

ALTERNATIVAS ANTE EL PROBLEMA DEL EMPLEO JUVENIL^{1/}

Trabajo Preparado por la Fundación Mediterránea Carlos Sánchez
Osvaldo Giordano



Es un hecho empírico prácticamente universal que los jóvenes enfrenten mayores dificultades que otros tramos de la población para insertarse en el mercado laboral. Esto se exterioriza en tasas de participación comparativamente menores y mayores tasas de desempleo para la población joven^{1/}. También existen evidencias generalizadas de que la crisis que afecta a las economías capitalistas desde mediados de los '70 ha deteriorado la capacidad global de generar empleos. Esto ha afectado con mayor intensidad a los sectores más vulnerables, entre ellos los jóvenes. Si bien existen factores extraeconómicos que pueden explicar esta incidencia diferencial del desempleo, -por ejemplo, la extensión del sistema educativo- es evidente que el mercado laboral no ofrece las mismas probabilidades de empleo a distintos grupos de potenciales trabajadores.

Con mayor o menor intensidad, según las particularidades de cada economía y los criterios prevalecientes en la organización institucional y las pautas regulatorias que caracteriza a los mercados laborales, el fenómeno se reproduce en prácticamente todos los países del mundo, aun cuando con importantes diferencias de matices. Así es como, por ejemplo, en Estados Unidos, si bien la tasa de participación

1/ La tasa de participación surge del cociente entre la población económicamente activa (ocupados más desocupados) y la población total mientras que la tasa de desempleo se obtiene del cociente entre el total de desocupados y la población económicamente activa. En este caso se trabaja con tasas específicas, es decir, para un determinado grupo de edades. Generalmente se considera como jóvenes dentro de los estudios dedicados al problema del empleo a las personas que tienen entre 15 y 24 años de edad.

del grupo joven es alta, su tasa de desempleo no supera el doble de la observada en adultos. Por el contrario, en la Comunidad Económica Europea la tasa de participación es mucho más baja, mientras que el desempleo juvenil supera en más de tres veces la de los adultos (ver Cuadro).

Tasa de actividad y desempleo

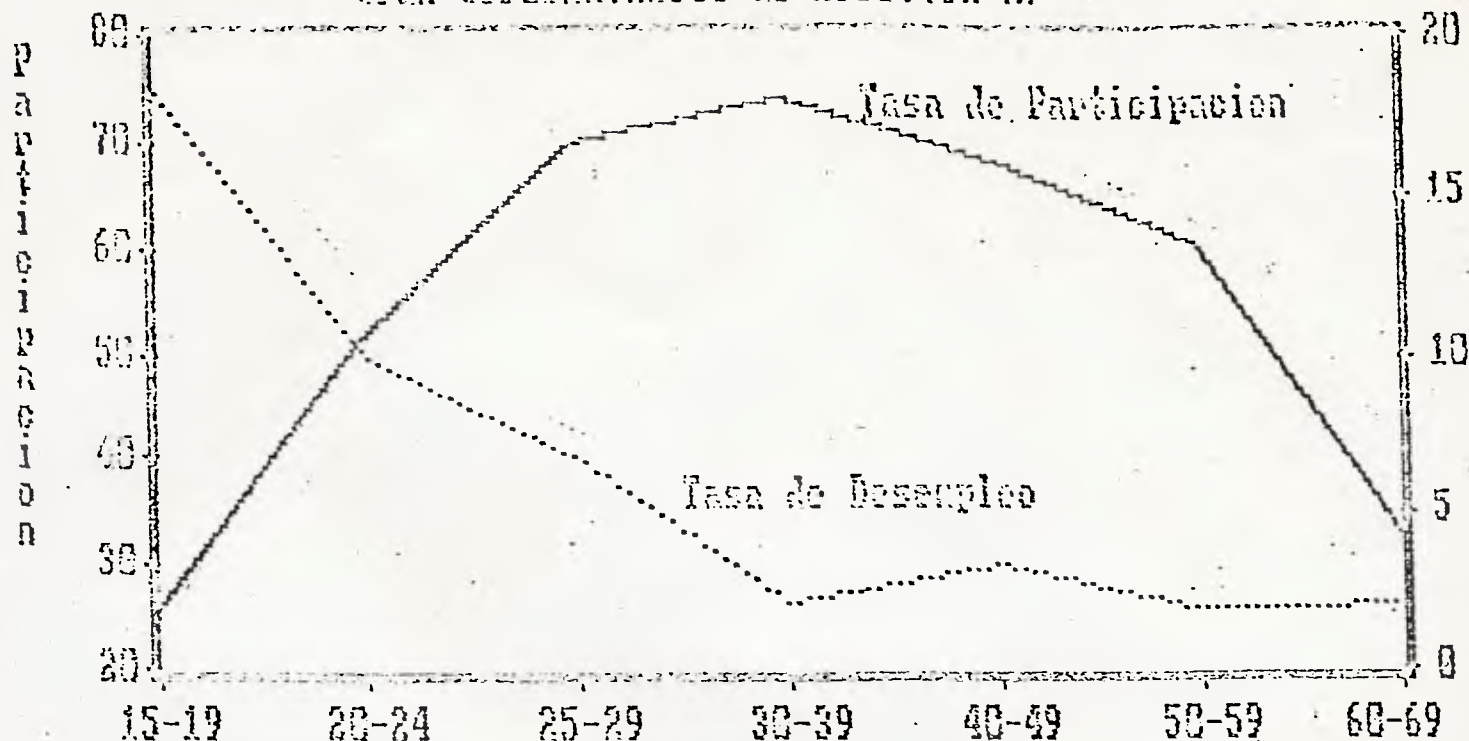
	<u>CEE</u>	<u>EE.UU.</u>	<u>Gran Córdoba</u>
Tasa de Actividad			
Jóvenes	48,4	62,0	39,1
Adultos	75,2	83,5	68,1
Jóvenes/Adultos	0,6	0,7	0,6
Tasa de Desempleo			
Jóvenes	25,0	15,1	12,6
Adultos	7,3	8,7	3,2
Jóvenes/Adultos	3,4	1,7	3,9

Notas: Los datos para el Gran Córdoba se refieren a abril de 1988 mientras que los restantes están centrados en 1983. Los jóvenes incluyen población entre 15 y 24 años y los adultos entre 25 y 55 años.

Fuente: OIT e INDEC.

Nuestro país no escapa a este tipo de problemática. Para el área estadísticamente denominada Gran Córdoba, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente a abril de 1988 muestran que el desempleo afecta desproporcionadamente a los jóvenes, incluso si se los compara con las preocupantes cifras de los países desarrollados. Mientras que la tasa de participación de los jóvenes es sensiblemente más baja que las de los adultos, la tasa de desempleo de los primeros supera en casi cuatro veces a la de los segundos. El gráfico adjunto completa la información presentada en el Cuadro.

TASAS DE PARTICIPACION Y DESEMPLEO POR GRUPOS DE EDADES Gran Córdoba, Abril de 1988. (en %)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC

Desde un punto de vista dinámico la cuestión adquiere aún mayor relevancia. La participación del empleo juvenil dentro del total de los ocupados viene cayendo desde mediados de la década de los '70. Esto significa que el moderado crecimiento del empleo ocurrido en la última década y media se concentró en el grupo de adultos, quedando el nivel de ocupación de los jóvenes prácticamente en el mismo nivel.

En resumen, el agravamiento del problema del empleo en la Argentina ha acentuado la ya tradicional situación de desventaja relativa en que se encuentran los jóvenes cuando intentan incorporarse al mercado de trabajo. En este contexto, es evidente que mientras no se eliminen las barreras que impiden el crecimiento autosostenido de la economía argentina y no se adopte una política de empleo que permita que este crecimiento derive en una mayor demanda de

mano de obra, difícilmente se pueda pensar en una solución definitiva al problema del empleo de los jóvenes. Sin embargo, también es necesario tener en cuenta que los dos requisitos mencionados son de carácter general y no aseguran que determinados grupos dejen de sufrir las consecuencias de su desventajosa situación. Esto justifica utilizar, dentro de la política de empleo, instrumentos específicos que tiendan a equilibrar la situación entre los distintos sectores que componen la fuerza laboral.

Hacia una definición de una política de empleo

Una política de empleo en la Argentina debería tender hacia dos objetivos fundamentales: a) facilitar la reasignación de la mano de obra, requisito básico para iniciar una estrategia de crecimiento y b) generar un ambiente propicio para la creación de nuevos puestos de trabajo, de manera que el crecimiento económico absorba el actual desempleo y subempleo y permita ser optimista respecto a la inserción laboral de las nuevas generaciones. Cabe destacar también que esta política solo será posible en la medida en que respete los genuinos derechos de los trabajadores y que, para ser equitativa, deberá tener como grupos prioritarios a los trabajadores tradicionalmente en desventaja relativa, entre quienes se destacan los jóvenes.

Dos tipos de rigideces limitan la capacidad de creación de empleo de una economía e imposibilitan un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles. En ambos casos se trata de distorsiones de carácter general que exceden al tema específico del empleo juvenil. No obstante y como se verá al discutir su contenido, existen matices referidos en forma concreta al grupo de jóvenes.

La contratación de mano de obra como un costo variable

La primera rigidez a tener en cuenta, o distorsión "vía precios", está dada por el nivel excesivamente alto que puede llegar a tener el costo del trabajo respecto al de los otros factores productivos. En una economía de mercado estos precios relativos de factores sirven de base para la toma de decisiones empresariales ante diferentes alternativas técnicas. En la medida que el precio de la mano de obra sea relativamente más bajo, mayores serán los incentivos a optar por técnicas intensivas en mano de obra y, por lo tanto, mayor será la demanda de servicios laborales que se derive del proceso productivo. Por lo tanto, si la tecnología disponible admite cierta sustituibilidad entre los distintos factores, el precio relativo del trabajo debe ser congruente con las cantidades relativas de éstos a fin de incentivar su efectiva incorporación al empleo. En el caso particular de los jóvenes, y nuevamente admitiendo la sustituibilidad entre distintos tipos de mano de obra, interesa además su nivel de remuneraciones respecto a trabajadores de mayor edad (y mayor experiencia). Mientras más chata sea la estructura salarial entre jóvenes y no jóvenes, más desfavorable será la situación de los primeros, ya que ante salarios no muy diferentes el empleador tendrá incentivos a optar por la mano de obra con mayor experiencia.

Un ejemplo muy citado en la literatura respecto a este tipo de rigideces que desalienta la contratación de jóvenes, es el del salario mínimo. Además de los efectos negativos sobre el empleo global que puede llegar a tener la utilización de este instrumento, su influencia sobre el empleo juvenil puede ser proporcionalmente mayor. En la medida en que el salario mínimo no se flexibilice con

suficiente intensidad de acuerdo a la edad del trabajador, esto puede colocar a los jóvenes en una posición de desventaja relativa para conseguir un empleo, puesto que no se estará compensando con menor salario su menor formación y experiencia. Las escalas salariales contempladas en los convenios colectivos en general elevan el piso de las remuneraciones sin contemplar cierta flexibilidad por edades, lo cual se agrega a los efectos discriminatorios contra el empleo de jóvenes originados por el salario mínimo.

Otro costo diferencial que afecta el empleo de jóvenes es el originado por los tributos que gravan los salarios. Estos impuestos, que en Argentina alcanzan un porcentaje muy elevado y creciente del costo de la mano de obra, constituyen una cuña entre el precio que paga el empleador por los servicios del trabajador y el ingreso que efectivamente perciben estos. Sin lugar a dudas se trata de una forma de financiamiento altamente discriminatoria contra la mano de obra, además de introducir otro tipo de distorsiones (por ejemplo, perjudica la competitividad de las exportaciones, especialmente la de bienes mano de obra intensivos, por ser un rubro difícilmente deducible).

Son varios los países que han adoptado programas de reducción de este tipo de impuestos, tratando de evitar que la crisis de la seguridad social (sistema previsional, salud, seguro de desempleo, etc.) recaiga exclusivamente sobre los trabajadores y distorsione los precios relativos de los factores. En muchos casos la reducción de impuestos ha contemplado cierta selectividad tratando de favorecer los grupos con mayores dificultades para obtener empleo, como es el caso de los jóvenes. Esto es coherente con los comentarios realizados al comienzo de este documento en donde se afirmaba que la crisis, si bien es generalizada, afecta con mayor

intensidad a determinados grupos poblatorios. De todas formas, la argumentación en contra de los impuestos al salario no soluciona el problema fiscal que significa reducir los ingresos tributarios, especialmente en el actual contexto de desorden en las cuentas del estado. Obviamente que un paso previo es reformular la actividad estatal, priorizando el papel redistributivo y abandonando el rol prevendario con que funciona actualmente el sector público.

La contratación de mano de obra como un costo fijo

Un segundo grupo de rigideces, que se pueden denominar "vía cantidad", nace del hecho de que el trabajo es un factor cuasi fijo. En la medida que la contratación de un nuevo empleado constituya un costo fijo importante, la decisión de empleo estará supeditada a las expectativas de rentabilidad que se forme el empresario. Es obvio que en contextos de alta incertidumbre, los mayores costos fijos que involucre la contratación de nuevos empleados conspirará contra la decisión de ampliar el plantel de trabajadores y hará más racional la ampliación de la jornada laboral de los ya contratados a través de horas extras. Bajo estas condiciones un mayor nivel de actividad beneficia, en términos de empleo, a los ya ocupados -por el mayor número de horas que puede trabajar- pero no se exterioriza en nuevas contrataciones que podrían favorecer a los jóvenes que se están incorporando al mercado de trabajo.

Dada su distinta naturaleza, es necesario distinguir los distintos rubros que componen el costo fijo asociado a la contratación de mano de obra. Sin pretender realizar una enumeración exhaustiva, se comentan los principales gastos que debe afrontar el empresario al contratar un nuevo

trabajador y, específicamente, la manera como estas erogaciones afectan el empleo de jóvenes.

Previo al inicio de la relación laboral opera un conjunto de erogaciones relacionadas con la búsqueda y selección del candidato adecuado a la tarea a realizar. En la medida que exista menor información dentro del mercado (por ejemplo, ausencia de bolsas de trabajo) mayores serán los recursos que insumirá la localización de un candidato idóneo. Es probable que entre los jóvenes, quienes no disponen de experiencia previa que les sirva de antecedentes, la incertidumbre sea mayor respecto a la capacidad para desarrollar una determinada tarea y, consecuentemente, más alto el costo de búsqueda y selección.

El segundo rubro a tener en cuenta son todos los gastos asociados a la formación del nuevo trabajador contratado. La magnitud de esta inversión varía enormemente según la naturaleza de la tarea a desarrollar y la experiencia acumulada por el trabajador. Es probable que si no se aplican políticas compensadoras que disminuyan el costo relativo de la mano de obra inexperta, tanto para su contratación como para su capacitación en la empresa, los nuevos trabajadores -grupo compuesto fundamentalmente por jóvenes- se encontrarán en desventajas relativa respecto a quienes gracias al desarrollo de una tarea previa tienen un cierto capital humano acumulado.

No puede dejar de destacarse la importancia que tiene, respecto a este tema, el grado de armonía que exista entre la formación que provee el sistema educativo a sus egresados y las necesidades concretas que exige el sector productivo. Las experiencias que se han realizado en el sentido de orientar el sistema educativo hacia una formación más profesional y menos académica se han enfrentado a dificultades enormes.

Todo parece indicar que el sistema educativo debe centrar su atención en la formación general de sus alumnos y proveerlos de la suficiente versatilidad para enfrentarse con distintos problemas. La formación estrictamente profesional debe estar a su vez muy relacionada con la empresa y, más concretamente, con el puesto de trabajo a desarrollar. Esto no significa que el sector productivo deba soportar la totalidad de los costos necesarios para formar la mano de obra inexperta, sino reconocer que este tipo de formación sólo es exitosa en la medida en que se tengan en cuenta las específicas necesidades del sector empresarial, para lo cual su participación es imprescindible.

No adoptar políticas que compensen las mayores erogaciones que insume el entrenamiento de un trabajador recién ingresado al mercado significa colocar en una posición de desventaja a este tipo de mano de obra respecto al resto de la fuerza laboral. La experiencia internacional brinda varias alternativas tendientes a hacer explícitos los costos de formación y entrenamiento y establecer formas de financiamiento que no desincentiven la contratación de jóvenes.

Un último rubro, de carácter institucional, está constituido por todos los costos que implica la rescisión del contrato laboral. Estos gastos, establecidos en la legislación que regula el contrato de trabajo, alcanzan conceptos tales como indemnización por despido, preaviso, etc. La magnitud de estos costos, no factibles de predecir ya que son de ocurrencia incierta, puede alcanzar a varios salarios del trabajador. En la evaluación de este tipo de normativas, que con mayor o menor intensidad se encuentra presente en todas las legislaciones laborales, como mínimo hay que ponderar: a) La situación del trabajador que al

perder su empleo, pierda su fuente principal de ingreso... Sin embargo, si el objetivo es cubrir esta situación socialmente indeseable, la figura más adecuada es la del seguro de desempleo, ya que se sustituye un ingreso fijo (la indemnización) por otro que variará de acuerdo al periodo que demore en encontrar otro empleo. En otras palabras, nada asegura que el monto a percibir por indemnización y preaviso cubra el bache económico que significa el no disponer de ingresos entre el momento que se produce el despido y el momento que se obtiene un nuevo empleo. b) La forma de poner límites o costos al manejo arbitrario del plantel de trabajadores por parte del empleador dando un mínimo de estabilidad al empleo. c) El hecho de que al tratarse de un costo fijo, al cual se le asocia una gran incertidumbre respecto a su magnitud y probabilidad de ocurrencia opera como un desincentivo a la contratación de mano de obra.

Como se puede observar, la cuestión plantea temas de bastante complejidad y es bastante conflictiva. De todas maneras, es factible instrumentar mecanismos que respeten, al menos parcialmente, los tres objetivos avanzando significativamente respecto a la actual situación (Sánchez, Giordano y Kusznir (1987). Dada la mayor incertidumbre que rodea la contratación de jóvenes en este campo tampoco hay que descartar la posibilidad, como ocurre en otros países, de aplicar políticas selectivas que tiendan a compensar esta desventaja relativa.

La interacción entre ambos costos

Un último aspecto de vital importancia es la forma en que interactúan los dos tipos de distorsiones comentadas. Esta particularidad hace que la suavización o levantamiento

de una de las dos manteniendo la otra, restante puede agravar la situación de los asalariados en vez de mejorarla. Este es un argumento muy importante en contra de reformas parciales y en favor de la necesidad de avanzar en forma simultánea en varias áreas.

Una política de moderación salarial o reducción de los impuestos al salario (levantamiento de la distorsión "vía precios") en un contexto en el que no se reducen los costos fijos asociados a la contratación de nuevos empleados (mantenimiento de la distorsión "vía cantidad"), probablemente genere una disminución de la masa salarial y muy escasos resultados en términos de generación de nuevos empleos. Esto será así porque mientras mayor sea el costo fijo asociado a la contratación de nuevos trabajadores, menos sensible será la demanda de trabajo a variaciones en el costo de la mano de obra y, por lo tanto, menos efectiva serán las políticas de reducción de costos salariales como herramienta generadora de empleo. En este contexto el sacrificio de ingresos que puede significar flexibilizar la política salarial puede conducir a pobres resultados en términos de nuevos empleos para los jóvenes debido a que son los costos fijos asociados a la contratación los que operan como barrera a la expansión de la ocupación.

En el sentido contrario, la disminución o supresión, por ejemplo, de la indemnización por despido (levantamiento de la distorsión "vía cantidad"), acompañada de una política de fuerte crecimiento de los salarios mínimos (mantenimiento de la distorsión "vía precios"), sólo facilitará la destrucción de puestos de trabajo originados en la adecuación de la técnica de producción a los precios relativos de los factores productivos. Al igual que lo señalado anteriormente, el levantamiento de una sola de las distorsiones perjudica al

sector asalariado al facilitar la adopción de técnicas más capital intensivas. Nuevamente son los jóvenes quienes primero van a sufrir las consecuencias de la caída en el nivel de empleo.

Síntesis

Las evidencias empíricas muestran al problema del empleo juvenil como una manifestación extrema del problema del empleo en general. Subyacen sin dudas detrás de esta realidad cuestiones económicas que exceden a los aspectos referidos estrictamente a los mercados laborales. Existen sin embargo muchas otras que operan a través de la forma de funcionamiento y la organización institucional de éstos. En este último aspecto existe un importante campo para la acción, tendiente a superar rigideces y favorecer una mayor contratación de mano de obra.

En este documento, de carácter explorativo, se presentan algunas alternativas tendientes a mejorar la capacidad de generación de empleo. En un contexto macroeconómico de crecimiento, morigerar los distintos tipos de costos asociados a la contratación de mano de obra, tratando de preservar la equidad, constituye la base para mejorar la posición de los asalariados en general y, especialmente, de los sectores actualmente en posiciones más desventajosas.

Planteado el problema del empleo juvenil de esta manera se evita caer en un "juego de suma cero", donde la mejora a un determinado grupo se hace a expensas del resto. La idea es que a través de políticas de empleo generales se construya un clima favorable al crecimiento del empleo y las políticas específicas o discriminatorias a compensar (objetivo difícil de lograr en forma exacta, pero a la cual se puede tender) la

situación de desventaja en que pueden estar algunos grupos poblatorios como es el caso de los jóvenes.

Elementos que afectan
diferencialmente al
empleo de jóvenes

- Estructura salarios de "desequilibrio": salario mínimo legal y mínimos de convenio que achatan la estructura salarial
- Impuestos al salario
- Mayores costos de búsqueda y selección de un trabajador joven
- Mayor costo de capacitación de los jóvenes en el trabajo
- Costos de despido

Líneas de política para
su solución

- Escalas diferenciales para nuevos trabajadores o trabajadores sin experiencia
- Reducción diferencial para jóvenes
- Información en el mercado de trabajo y capacitación laboral de los jóvenes
- Compensación de los costos de contratación y capacitación que soporta el empleador
- Flexibilización selectiva para jóvenes

Bibliografía

Sánchez, Giordano y Kusznir (1988); "Atención del desocupado, reentrenamiento y movilidad de la fuerza de trabajo. Bases para la elaboración de normas legales: propuesta para una discusión". IEERAL, mimeo.