este problema, pero en proporciones mucho más bajas. Más allá de los casos de Italia (21%) y Francia (19%), el promedio de jóvenes que no estudian ni trabajan se ubica en el 11% y algunos países -como Suiza, Noruega, Holanda y Dinamarca- tienen tasas de un dígito (Gráfico 2). Si bien la comparación de realidades tan distintas posee limitaciones, el hecho de que en nuestro país 1 de cada 4 jóvenes de entre 18 y 24 años no trabaje ni estudie es un grave problema social.

Gráfico 2:

Jóvenes que no estudian ni trabajan
(porcentaje del total de jóvenes entre 18 y 24 años de edad)



Fuente: OECD Employment Outlook 2008 e INDEC (2009)

Un segundo aspecto a destacar es la relativamente baja proporción de jóvenes que a la edad de finalizar sus estudios secundarios (18 años) estudian y trabajan. En Argentina sólo el 11,8% lo hace, mientras que en la mayoría de los países con altos niveles de desarrollo social se observa que un elevado porcentaje de los jóvenes combina el trabajo con la continuidad de los estudios. De acuerdo con los datos de la OECD, en Holanda el 44,8% de los jóvenes entre 18 y 22 años trabaja y estudia, en Suiza el 39,2%, en Dinamarca el 38,8%, en Noruega el 31,3%, en Alemania el 30% y en Canadá el 29%.

El tercer fenómeno tiene relación con los jóvenes que sólo trabajan. Las evidencias demuestran de una manera contundente que los jóvenes que dejan de estudiar ingresan al mercado laboral con capacidades muy limitadas. Esto les impide tener acceso a empleos de calidad y a la posibilidad de desarrollar una carrera laboral ascendente. La evaluación internacional PISA, que mide las capacidades de lectura, matemáticas y ciencias en adolescentes de 15 años de edad, encontró que en 2006 el 57,9% de los jóvenes argentinos no poseía las capacidades mínimas de lectura

para desempeñarse en el mercado de trabajo. En países de desarrollo medio como Grecia, España y Portugal los indicadores son la mitad de los correspondientes a Argentina. En países más avanzados, como Suiza, Dinamarca, Suecia, Holanda, Irlanda y Canadá, los jóvenes que no alcanzan el umbral de lectura no superan el 16%, mientras que en Finlandia -que obtuvo el mayor puntaje en esta evaluación- sólo el 5% no pudo superar la exigencia mínima.

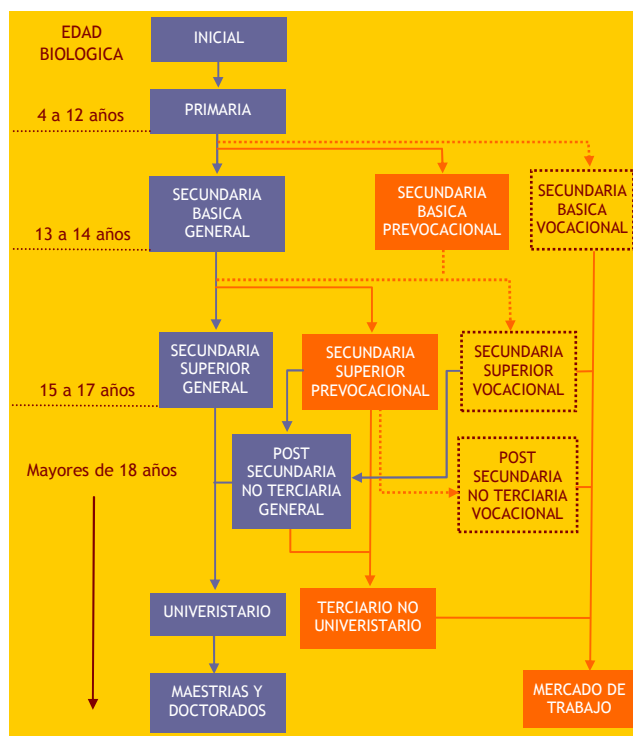
En síntesis, los rasgos más notables y preocupantes que caracterizan a la situación de los jóvenes en la Argentina incluyen (i) una alta la proporción de jóvenes que no trabaja ni estudia; (ii) una relativamente baja proporción de jóvenes que trabajan y estudian; y (iii) una baja acumulación de aprendizaje y conocimientos.

La transición de la educación al empleo

Los países que presentan los mejores indicadores de inserción laboral juvenil han logrado estructurar un conjunto de herramientas que promueven y facilitan la transición del mundo educativo al mundo laboral. Uno de los elementos clave es que la educación media comprende diferentes modalidades educativas que combinan la formación general con una formación vocacional, orientada al desarrollo de competencias relevantes para la inserción laboral (Gráfico 3). La lógica subyacente consiste en adaptar la oferta educativa a los diferentes intereses y posibilidades de los jóvenes.

Gráfico 3:

Organización de la oferta educativa en países desarrollados



Fuente: elaboración propia en base a OECD (2008) y CINVE (1997)

En la parte izquierda del esquema que se presenta en el Gráfico 4 se observa la secuencia correspondiente a la modalidad que se centra en *contenidos generales*. La meta es el título universitario, que frecuentemente es complementado con estudios de maestría o doctorado. En forma paralela (parte derecha del esquema), la oferta educativa propone una serie de alternativas en las cuales la formación general deja espacio en la currícula para el desarrollo de *contenidos vocacionales* (cursos con más del 25% de sus contenidos dirigidos específicamente al mercado laboral y que otorgan un título habilitante) y *prevocacionales* (que no otorgan título y requieren de cursos vocacionales adicionales). No obstante, la diferenciación entre cursos con orientación general y vocacional está en el énfasis: ambos imparten conocimientos generales (humanísticos, tecnológicos, etc.) y vocacionales (saberes específicos que demanda el mercado laboral), pero en proporciones diferentes. De esta manera se generan alternativas para que los jóvenes puedan elegir tempranamente (a los 15 años) una formación que les permita un ingreso más rápido al mercado de trabajo.

Esta oferta organizada en trayectorias alternativas permite a los jóvenes progresar en su formación en base a diferentes modalidades. Contempla la posibilidad de profundizar la formación vocacional superando niveles de complejidad creciente, o bien retornar a la *modalidad general* aún cuando se haya elegido una *modalidad vocacional* e incluye una variedad de cursos post-secundaria no terciarios. De esta manera, la elección temprana de alguna de las modalidades tiene lugar de una manera natural y relajada, dado que siempre existe la posibilidad de cambiar de modalidad sin volver atrás en el trayecto.

Algunas experiencias interesantes

La organización de la oferta educativa y los resultados alcanzados varían entre los países. En algunos, el título de secundaria es *prevocacional* y se requiere la aprobación de un curso no terciario para obtener el título vocacional, mientras que en otros el nivel de secundaria superior otorga un título vocacional con salida directa al mercado laboral. Las modalidades vocacionales a nivel de secundaria básica (entre los 13 y 14 años) son la excepción -en general se trata de educación especial para jóvenes con problemas de aprendizaje- ya que se aspira a que los jóvenes terminen la secundaria superior.

Las modalidades vocacionales son muy populares en Europa. De hecho, en 13 de los 28 países de la OECD la mayoría de los alumnos secundarios asisten a esta modalidad y en Alemania, Austria y Suiza comprende entre el 60% y el 70% de los jóvenes en secundaria superior. En general, la secundaria tiene carácter *prevocacional* en estos países y los jóvenes deben tomar algún curso no terciario para concluir su formación *vocacional*. Pero lo más interesante es que aproximadamente el 75% de los jóvenes en la secundaria *vocacional* están en sistemas *duales*, que combinan actividades en la escuela y en empresas. De hecho, más del 25% de los contenidos -incluyendo contenidos generales- son impartidos en el ámbito de las empresas por profesores propios.

También en Grecia, España y Bélgica una importante cantidad de jóvenes (entre el 30% y el 50%) reciben educación vocacional. Pero a diferencia de los casos mencionados, sólo el 5% de los jóvenes están en sistemas duales. Esto significa que la mayor parte de los estudiantes reciben una educación vocacional en el ámbito de la escuela y muy pocos tienen un contacto directo con una empresa. Uno de los casos más innovadores es el de Dinamarca, que tiene la mitad de sus alumnos de secundaria en la modalidad vocacional, con salida directa al mercado laboral (como Grecia, España y Bélgica) y prácticamente la totalidad de ellos en un ciclo combinado escuela - empresa (el caso de Alemania, Austria y Suiza).

Las regulaciones laborales también cuentan

Las evidencias también sugieren que para mejorar la situación laboral de los jóvenes -además de una formación de calidad y pertinente- es fundamental la existencia de reglas laborales que alienten la generación de empleo y no impongan trabas *de hecho* a la contratación de los jóvenes. Tres aspectos regulatorios muy importantes en este sentido -que en cierta forma resumen las restricciones al empleo formal- se relacionan con (i) la facilidad para recurrir a formas temporarias de contratación; (ii) un régimen de despido que no sea excesivamente oneroso; y (iii) costos laborales no salariales relativamente bajos.

A la hora de potenciar los incentivos para la incorporación de jóvenes, las formas temporarias de contratación son las que más se ajustan a la necesidad de las firmas de probar la conveniencia y adaptabilidad de un trabajador que está en los inicios de su vida laboral. Los regímenes de despido no onerosos estimulan la posterior efectivización o tránsito del contrato temporario a uno permanente. En caso contrario, se corre el riesgo de que los jóvenes caigan en una "trampa de la temporalidad" ya que el salto a un contrato permanente es oneroso y riesgoso para las empresas.

La OECD publica indicadores que miden el grado de rigidez regulatoria en materia de contratación temporaria, régimen de despido y costos laborales. En general, estos indicadores demuestran que los países con *modalidades vocacionales* extendidas, pero sin esquemas combinados escuela-empresa (como Bélgica, España y Grecia) presentan mayores rigideces para la contratación temporaria, costosos regímenes de despido y altas cargas sociales. En todos los casos se observan tasas de participación laboral muy bajas y altas tasas de desempleo juvenil. En cambio, los países que además de apelar a *modalidades vocacionales* en la enseñanza secundaria hacen un uso masivo de esquemas escuela-trabajo presentan menores niveles de rigidez regulatoria y mejores indicadores de empleo juvenil (Alemania, Austria y Suiza). Las tasas de participación laboral entre los jóvenes tienden a ser mayores y las tasas de desempleo más bajas. Es importante observar que estos países tienen cargas sociales tan altas como los países más rígidos, pero pareciera que la combinación de *modalidades vocacionales* con esquemas escuela-empresa más difundidos y menores niveles de rigidez regulatoria compensa los efectos negativos de las altas cargas sociales sobre el empleo juvenil.

Un caso particular y diferenciado por sus resultados en términos de empleo juvenil es el de Dinamarca. Este país estaría combinando las mejores prácticas, esto es, una importante oferta educativa bajo la *modalidad vocacional* en el nivel medio, un uso masivo de la combinación escuela-trabajo, bajas tasas de rigidez regulatoria y bajas cargas sociales. Las estadísticas muestran que la tasa de empleo juvenil se ubica entre las más altas y las tasas de desempleo juvenil entre las más bajas de los países avanzados.

Los problemas del empleo juvenil en Argentina

Las enormes dificultades que enfrentan los jóvenes al iniciar su vida laboral responden a diferentes factores. En primer lugar, el sistema educativo ofrece una pobre formación general y -salvo contadas excepciones- los contenidos vocacionales son escasos o directamente inexistentes. La escuela secundaria esta estructurada pensando en la universidad y divorciada del mercado laboral, lo que resulta en una oferta educativa que no se adapta a la realidad de que muchos jóvenes -la mayoría, según las estadísticas- no acceden a la universidad y procuran insertarse en el mercado de trabajo sin haber acumulado una formación específica. Bajo estas condiciones, una gran cantidad de jóvenes acumulan la frustración de tener que asumir de manera simultánea dos procesos traumáticos: por un lado, no avanzar en el nivel universitario como idealmente plantea la oferta educativa; por el otro, no contar con una formación que le permita acceder a un empleo.

En segundo lugar, los factores asociados a una fuerte segmentación productiva. A un reducido grupo de empresas cuyos niveles de productividad les permite operar en la formalidad, se contraponen una masiva presencia de empresas pequeñas con una productividad tan baja que su subsistencia depende de operar en la informalidad. El resultado es una fuerte segmentación laboral, con un sector formal que opera bajo normas laborales muy rígidas y un enorme sector informal que se sustenta en la flexibilidad extrema que le otorga el incumplimiento de las normas. Los jóvenes -sobre todo de los estratos socioeconómicos más bajos- suelen abandonar de manera temprana el sistema educativo, habiendo acumulado escasos conocimientos generales y con una formación vocacional aún menor. Para una empresa formal, sujeta a los elevados costos que le impone la legislación laboral y de la seguridad social, no es rentable contratar personal con una formación precaria. En consecuencia, las pocas oportunidades laborales que encuentran los jóvenes tienen lugar en el sector informal. Esta situación configura un punto de partida de extrema precariedad y en muchos casos define también una trayectoria laboral con largos periodos de desempleo e inserciones intermitentes en el sector informal.

En este contexto, uno de los principales problemas de la institucionalidad educativa y laboral argentina es no asumir que el ámbito más propicio para el desarrollo de destrezas específicas y una cultura del trabajo son las empresas. En particular las empresas medianas y grandes, que poseen una organización del trabajo más moderna y una actualización tecnológica más intensa. La falta de articulación entre las escuelas y las empresas, sumada a instituciones laborales que hacen muy costoso y riesgoso incorporar trabajadores sin experiencia son factores determinantes a la hora de explicar la discriminación laboral que sufren los jóvenes. En este mismo sentido opera el hecho de que la legislación laboral valore favorablemente al trabajo a tiempo completo y con reservas o rechazo al trabajo bajo modalidades más flexibles, con una distribución horaria no convencional. Para muchos jóvenes, la mejor opción es combinar estudio con trabajo, pero en la medida que la legislación laboral multiplica las trabas para implementar modalidades flexibles, se cercenan sus oportunidades laborales y se los induce a la inactividad, el desempleo o la informalidad.

Estos problemas son el resultado de un largo proceso de acumulación de estrategias equivocadas y la falta de predisposición para revisar críticamente viejos esquemas. Pero, lo que es peor aún, en los últimos años ha habido importantes retrocesos. Las reformas a la legislación laboral tendieron a penalizar el trabajo part-time con *pisos prestacionales* y sobrecostos por horas trabajadas fuera de las habituales. Más grave aún fue la involución en el contrato de pasantías. Se multiplicaron los requisitos formales, se estableció que la remuneración no podía ser inferior al salario mínimo de convenio -ignorando el diferencial de productividad de un trabajador que se va a formar mediante la práctica laboral- y se impuso el requisito del seguro de riesgo de trabajo y aportes a la obra social sindical sin tener en cuenta que muchos jóvenes reciben una mejor cobertura a través de sus padres. En resumen, se confunde la naturaleza de las pasantías y se aplica al aprendizaje las reglas excesivamente rígidas del mundo del trabajo. Se trata de una experiencia educativa que en parte se desarrolla en el ámbito de las empresas, pero que aún no configura una relación propia del mundo del trabajo.

Recomendaciones de política

La base para sostener altos niveles de participación laboral y empleo entre los jóvenes es contar con una economía dinámica y con regulaciones laborales, tributarias y de seguridad social alineadas con el objetivo de facilitar la generación de empleo registrado, especialmente en las pequeñas empresas. De manera simultánea, son ineludibles algunas transformaciones en la organización del sistema educativo.

Más específicamente, es fundamental un replanteo de la organización de la enseñanza media. En la actualidad, la secundaria está estructurada bajo la lógica de que todos los alumnos aspiran a continuar en el nivel universitario. Sin embargo, la mayoría de los jóvenes buscan o necesitan una rápida inserción laboral y no tienen para ello un adecuado apoyo desde el sistema educativo. Por este motivo, la principal recomendación es incorporar en las escuelas secundarias modalidades vocacionales similares a las de los países desarrollados.

Para avanzar en esta línea se deberían reformular las currículas para incorporar a la oferta de educación media orientaciones con mayor contenido de conocimientos específicos destinados a la inserción directa en el mercado laboral, que puedan ser de elección de los alumnos que aspiren a encontrar un empleo una vez terminada la secundaria. Estas modalidades vocacionales deberían combinar las clases de conocimientos generales impartidas en las escuelas con clases de conocimientos ocupacionales en el ámbito de las empresas y prácticas periódicas en los propios puestos de trabajo, a cargo de personal con formación y experiencia en las ocupaciones cuyos conocimientos se imparten.

Para implementar estas reformas también es fundamental innovar en el financiamiento de las orientaciones vocacionales. No es recomendable canalizar el financiamiento recreando la antigua educación técnica, sino en base a la generación de vínculos de largo plazo entre las escuelas y las empresas. Dado que toda o gran parte de la formación específica pasaría al ámbito de las empresas, el financiamiento debería canalizarse a aquellas empresas que asuman determinadas responsabilidades formativas en este esquema.

Un paso previo es garantizar a las empresas una adecuada seguridad jurídica. Esto implica reconocer de manera clara y precisa en la legislación que para las prácticas en las empresas no es aplicable la legislación laboral sino las normas del sistema educativo. Esto debe incluir un rediseño del régimen de pasantías y de los contratos de aprendizaje. Además de la generación de incentivos para que las empresas se sumen a la tarea de desarrollar una oferta educativa con modalidades vocacionales, también es central establecer mecanismos de monitoreo orientados a garantizar niveles mínimos de calidad en la formación impartida y evitar que se desvirtúe el uso de las prácticas laborales.

Finalmente, en paralelo con la reorganización de la educación media se deberían adoptar medidas para mejorar la calidad de la docencia. Para esto se requieren profundas mejoras en la formación de los profesores, procesos continuos de evaluación y una cultura de la meritocracia que incentive mejoras en el desempeño en las aulas y haga que lo que se enseña resulte atractivo y útil para los jóvenes. De manera complementaria, la implementación de un sistema de becas para la población más vulnerable permitiría reforzar los incentivos para la retención de los alumnos y la conclusión de los estudios secundarios.