

Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador

Luciano Martínez Valle, editor

Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

© Naciones Unidas 2006
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

LC/R.2133

Av. Dag Hammarskjöld 3477
Vitacura, Santiago de Chile
Casilla 179-D, Santiago de Chile
Telf.: (56-2) 4712000 - 2102000 - 2085051
Fax: (56-2) 2080252
www.eclac.cl

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2006
1ª. edición: septiembre de 2006

Este documento fue compilado en el marco de las actividades del proyecto "Integración de jóvenes al mercado laboral (GER/03/099)", ejecutado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Las opiniones expresadas en este libro, que no ha sido sometido a revisión editorial de la CEPAL, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones mencionadas.

Índice

Prólogo	7
Jürgen Weller	
Introducción	11
Luciano Martínez V.	
Jóvenes y trabajo: entre la supervivencia y el mercado	17
Alison Vásconez	
La rotación, movilidad y trayectorias de la fuerza de trabajo de los jóvenes en el mercado laboral	39
José Antonio Martínez D.	
Los jóvenes: una mercancía “buena, bonita y barata” en el mercado de trabajo	63
Luciano Martínez V.	
Expectativas y estrategias laborales de los jóvenes en Quito	103
Betty Espinosa y Ana Esteves	

Expectativas y estrategias laborales de los jóvenes y adultos jóvenes en la ciudad de Guayaquil	127
Gardenia Chávez y Gabriela Bernal	
Políticas, programas y proyectos de inserción laboral para la juventud del Ecuador	153
Mauricio León	
Autores	185
Anexos	187

Jóvenes y trabajo: entre la supervivencia y el mercado¹

Alison Vásconez R.

Entender la lógica del trabajo juvenil es, desde su sentido económico, intentar explicar a partir de lo macro, las consecuencias sociales de las crisis económicas recurrentes y los subsiguientes ajustes, en el marco de un determinado modelo de desarrollo; la carencia e inconsistencia de políticas estructurales de generación de empleo y sostenibilidad social, así como de políticas sociales que cumplan con su papel de reproducir capital humano como el móvil principal del desarrollo y de asegurar un nivel mínimo de protección de las personas en situaciones de crisis. Y, desde lo micro, descifrar y entender las estrategias de supervivencia que llevan adelante las personas y las familias en su día a día, que no sólo responden a lógicas económicas coyunturales sino además al entorno social y a las condiciones y opciones de desarrollo/estancamiento, participación/exclusión que se les ofrecen en el espacio familiar, comunitario y público.

No obstante, la temática específica del trabajo juvenil no ha sido considerada en este tipo de contexto. Esta consideración ha tomado mayor importancia en años recientes, a pesar de su incidencia histórica. Es también en estos últimos años que la temática se ha convertido en una prioridad de políticas para la Oficina Internacional del Trabajo, y en general en el sistema de Naciones Unidas, a partir de la concepción de derechos y protección. La indefinición de políticas está asociada también con la

1 Este trabajo se ha basado en la investigación realizada por Alison Vásconez y Anabel Trujillo “Incorporación de los y las jóvenes al mercado laboral en Ecuador” para CEPAL/GTZ, en julio de 2004.

“ubicación” de la problemática del trabajo juvenil en la realidad y desde la perspectiva de los propios sujetos; por un lado, el trabajo es un elemento de diferenciación importante de lo “juvenil” y lo “adulto”; por otro, es un factor de poder y derechos que de otra manera no existirían o serían menos accesibles; finalmente, mientras más temprano, muy probablemente se constituye en el inicio de un historial de pobreza incremental, situación que no necesariamente es visualizada por los sujetos.

Ante esto, las instituciones intentan organizarse y mostrar una “oferta” de políticas que responde en primera instancia a una categorización etárea, con distintos rangos para distintos contextos, un sistema legal cuya incidencia está limitada por el nivel de formalidad y visibilidad de las actividades económicas, y un esquema de derechos macro en reconsideración permanente.

Este artículo pretende realizar una mirada sintética a la situación de los y las jóvenes en el trabajo, sus formas de acceso y permanencia, sus carencias y necesidades. También se realiza un recuento de las políticas e intervenciones orientadas hacia la juventud trabajadora, y se intenta un esbozo de lineamientos de política a partir de los y las jóvenes como sus sujetos centrales.

Definiciones y acotaciones

Al tratar el tema de jóvenes lo primero que se debe aclarar es la noción de juventud y las diferentes definiciones, tanto cronológicas como sociales que se han hecho en torno a este término. En este sentido la “temática” de la juventud se encuentra mediada por procesos socio-culturales, económicos y cronológicos que responden a dinámicas propias de una determinada sociedad.

El acuerdo más simple al que se ha llegado para definir el término juventud ha sido el rango de edad: una variable que logra explicar, sobre todo, los cambios fisiológicos que se dan dentro de la etapa de la adolescencia, camino previo a la juventud.

Si bien la división cronológica no logra detallar todos los procesos sociales y las diferencias que pueden tener los y las jóvenes, sin embargo, definir la juventud de acuerdo al rango de edad permite contar con estadísticas sobre este grupo de la población, así como también establecer “las

necesidades prácticas que pueden comparar la situación de los jóvenes en diversos contextos” (CEPAL 2000: 26). En el caso de los y las adolescentes, el primer reconocimiento parte de los cambios biológicos; mientras que para los jóvenes parte de su participación más directa en situaciones sociales y económicas puntuales.

En el caso de Ecuador, la Ley de la Juventud, aprobada el 17 de octubre de 2001, reconoce como jóvenes a aquellos que se encuentran entre los 18 y 29 años; aunque otras instituciones como la CEPAR toman al grupo entre los 15 y 24; para otros autores, el rango va desde los 10 hasta los 29. En Ecuador, existe un grupo importante de personas entre 10 y 17 años que trabajan, de modo que si bien el estudio está enfocado al rango de mayores de 18 años, se tomará en cuenta a los y las menores para fines de análisis y comparación.

Trabajo juvenil, oportunidades y ciclos económicos

En una economía cuya principal forma de extracción de beneficios privados y de competencia radica en mantener bajos los costos de la mano de obra con poca inversión en innovación tecnológica y productividad, la oferta laboral poco elástica al salario, resulta conveniente.

El efecto agregado en el mercado laboral frente a desequilibrios en el empleo y el efecto de trabajadores añadidos de “bajo costo”, lleva a un equilibrio del mercado con desempleo adulto y menores salarios. El mantenimiento de salarios bajos y de un nivel constante de desempleo es conocido como “destrucción” de empleo, y es una práctica usual en situación de oligopolio.

Es este el modo de inserción del trabajo a la economía liberalizada. En el caso de Ecuador, si bien a partir del año 2000 el esquema monetario ha producido una recuperación económica, los salarios medios se mantienen por debajo del costo de la canasta básica, las oportunidades de empleo se han reducido considerablemente comparadas con los inicios de la anterior década y los niveles de desempleo se han “estabilizado” llegando al 12.4% en 2003; la inequidad es persistente y el 10% más rico continúa concentrando el 40% de los ingresos generales. En este contexto, no se ha logrado incrementar la demanda de empleo, detener la migración o mejorar la

competitividad del sector productivo. A esto se añade, que Ecuador después de la dolarización se transformó en un país atractivo para trabajadores colombianos y peruanos, lo que complica aún más el panorama laboral, en especial para quienes están a la “cola” en la distribución del acceso y beneficios del empleo.

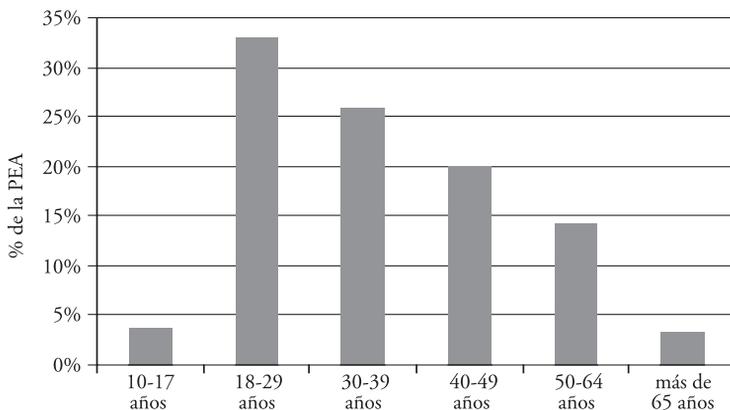
En este contexto, fenómenos como la emigración afectan considerablemente al segmento joven: “del porcentaje de personas que migraron en la década de los años 90 una tercera parte eran hombres y mujeres de 20 a 29 años, de los cuales un poco más de la mitad eran mujeres. A esto hay que añadir el fenómeno migratorio campo – ciudad, que implica mayores dificultades para los varones, pues la mayoría tiene problemas para hallar un empleo regular debido a su nivel de instrucción e inexperience” (Banco Mundial 2004).

Según el censo del año 2001, los/as adolescentes y jóvenes (10 a 24 años) representaban casi la tercera parte de la población (30.8%) y la de adolescentes (10 a 19 años) el 21.2% de la población total; en este año 1.628.018 ecuatorianos tenían entre 12 y 18 años (CEPAR 2003). De ellos, el 56% de los/as adolescentes de 12 a 18 años eran pobres, 40% en las ciudades y 78% en el campo. Por su lado, los y las jóvenes entre los 18 y 29 años representan casi el 40% de la población total.

De acuerdo a estas estadísticas la población joven es la que mayor tasa de participación laboral registra dentro de los diferentes grupos de edad, pero también es la más propensa a etapas de desempleo, como se verá más adelante. La mayoría de la población económicamente activa se encuentra en el grupo de edad comprendido entre los 20 y los 29 años, este grupo representa el 27.6% de la PEA, mientras que las personas en este rango de edad que no participan en la producción de bienes y servicios (PEI) representan el 14.1%. Dentro de la categorización de PEI se encuentran también las personas que no reciben bonificación por su participación en actividades que no están relacionadas con la producción, sobre todo es el caso de las mujeres, quienes desarrollan tareas domésticas que no son tomadas en cuenta dentro de la categoría productiva.

Las tasas de participación en el mercado laboral varían de acuerdo al rango de edad y son directamente proporcionales, por ejemplo los grupos con menor índice de participación son los niños y adolescentes, pero a medida que aumenta la edad también se incrementa la participación.

Gráfico No. 1: Distribución de la PEA por edades



Fuente: Encuesta de empleo FLACSO- Banco Central, 2004.

El 30% de los/as trabajadores/as de las ciudades encuestadas son jóvenes. De ellos, ante las encuestas realizadas por FLACSO durante los últimos meses de 2002-2004, la mayoría de hombres manifestaron haber trabajado cuando menos una hora en la semana anterior a la encuesta; al contrario la mayoría de mujeres declararon no haberlo hecho. Por supuesto este concepto de trabajo no incluye el trabajo doméstico no remunerado. Por otro lado, esta misma fuente muestra más mujeres que hombres buscando trabajo en términos absolutos, aunque más o menos el mismo porcentaje de hombres y mujeres desempleadas que buscan trabajo.

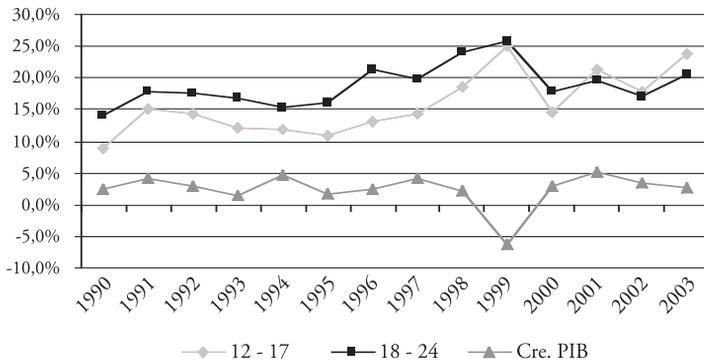
Entre los hombres y mujeres que buscan trabajo la mayoría (65% en promedio) son jóvenes (10-29 años); y entre quienes no buscan, en el caso de los hombres la mayoría se concentra en el grupo que corresponde a niños de hasta 17 años. Igualmente, la frecuencia e intensidad de la búsqueda de empleo se reduce con la edad, y el nivel de desempleo aumenta, en especial en los últimos rangos de edad. Por lo general, la búsqueda inicia con informaciones de parientes o amigos y la prensa a la que acuden más las mujeres que los hombres. Esto responde a una lógica de círculos y relaciones sociales que son más comunes entre los hombres. Igualmente, las jóvenes se presentan con más frecuencia a entrevistas que

los jóvenes, y ambos recurren poco a agencias o empresas promotoras de empleo.

Por otro lado, las personas jóvenes que no buscan empleo lo hacen a causa de sus estudios. No obstante hay un porcentaje importante de mujeres (36%) que no busca trabajo porque se dedican a los quehaceres del hogar o cuidado de los hijos a lo que se suma la oposición familiar, que es otro de los factores que incide en la decisión de acuerdo a estas estadísticas. El trabajo reproductivo es realizado en el 95% de los casos, por mujeres. Otro factor que incide en la búsqueda es el “ciclo de vida”; a medida que se incrementa la edad en las mujeres se evidencia escepticismo frente sus perspectivas laborales. Es así que las mujeres entre los 40 y 49 años representan alrededor del 50% de los casos que no buscan trabajo porque piensan que no lo conseguirán.

La lógica de entrada de salida de los y las jóvenes al mercado de trabajo tiene un carácter añadido y contracíclico; hay una tendencia hacia un incremento del desempleo a partir de 1996 que tuvo un pico en 1999; a raíz de la recuperación económica baja a niveles anteriores de 1997, pero luego inicia un nuevo ascenso. Se observan mayores niveles de desempleo en jóvenes de entre 18 y 24 años, salvo en el período post-crisis. Esto puede deberse al fenómeno migratorio que volcó al mercado laboral a adolescentes y jóvenes menores.

Gráfico No. 2: Ecuador, crecimiento económico y desempleo de jóvenes



Fuente: INEC, Banco Central del Ecuador.

Según las encuestas de empleo del INEC, el desempleo afecta en mayor proporción al segmento de población comprendido entre los 18 y 29 años, y doblemente a las mujeres que a los hombres. El desempleo es proporcional al grupo de edad analizado, es mayor entre los 18 y 29 y tiende a disminuir después de los 30; siempre es mayor para las mujeres que para los hombres, especialmente, para las mujeres jóvenes. Como se verá más adelante, tanto factores institucionales como inequidades de otro tipo (acceso a información y retornos esperados en el mercado laboral) provocan que este fenómeno esté influido por una decisión de no buscar empleo tanto como por la imposibilidad de encontrarlo.

Cuadro No. 1
Tasas de desempleo por edades
 Rangos de Edad

Años	12 - 17	18 - 24	25 - 34	35 - 49	50 - 64	65 o más
1990	8,9%	14,2%	6,4%	2,5%	1,2%	1,2%
1991	15,0%	17,9%	8,0%	3,7%	2,7%	2,8%
1992	14,4%	17,7%	9,6%	4,0%	3,8%	2,5%
1993	12,0%	16,8%	8,5%	4,3%	3,5%	4,7%
1994	11,9%	15,4%	6,6%	3,5%	3,0%	2,6%
1995	10,9%	16,1%	6,5%	2,9%	3,1%	2,6%
1996	13,2%	21,3%	11,0%	5,7%	5,1%	2,8%
1997	14,3%	19,8%	9,7%	4,2%	4,9%	3,0%
1998	18,6%	24,1%	11,3%	5,8%	5,7%	5,1%
1999	25,1%	25,9%	13,6%	8,7%	7,8%	11,3%
2000	14,7%	17,9%	8,0%	5,8%	4,7%	4,1%
2001	21,3%	19,5%	9,0%	7,3%	6,4%	5,2%
2002	17,8%	17,2%	9,2%	5,7%	5,2%	5,7%
2003	23,8%	20,6%	11,7%	6,9%	6,6%	7,9%

Fuente: INEC - SIISE v. 4.0

Subempleo e informalidad

El tema del subempleo responde a una lógica de flexibilización laboral y de expulsión del mercado de trabajo, lo que ha hecho que se incremente la participación en empleos de baja calidad y se multipliquen modalidades que implican menor protección y “pertenencia” al sistema laboral y al mercado, como por ejemplo el llamado “autoempleo”.

El subempleo afecta principalmente a los niños y adolescentes entre los 10 y 17 años, cuyo aporte al hogar representa un sistema de aseguramiento. En el mejor de los casos, la remuneración laboral por mes para estas personas alcanza el 60% de los promedios de toda la población, y el aporte al hogar no alcanza el 30% para cubrir los gastos. El subempleo es una característica de la pre y post crisis, del ingreso al trabajo como una forma de sustento o ajuste. Este fenómeno tiende a disminuir entre los 18 y 29 años, pero se incrementa a partir de los 30 y llega a representar el 67.10% en la tercera edad. Esto nos demuestra que el mercado de trabajo tiende a precarizarse.

La educación, la capacitación y la experiencia tampoco aseguran una permanencia adecuada dentro del mercado laboral, así como la juventud es un indicador de expulsión por falta de experiencia y las personas adultas mayores no pueden encontrar trabajado debido a su edad. Entre los 10 y los 29 años las mujeres registran tasas menores de subempleo que sus pares masculinos, pero esta tendencia se revierte a partir de los 30 años, en dónde son las mujeres son más afectadas por este fenómeno estructural.

Entre los/as trabajadores/as existe un 15% de personas que trabajan menos de 40 horas a la semana (subempleo visible), y en su mayoría se trata de condiciones laborables previamente acordadas. Hay un porcentaje importante de mujeres que trabajan menos horas porque les es imposible conseguir otro empleo o por atender tareas del hogar (42% de quienes trabajan menos de 40 horas). Todo el resto de la población que declara haber trabajado lo hace más de 40 horas, igualmente por tratarse de horario “normal” de trabajo. En el caso de los hombres, se encuentra un grupo importante que realiza actividades extras, para completar sus ingresos (19%). Cabe señalar que esta práctica es más generalizada en otros grupos de edad mayores (en especial en el tercero y cuarto rango), donde se entiende que la cobertura de necesidades familiares es mayor.

El exceso de trabajo se muestra de forma distinta entre hombres y mujeres. El 32% de las mujeres jóvenes mantienen un horario normal; el grupo de mujeres que realiza labores extras estaba centrado entre los 30 y 39 años. Entre 2000 y 2004 se ha duplicado el número de mujeres que realizan más de dos trabajos, así como el número de mujeres que trabajan solas, frente al de hombres. Por otro lado, existe un número importante de mujeres con exceso de trabajo o de clientes (60%) a diferencia de los hombres que realizan un mayor número de horas extras.

Sectores “juveniles” y condiciones de trabajo

Dentro de la categoría de empleados de oficina, oficiales y operarios de las industrias extractivas y en el sector de los servicios son los y las jóvenes quienes tienen una mayor participación. En el caso de los hombres es muy significativa su participación como operarios de industrias; mientras que existe un mayor número de mujeres que son empleadas de oficina. Esto nos indica que el porcentaje de jóvenes que son asalariados es significativo, a pesar de lo cual los niveles salariales muestran exageradas diferencias frente a los trabajadores adultos, y entre hombres y mujeres. Esto da cuenta de un proceso general de informatización del empleo, más allá de que se trate de sectores considerados o no formales.

En cuanto a la ocupación, el 29.58% de los hombres jóvenes trabaja como operadores, oficiales y operarios en la industria extractiva de la construcción; un 18.43% dentro del sector de los servicios; 14.96% pertenece a la categoría de trabajador no calificado. Esto nos indica que los hombres han logrado ocuparse dentro de industrias de uso intensificado de mano de obra, pero escasa tecnificación y demanda de preparación. Tan solo el 4.78% está ubicado dentro de la categoría de profesionales, intelectuales o científicos.

Las mujeres entre los 18 y 29 años concentran su actividad en el sector de los servicios, que representa el 29%; seguido por un 26% que trabaja como empleadas de oficina; existe un importante porcentaje de trabajadoras no calificadas (25%); científicas e intelectuales (9.53%); operarias 6.07%; operadoras 3.27%. Es importante anotar que el número de científicas e intelectuales se incrementa dentro del rango de los 30 y 39

años. Las mujeres son quienes participan mayoritariamente en el sector de los servicios en donde se concentra el trabajo inestable y la informalidad.

Existen un grupo importante de trabajadores sin remuneración, especialmente, entre los 18 y 23 años. El número de mujeres que no tienen remuneración casi triplica al número de hombres que declaran este tipo de actividades.

Como se dijo antes, entre el 2000 y el 2004 se incrementó el número de trabajadores por cuenta propia y los empleados privados, en servicios personales. Esto se traduce en dos cosas, por un lado existe un mayor número de jóvenes que tienden a crear sus propias fuentes de trabajo, lo que bajo determinadas circunstancias hace que crezca el subempleo; por otro lado, se multiplican actividades pequeñas y simplificadas que pueden ser manejadas de forma mercerizada.

En el sector público se hace evidente que la disminución del tamaño del Estado ha repercutido en la posibilidad de generación de empleo. En las encuestas se observa una mayor concentración de los empleados públicos en el rango de edad entre los 30 y 49 años, con una participación menor de personas jóvenes.

Igualmente, la condición de patrón o socio activo se incrementa con el paso de los años, siendo el grupo más numeroso el de los hombres entre los 50 y 64 años.

La estabilidad del trabajo está relacionada con la calidad de trabajador permanente u ocasional. Para el caso de los hombres el 70% está en condición de trabajador ocasional, apenas el 30% es trabajador permanente. En el caso de las mujeres, el 25% es trabajadora permanente y el 75% ocasional. La estabilidad laboral se incrementa para las mujeres entre los 30 y 39 años, mientras que para los hombres disminuye.

El 85% de los hombres entre los 18 y 29 años pertenecen a la categoría de desocupados nuevos; pero también pertenecen a las categorías de subempleo visible e invisible, siendo el segundo caso en el cuál se concentra la mayoría. El subempleo invisible implica la realización de trabajos que generan insuficiente productividad, bajos ingresos y/o aprovechan de forma inadecuada la capacidad de los trabajadores. El subempleo visible comprende a aquellas personas que estando ocupadas trabajan involuntariamente menos horas que la jornada normal, esto también es un indicativo de precarización del trabajo. Los hombres jóvenes entre los 18 y 23

años son los más propensos a ser afectados por el subempleo visible, así como a participar en el sector informal. A medida que aumenta la edad, aumentan también los trabajadores que alcanzan la condición de ocupados adecuadamente, esto se explica sobre todo por el nivel de experiencia que van adquiriendo.

Las mujeres jóvenes representan el 76% de los desocupados nuevos, esto nos indica que este segmento de la población demanda oportunidades de trabajo y es importante iniciar un programa intensivo en la ocupación de mano de obra. El número de mujeres que declaran ser trabajadoras adicionales e inactivas casi duplica al número de hombres dentro de estas categorías. Por otro lado, las mujeres tienden a “informalizarse” al momento de ingresar al mercado de trabajo en situaciones de crisis. Esto se nota más en el grupo de mujeres más jóvenes y las mayores de 50 años.

Remuneraciones

Desde el año 2000 se observa un mejoramiento del ingreso promedio para la población, frente a la caída generalizada de los salarios reales durante la crisis. No obstante, persisten las brechas horizontales. Al analizar las diferencias salariales, dividiendo al grupo investigado en dos subcategorías (18 a 23 y de 24 a 29), las diferencias son más evidentes y se confirma que la edad (reflejada en experiencia, redes sociales, pertenencia a grupos, etc.) es un factor que permite mejorar el ingreso; el paso del grupo de 18 a 23 años al de 24 a 29 años casi duplica el salario percibido por el trabajo. No obstante, es de recordar que hay también mayor desempleo en este segundo grupo, lo que permite intuir mayor competencia quizás con personas mayores con mejor calificación. Si los salarios se elevan con la edad, también lo hace la competencia.

En otro aspecto relacionado con la inequidad en el mercado, se debe analizar la situación de hombres y mujeres. El ingreso promedio de un hombre es en promedio el 35% más alto que el de una mujer; esta brecha salarial se mantiene en todos los grupos de edad investigados. Las menores brechas se dan en los primeros y últimos rangos de edad sobre todo por que ingresan en condiciones similares, esto es igual preparación y poca o ninguna experiencia; pero entre los 24 y 29 se amplía la brecha y

los hombres tienden a mejorar sus ingresos. A nivel general persisten diferencias entre hombres y mujeres, las cuales se incrementan a medida que avanza la edad productiva.

Cuadro No. 2 Brechas de ingreso laboral de género	
Grupo de edad	Brecha (% M/H)
18-29 años	37,6%
30-39 años	44,1%
40-49 años	44,5%
50-64 años	28,6%
más de 65 años	24,5%
Total	39,7%
Fuente: Encuestas de empleo 2004 FLACSO	

Otro aspecto interesante del análisis son las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres por rama de actividad. Por ejemplo, en el año 1998 las mujeres que trabajaban en sector de la construcción mantenían un mejor ingreso que los hombres, esto se explica porque existían más mujeres que son profesionales de nivel medio, frente a un mayor número de hombres que trabajan como operarios y oficiales. Esta situación cambia con los años, debido a los procesos de desempleo de la mano de obra calificada. En la rama de hotelería y restaurantes las mujeres tienden a tener mejores ingresos, al parecer tienen una mayor aceptación como empleadas de oficina y trabajadoras de los servicios.

Existe un comportamiento que privilegia la mejor calificación y la experiencia a la hora de establecer mejores salarios, esto se evidencia entre los 24 y 29 años, en donde estas condiciones empiezan a pesar. No obstante, la brecha de género es más evidente a mayor calificación. Esto tiene que ver con factores institucionales del mercado laboral tales como la competencia y los límites de participación de las mujeres en círculos de decisión, a pesar de lo cual la educación superior tiene una incidencia muy importante en la oferta laboral de las mujeres (Vásconez 2001).

Educación y trabajo

De acuerdo a las encuestas de empleo de FLACSO, un poco más de la mitad de los y las jóvenes de entre 18 y 29 años tiene educación secundaria; un 12% ha accedido solamente a la primaria y un 34% a la educación superior, siendo en este nivel mayor la participación de las mujeres que de los hombres, lo cual, sin embargo, no les asegura una mayor remuneración y menos aún reducción de brechas de salario. Por otro lado, la menor edad y el nivel “medio” de educación por lo general son señales negativas para el mercado en términos del tipo de trabajo; como se dijo antes, una gran proporción de las personas más jóvenes se insertan en el mercado en calidad de trabajadores “no calificados”, categoría que más que relacionarse con la calificación o la formación, alude al tipo de tareas, flexibles, sumamente variadas y móviles, de tipo manual o de bajo valor agregado.

En general, la tasa de matriculación en los niveles superiores ha mantenido un crecimiento sostenido desde 1990, en parte porque desde 1990 existe una proliferación de institutos técnicos y carreras intermedias lo que ha contribuido a cambiar el panorama educativo de los jóvenes; entre 1998 y el 2004 se registró una tasa de matriculación importante en este tipo de instrucción, aunque ha empezado a decaer en términos absolutos hacia los dos últimos años. Este tipo de formación posibilita que las mujeres y los hombres jóvenes puedan insertarse dentro del sector moderno de la economía, especialmente como obreros privados. No obstante, a partir de los 20 años existe una alta propensión a abandonar los estudios superiores; la presión laboral y la competencia que enfrentan es alta, mientras que los recursos financieros para el estudio, así como el tiempo (en el caso de las mujeres) se reducen con la edad.

Para el caso de jóvenes que están en edad de estudiar hasta el bachillerato, la decisión entre educación y trabajo es compleja, dado que enfrentan un sistema educativo poco satisfactorio, del que no se esperan beneficios, frente a un retorno inmediato de liquidez provenientes del trabajo, que incluso les otorga capacidad de decisión dentro de sus hogares. “El retorno por remuneración de los niños y jóvenes que no están matriculados es mayor en un 12.5% al de quienes trabajan y estudian. (...) El ingreso laboral de los jóvenes trabajadores se incrementa con la edad y la no

matrícula, y entre los estudiantes, con los niveles más altos de educación” (Vásconez 2002: 41-42).

Sin embargo, el informe de la OIT señala que Ecuador es uno de los países en los que tener un mayor nivel de educación es igual a mantener períodos más largos de desempleo; esto se puede explicar en una dinámica en la que los y las jóvenes no pueden esperar demasiado para ingresar al mercado de trabajo o cambiar de ocupación según sus expectativas económicas. No obstante, tener niveles más altos de educación repercute en la remuneración y es una variable importante a la hora de mejorar el ingreso.

Adicionalmente, a medida que se incrementa la edad es más importante la calificación. Se evidencian discriminaciones del mercado laboral hacia las personas más jóvenes en tanto a iguales niveles de educación los salarios de los adultos casi triplican a los de los jóvenes, en especial del grupo de 18 – 25 años frente al de 35-40 años.

Cuadro No. 3			
Diferenciales salariales de acuerdo al nivel de educación			
Rango edad	Nivel de instrucción	Promedio/mes	Incremento
10-17 años	Preprimaria y primaria	64.24	
	Secundaria y postsecundaria	52.75	-17.9%
18-29 años	Ninguno y centro de alfabetización	119.30	
	Preprimaria y primaria	127.70	7.0%
	Secundaria y postsecundaria	140.94	10.4%
30-39 años	Superior y postgrado	214.76	52.4%
	Ninguno y centro de alfabetización	117.72	
	Preprimaria y primaria	155.57	32.2%
40-49 años	Secundaria y postsecundaria	212.70	36.7%
	Superior y postgrado	336.07	58.0%
	Ninguno y centro de alfabetización	123.61	
50-59 años	Preprimaria y primaria	158.55	28.3%
	Secundaria y postsecundaria	228.80	44.3%
	Superior y postgrado	400.93	75.2%

50-64 años	Ninguno y centro de alfabetización	85.36	
	Preprimaria y primaria	166.21	94.7%
	Secundaria y postsecundaria	255.78	53.9%
	Superior y postgrado	460.25	79.9%
+ de 65 años	Ninguno y centro de alfabetización	64.63	
	Preprimaria y primaria	180.77	179.7%
	Secundaria y postsecundaria	220.29	21.9%
	Superior y postgrado	540.74	145.5%

Por otro lado, si se analiza el retorno del trabajo a jóvenes en edad de estudiar no matriculados, se encuentra que es mayor que para aquellos que estudian. Es decir, aparentemente es más “rentable” de manera inmediata el abandono del colegio que la búsqueda de opciones combinadas de estudio y trabajo. “Esto además responde a una oferta educativa relativamente inflexible que no brinda este tipo de opciones, y a que los beneficios esperados de la educación para sectores pobres no difieren en gran medida por nivel educativo alcanzado” (Arcos, Vásconez 2001:53).

Políticas públicas y trabajo: la invisibilidad de los y las jóvenes

La construcción de agendas de políticas en Ecuador de las últimas tres décadas ha experimentado un proceso de transformación a partir de algunas fuerzas básicas: la de las corrientes ideológicas-económicas que han arrastrado América Latina, con diferentes ritmos y niveles de rezago; la de actores internos con posiciones funcionales e interesadas en estas corrientes que encuentran en los últimos años un contrapeso en nuevas actorías sociales con crecientes niveles de poder, con posiciones antagónicas en relación a esta “importación” de políticas y modelos; y la de posiciones y propuestas que, al tono de los tiempos, pretenden relevar la construcción de nuevas pertenencias e identidades de cara a la pérdida de vigencia de fronteras y distinciones sociales tradicionales.

Es en este último contexto que se puede pensar y mirar a las políticas de juventud. Tanto en el plano económico como social – distinción que

es meritoria al confrontar los textos y discursos sobre las agendas en Ecuador – estas políticas han ignorado sistemáticamente a los jóvenes, involucrándolos indistintamente en estrategias dirigidas hacia la infancia y/o al “resto” de la sociedad, y considerándolos de manera indirecta, parcial y segmentada, a pesar de su constancia en convenios y su mención en varios de los cuerpos legales nacionales.

La mirada segmentada, limitada y poco específica, la falta de voz y participación efectiva de los sujetos de política, la indefinición sobre el concepto de juventud desde quienes han ejercido poder y rectoría, sumadas a una organización político-burocrática que no permite fluidez entre los conocimientos y saberes de la investigación y el diseño de políticas, han sido características permanentes del proceso de construcción de agendas sociales y económicas en Ecuador.

Por otro lado, el fracaso institucional en sistematizar experiencias exitosas y aprendizajes no académicos, en comunicarse y converger, llevan a que las intervenciones se conviertan en una suerte de experimentos, que exacerbaban la desconfianza de los y las jóvenes en las instituciones adultas y las fricciones o quiebres entre jóvenes e instituciones: familia, escuela, gobiernos.

El trabajo juvenil ha sido considerado de manera indirecta, parcial y segmentada desde las agendas de políticas públicas en el país, a pesar de su constancia en convenios y su mención en varios de los cuerpos legales nacionales². Por lo general, no se ha tratado la temática y especificidades de la juventud de manera integrada, y el trabajo juvenil ha estado presente fundamentalmente dentro de las agendas educativas, por un lado y en menor grado en las agendas laborales.

Desde la educación la temática ha tratado al trabajo en un primer momento (década de los años 70), referido a la educación técnica y la capacitación profesional, es decir, dirigido hacia jóvenes estudiantes (mayoritariamente hombres), con el fin de que se inserten en el aparato productivo nacional que el modelo económico indicaba.

2 Los más importantes: la Constitución Política de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño, los Convenios 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo, el Código de Trabajo y el Código de Menores. Se incluyen por otro lado disposiciones relativas al tema en la Ley de Zonas Francas, Ley de Trabajo a Tiempo Parcial, Código de Salud, Ley y Reglamento de Fomento Artesanal y Código de Comercio. Al respecto, ver Simon, F. (2001).

Posteriormente, se planteó la necesidad de vincular la educación secundaria con el empleo, sin explicitar estrategias o acciones que conduzcan a ello. La política educativa estuvo orientada durante 20 años a la expansión de la infraestructura y focalizada en la educación básica y en cierto modo el equipamiento de los colegios técnicos.

Hacia finales de los años 80, el modelo de gobierno plantea el ajuste con rostro humano y el pago de la deuda social, pero extrañamente la educación no es un tema que se enfatice demasiado, y menos aún la educación media o su vinculación con el trabajo.

A inicios de los años 90, se comienza a plantear la falta de correspondencia entre el sistema educativo y las necesidades de la economía y por ende la adecuación de los recursos humanos a los requerimientos de mercado laboral. Avanzados los años noventa los planteamientos de política educativa fueron centrándose en la calidad, pero con un sesgo importante hacia la educación básica, dejando de lado el bachillerato.

Desde las políticas laborales, aparte de la edad, no se han especificado políticas específicas para jóvenes o incentivos a su empleabilidad (luego de pasar la edad permitida legalmente). Más aún, dado que los jóvenes se encuentran fuera de organizaciones gremiales relacionadas con el trabajo, están aparentemente cubiertos por los beneficios laborales generales. No se evidencian políticas específicas de generación y protección de empleo, de apoyo al ingreso a los mercados, al acceso a información, apoyo para la búsqueda y permanencia en el trabajo, entre otros.

Otra carencia importante es el tratamiento del empleo desde el desarrollo productivo y económico. Si bien se plantean políticas de producción y crecimiento económico, no se proponen estrategias específicas de generación de oportunidades de empleo para jóvenes, fuera de algunas iniciativas sobre políticas de crédito y microempresas.

Por otro lado, la falta de integralidad en la consideración de los jóvenes como sujetos de políticas lleva a que no se identifiquen sus necesidades de opciones y espacios y las inequidades que enfrentan en relación a otros grupos sociales.

En definitiva, a pesar de que hay esfuerzos iniciados, no existe resultado alguno que demuestre un aceptable nivel de cumplimiento de la normativa laboral existente, tanto para niños/as como para jóvenes, y que tanto las políticas laborales como educativas, culturales e incluso de salud

pública relacionadas con esta temática se presentan disociadas y contradictorias, tanto en sus concepciones y “ubicación” del o los grupos a los que pretenden dirigirse, como en sus estrategias de intervención.

En la década de 1980, el país ingresa a un acuerdo regional sobre políticas de la juventud CLACJ (Consejo Latinoamericano y Caribeño de Juventud) como un paso previo a la ejecución de una política integral que promueva la participación de la juventud. En esta década se registran avances y retrocesos en el reconocimiento de derechos y de participación de los jóvenes. Durante el gobierno de León Febres- Cordero, los jóvenes son vistos como vulnerables para caer en las trampas de la droga, la delincuencia y la desobediencia civil, frente a este diagnóstico se privilegió el uso de una política represiva y de protección, antes que de participación e involucramiento real. En 1987 se creó la DNJ (Dirección Nacional de la Juventud) como parte del MBS, aunque no se trabajó en el diseño de políticas integrales. Este gobierno prefirió la represión al diálogo y los jóvenes continuaron siendo vistos de forma aislada y como fuente de problemas antes que de soluciones.

En 1988, año del gobierno del Dr. Rodrigo Borja, la política de juventud se reorientó desde el Frente Social (conformado por tres ministerios: Salud, Educación y Trabajo y coordinado por el MBS) con el fin de articular acciones y optimizar recursos. Fue el tiempo en el que se desarrollaron iniciativas diversas como Plan Nacional de la Juventud 1990 que buscaba privilegiar un concepto integrador e integral de las políticas en torno a los y las jóvenes.

Posteriormente, el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén busco la reorientación del rol del Estado dentro de la sociedad y promover la responsabilidad de ciertos temas hacia los organismos locales y las instituciones privadas, delegando un número creciente de obligaciones y sin retomar el tema de los jóvenes como un eje para el desarrollo; en esta etapa se privilegió la agenda económica a la social.

En 1998, el Estado Ecuatoriano aprobó un Plan Nacional de Derechos Humanos, en el que se busca una relación más directa entre la protección y el ejercicio pleno de ciudadanía de los ecuatorianos en general y, particularmente, de algunos segmentos de la población, como: mujeres, tercera edad, indígenas, niños, niñas y adolescentes; no se menciona nada sobre los jóvenes, marginando de esta manera a este segmen-

to importante, limitando su capacidad de desarrollo y negando una posibilidad real de vincularse abiertamente con el mundo adulto.

Después del gobierno de Durán Ballén no se ha contado con un plan específico orientado hacia la juventud, los caminos explorados se han orientado principalmente hacia el reconocimiento de los derechos de niños y adolescentes, realizando importantes avances en este campo, sobre todo con el Código de la Niñez y la Adolescencia. Pero para los jóvenes no existen políticas nacionales que permitan visualizarlos o identificarlos como parte importante del desarrollo.

Actualmente, con la conformación del Consejo Nacional de la Juventud y del Instituto Nacional de Juventud se pretende ingresar a una lógica de descentralización y contar con organismos locales especializados en temas de juventud. Desde el gobierno también se está trabajando en iniciativas de capacitación para los jóvenes de escasos recursos económicos de las provincias más pobres del país. La generación de empleo a través de microempresa, la capacitación y el crédito productivo son los temas que se tratan en estas agendas en los últimos años, nada nuevo en relación a los ejes planteados desde hace dos décadas.

Bibliografía citada

- Arcos, C., Vásconez, A. (2001). *Estudio sectorial sobre el bachillerato en Ecuador*, BID.
- CEPAL. *Juventud, población y desarrollo*. Cepal, Chile
- CEPAR (2003). *Situación de los adolescentes y jóvenes en el Ecuador*. Quito: Editorial Efecto Gráfico.
- SIISE, versión 3.5 (Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador, elaborado por la Secretaría Técnica del Frente Social).
- Simon, F. (2001). *Legislación sobre trabajo infantil en Ecuador*. DYA-Proyectos.
- Vásconez, Alison (2002). *Hacia el diseño de políticas públicas para jóvenes: contextos, ejes y estrategias*. Quito: FLACSO.

Bibliografía consultada

- Abdalá, E. (2002). *Jóvenes, educación y empleo en América Latina*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Aro, Pekka. “Empleo y formación de jóvenes”. Artículo publicado por la OIT en: www.oit.org.
- Cevallos, C., Maluf, M., Sánchez, J. (2004). *Análisis situacional de la juventud en riesgo en el Ecuador*. Banco Mundial. Documento a publicarse en julio.
- Cibils, V., Giulgale, M., López-Cálix, J. (2003). *Ecuador una agenda económica y social del nuevo milenio*. Colombia: Banco Mundial-ALFAOMEGA.
- Consejo de la Juventud de España (1995). *Bases para una política de juventud*. Madrid: Consejo de la Juventud de España.
- De Moura, C., Verdisco, Aimee. “Formación de jóvenes desempleados en América Latina”. Documento publicado en: www.oit.org.
- Fundación Futuro Latinoamericano (2004). *El futuro del Ecuador: visiones desde la Juventud*. Quito: Fundación Futuro Latinoamericano.
- Jaramillo, Marcelo (1996). *Políticas de juventud en América Latina: evaluación y diseño*, Quito.
- Kremenchutzky, Silvia (2003). *Formación de los jóvenes para el trabajo: principales interrogantes y preocupaciones desde las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: II Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo.
- OIT(2001). *Empleo y protección social en Ecuador propuesta de la OIT*. OIT.
- OIT (2003). *Emplear a los jóvenes: promover un crecimiento intensivo del empleo*. OIT, Ginebra.
- OIT (2003). *Análisis de las políticas y programas sociales en Ecuador*. OIT, Lima.
- Palomeque, Edison (2002). *Los y las jóvenes a través de su opinión*. Quito: FLACSO.
- PNUD (2003). *Informe sobre desarrollo humano 2003*. Dinamarca: Mundi-Prensa.
- Programa del Muchacho Trabajador (2000). *Con y desde l@s jóvenes ¡No para l@s jóvenes!*. Quito: Programa del Muchacho Trabajador.

- Rodríguez, Ernesto (2002). *Insumos iniciales para el diseño del libro blanco sobre políticas de juventud en Iberoamérica*. España: Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Juventud, España.
- Theza, Marcel (2003). *Jóvenes y empleo: notas sobre un permanente desencuentro*.
- Varios autores (1990). *La juventud en Ecuador al fin de la década de 1990*. Quito: DNJ, Quito.
- Varios autores (1996). *Investigación sobre la situación socio-económica y expectativas generacionales de los adolescentes y jóvenes ecuatorianos, una visión panorámica*. Quito: DNJ UNFPA – FIPA.
- Vásconez, A., Proaño, F. (2002). *Trabajo infantil y juvenil*. Quito: FLACSO.
- Vásconez, A., Córdova, R., Muñoz, P. (2003). *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*. Chile: CEPAL.
- Verdesoto, Luis (1999). *Las agendas de desarrollo del Ecuador en los 90*. Quito: CEPLAES.

Páginas web consultadas:

www.inec.gov.ec
www.comunidadandina.org
www.oit.org
www.bancocentral.fin