

KILM 10. Desempleo juvenil

Introducción

En general, en muchos países, independientemente de su nivel de desarrollo, la desocupación juvenil se considera una importante cuestión política. A los fines de este indicador, el término “jóvenes” se refiere a la categoría de personas en edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, y el término “adultos”, a la de personas de 25 años o mayores.

El KILM 10 consta de tres cuadros. Los cuadros 10a y 10b contienen estimaciones de la OIT y estimaciones nacionales, respectivamente, de aspectos del problema de la desocupación juvenil. Se trata de cuatro mediciones: a) tasa de desocupación juvenil (desocupación juvenil como porcentaje de la fuerza de trabajo joven); b) relación entre la tasa de desocupación juvenil y la tasa de desocupación de los adultos; c) desocupación juvenil como proporción de la desocupación total; y d) desocupación juvenil como proporción de la población juvenil. El cuadro 10c presenta estimaciones del porcentaje de personas jóvenes que no trabajan, ni estudian ni reciben formación, la tasa de “NEET”. La información incluida en este cuadro se basa en la definición estándar de jóvenes; es decir que se refiere a personas de entre 15 y 24 de edad, a menos que se indique lo contrario. La información de los tres cuadros se desglosa por sexo.

Las estimaciones de la OIT sobre la desocupación juvenil expuestas en el cuadro 10a están armonizadas teniendo en cuenta las diferencias en el alcance de la cobertura, los métodos de recolección y de tabulación, y otros factores específicos de cada país, como los requisitos en relación con las fuerzas armadas. En este cuadro se incluyen tanto los datos declarados como los datos imputados, y únicamente estimaciones de alcance nacional, por lo cual no hay limitaciones geográficas de cobertura. Estas series de estimaciones armonizadas sirven de base a los totales mundiales y regionales de tasa de participación en la fuerza de trabajo que la OIT publica en la serie *Tendencias Mundiales del Empleo*, y que en el programa informático de la 9.^a

edición de los KILM se pone a disposición como cuadro R6.

En el cuadro 10a se exponen las tasas de desocupación juvenil y las mediciones anejas de 178 economías, y en el cuadro 10b, las de 196 economías. En el cuadro 10c se presentan las tasas de NEET de 119 economías.

Utilización del indicador

En la actualidad, las expectativas de la gente joven de incorporarse satisfactoriamente al mercado laboral tienen un panorama incierto; ese sentimiento de incertidumbre y desilusión puede tener efectos perniciosos para las personas, las comunidades, las economías y el conjunto de la sociedad. Los jóvenes desocupados y subocupados tienen menos posibilidades de contribuir eficazmente al desarrollo nacional, y tienen menos posibilidades de ejercer sus derechos como ciudadanos. Como consumidores, disponen de menos poder adquisitivo, menos capacidad de inversión y de ahorro, y no pueden pronunciarse para que las cosas cambien en sus vidas y en sus comunidades. En algunos casos, ello provoca el descontento social de los jóvenes y su rechazo al sistema socioeconómico vigente. La desocupación y subocupación juvenil extendidas también merman la capacidad de las empresas y los países de innovar y generar ventajas comparativas a partir de la inversión en capital humano, y socavan las perspectivas futuras.

Conociendo el costo de la inacción, muchos gobiernos en el mundo priorizan la cuestión de la desocupación juvenil, y tratan de concebir políticas y programas apropiados¹. Para poder medir la repercusión de dichas políticas se ha de contar con indicadores desglosados por edad, como los incluidos en el KILM 10. Los

¹ Véase, por ejemplo, el repertorio de programas y políticas puestas en marcha por los Estados Miembros de la OIT en respuesta a la crisis, OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil: Edición especial sobre las repercusiones de la crisis económica mundial en los jóvenes* (Ginebra, 2010); http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_150034/lang-es/index.htm.

indicadores del KILM sobre los jóvenes constituyen la base de *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*, de la OIT, una herramienta clave para cuantificar y analizar las tendencias vigentes en el mercado laboral juvenil y los problemas que afronta este grupo de población².

El KILM 10 es el único de los 17 indicadores KILM específico sobre los jóvenes, pero el desglose por edad también se ha incluido en otros muchos. Así pues, pueden consultarse y analizarse (en comparación con los de la población adulta y los de la población total) los datos de la población juvenil correspondientes a la tasa de participación en la fuerza de trabajo (cuadros 1a y 1b); la razón empleo-población (cuadros 2a y 2b); el empleo a tiempo parcial (cuadro 6); el empleo por horas semanales trabajadas (cuadro 7a); la desocupación de larga duración (cuadro 11); la subocupación por insuficiencia de horas (cuadro 12); las tasas de inactividad (cuadro 13); la fuerza de trabajo por nivel de estudios (cuadro 14a); la desocupación por nivel de estudios (cuadro 14b), el analfabetismo (cuadro 14d), y los trabajadores pobres (cuadro 17b).

La información del KILM sobre desocupación juvenil permite apreciar las diferentes dimensiones de la falta de puestos de trabajo para la población joven. En general, cuanto más altas son las cuatro tasas expuestas en los cuadros 10a y 10b, peor es la situación laboral de los jóvenes. Es probable que estas mediciones tengan tendencias similares. Para poder evaluar plenamente la situación de este grupo de población en el mercado laboral y orientar iniciativas de política apropiadas deben analizarse en conjunto, aunque también con otros indicadores sobre la cohorte de jóvenes, ahora disponibles en el KILM.

Si en un país la tasa de desocupación es elevada, y la relación de la tasa de desocupación juvenil con respecto a la de los adultos es cercana a uno, puede concluirse que el problema de la desocupación no es privativo de los jóvenes sino de todo el país. Sin embargo, las tasas de desocupación juvenil suelen ser más altas que las de los adultos, aspecto que se refleja en una relación entre las tasas de desocupación de jóvenes y de adultos superior a uno. Hay varias

razones por las cuales las tasas de desocupación juvenil suelen ser más altas que las de los adultos, y no todas son negativas. Por el lado de la oferta de mano de obra, las personas jóvenes podrían optar voluntariamente por periodos cortos de desocupación, mientras adquieren experiencia y “van mirando” en busca del puesto de trabajo apropiado. Además, la apertura y el cierre de las instituciones de enseñanza en el curso del año aumentan las probabilidades de que los estudiantes jóvenes entren y salgan de la fuerza de trabajo, desplazándose entre empleo, ingreso a instituciones de enseñanza, y desocupación.

Las tasas de desocupación elevadas en este grupo de población también son consecuencia de un mercado de trabajo sesgado contra los jóvenes. A la hora de recortar la plantilla, los empleadores tienden a despedir primero a los jóvenes, pues se percibe que el costo laboral es inferior al del despido de los adultos. Además, la legislación sobre protección del empleo suele exigir un periodo mínimo de empleo para ser aplicable, y la indemnización por despido suele aumentar con la antigüedad. Las personas jóvenes tienen probabilidades de tener menos antigüedad que los trabajadores mayores, y, por lo tanto, representan un despido más fácil y menos oneroso. Por último, habida cuenta de que constituyen un porcentaje desproporcionado de quienes buscan un empleo por primera vez, serán quienes más sufran las reducciones inducidas por la economía o los congelamientos de contratación por parte de los establecimientos.

La información sobre los otros dos aspectos del problema de la desocupación juvenil captado por el KILM 10, esto es, el porcentaje de jóvenes desocupados con respecto a la desocupación total, y el porcentaje de jóvenes desocupados con respecto a la población juvenil, ayuda a clarificar la magnitud del problema de la desocupación en este grupo. El primero complementa la relación entre la tasa de desocupación de jóvenes y de adultos, y refleja hasta qué punto el problema de la desocupación es específico de los jóvenes frente al problema general. Si una tasa de desocupación juvenil alta va acompañada de una proporción elevada de desocupación juvenil en la desocupación total, ello indicaría una distribución desigual del problema de la desocupación. En este caso, convendría que las políticas de empleo se orientaran a facilitar la incorporación de la gente

² Todas las publicaciones de *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, de la OIT, están disponibles en <http://www.ilo.org/empelm/units/employment-trends/lang--es/index.htm>.

joven en el mundo del trabajo. El porcentaje de jóvenes desocupados en la población juvenil coloca el problema de la desocupación juvenil en perspectiva, pues permite apreciar cuál es el porcentaje real de jóvenes afectados por la desocupación. Puede que los jóvenes en busca de empleo tengan gran dificultad para encontrarlo, pero cuando este grupo solo representa menos del 5 por ciento de la población juvenil total, los formuladores de políticas tal vez aborden el problema con menos urgencia.

La proporción de jóvenes desocupados sobre la población juvenil también guarda relación con la proporción total de jóvenes que no trabajan, ni estudian ni reciben formación. La tasa de NEET es una medida amplia del potencial juvenil sin aprovechar que podría contribuir al desarrollo nacional a través del trabajo. Este grupo no está mejorando su perfil ante el empleo, pues no invierte en adquirir competencias, ni acumula experiencia mediante el empleo, por lo cual corre riesgo tanto de exclusión del mercado laboral como de exclusión social³. Por otra parte, el menor nivel de instrucción y de ingresos de los hogares ya lo sitúa en situación de desventaja⁴. Como este grupo incluye jóvenes desocupados y jóvenes fuera de la fuerza de trabajo, la tasa de NEET proporciona importante información complementaria de las tasas de participación en la fuerza de trabajo y de desocupación. Por ejemplo, si la tasa de participación juvenil cae en tiempos de crisis económica a causa del desaliento, ello puede verse reflejado en una tendencia ascendente de la tasa de NEET⁵. De modo más general, una tasa de NEET elevada junto con una tasa de desocupación juvenil reducida puede indicar un significativo desaliento de las personas jóvenes. Una tasa alta de NEET entre las mujeres jóvenes puede indicar actividades domésticas, y/o la presencia de fuertes obstáculos institucionales a la participación de la mujer en los mercados de trabajo.

³ Nótese que los jóvenes estudiantes y los jóvenes en la ocupación no son grupos mutuamente excluyentes.

⁴ Eurofound (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo): Young people and NEETs in Europe: First findings (resumen) (Dublín, 2011).

⁵ OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo juvenil 2013: Una generación en peligro* (Ginebra, 2013), capítulo 2.1; <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/youth/2013/lang-es/index.htm>.

Definiciones y fuentes

Se define como jóvenes a las personas en edades comprendidas entre los 15 y los 24 años; sin embargo, la definición operativa utilizada en los países puede variar. En particular, el límite mínimo de edad suele establecerse en función de la edad mínima de egreso escolar, cuando esta existe. Las diferencias entre definiciones operativas inciden en la comparabilidad, pero este tema se examina más adelante. La Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo, adoptada por la 19.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), expone las normas internacionales en materia de desocupación (juvenil). Las personas en desocupación se definen como todas aquellas personas en edad de trabajar que durante el periodo de referencia a) no estaban ocupadas, b) habían llevado a cabo actividades de búsqueda de un puesto de trabajo, y c) estaban disponibles para ocupar un puesto de trabajo⁶. Al igual que en el caso del KILM 9, la tasa de desocupación se define como el número de personas desocupadas en un grupo de edad, dividido por la fuerza de trabajo correspondiente. En el caso de la desocupación juvenil como proporción de la población de jóvenes, la población de ese grupo etario sustituye a la fuerza de trabajo como denominador⁷.

La tasa de NEET del cuadro 10c se define como el número de jóvenes que no trabajan ni estudian ni reciben formación, como porcentaje de la población juvenil. A menos que se indique lo contrario, la tasa de NEET expuesta corresponde a jóvenes de entre 15 y 24 años de edad.

⁶ Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo, adoptada por la 19.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, octubre de 2013;

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf. Los lectores encontrarán extractos de la definición de desocupación en el recuadro 9 del texto sobre el KILM 9; además, tal vez deseen examinar el texto de la sección “Definiciones y fuentes”.

⁷ En ocasiones, se alude a la **desocupación** juvenil como porcentaje de la población de jóvenes, con los términos “índice de **desocupación** juvenil”, o “razón **desocupación**-población juvenil”. La razón **desocupación**-población (juvenil), y la razón **empleo**-población (juvenil) (KILM 2) se añaden a la tasa de participación (juvenil) en la fuerza de trabajo (KILM 1).

Al igual que en el cuadro 9 del KILM, la información sobre la desocupación suele obtenerse de una de tres fuentes: encuestas de la fuerza de trabajo de los hogares, estimaciones oficiales y censos de población. En los cuadros 10b y 10c la fuente más usual son las encuestas de fuerza de trabajo.

Limitaciones para la comparabilidad

Hay muchas limitaciones para la comparabilidad de los datos sobre el KILM 10 entre países y en el tiempo; algunas más significativas que otras⁸. Una importante limitación guarda relación con la fuente de la cual se extraen las tasas de desocupación. El principal problema de utilizar como fuente un censo de población es la probabilidad de que la información sobre la desocupación no esté actualizada, pues, al ser costosos, no se realizan con frecuencia. Además, contrariamente a lo que ocurre en el caso de las encuestas de fuerza de trabajo, otras fuentes rara vez incluyen preguntas de sondeo en relación con la ocupación. La estimación del empleo resultante puede no ser comparable entre los diferentes grupos de trabajadores. En ocasiones, la información sobre la desocupación se basa en estimaciones oficiales. También en este caso hay pocas probabilidades de que sean comparables, pues estas suelen basarse en una combinación de registros administrativos y otras fuentes. En cualquier caso, el usuario debería poder conocer la fuente principal, y tomarla en consideración al comparar los datos en el tiempo y entre países.

Cabe señalar algo más con respecto a la definición de desocupación. En algunos países, en las cuantías correspondientes a la desocupación no se incluye a quienes no han trabajado nunca (es decir, se excluye a las personas en busca de su primer empleo). En estos casos, ello se indica claramente en las notas. Esta definición tenderá a reducir el nivel de la desocupación juvenil declarada.

Pese a ser menos importante que otros factores, cabe mencionar también la diferencia entre los límites de edad de los grupos; el límite de edad de los grupos de jóvenes y de adultos puede variar. En general, cuando rige una edad mínima de egreso escolar, el límite inferior del grupo

juvenil será el mismo. Es decir, que el límite mínimo puede variar entre 10 y 16 años conforme a las disposiciones institucionales del país de que se trate. Ello no debería afectar mucho a la mayoría de las medidas de la desocupación juvenil. Sin embargo, la amplitud del grupo de edad puede incidir en la medida de los desocupados jóvenes como porcentaje de la desocupación total. En igualdad de circunstancias, cuanto más grande sea el grupo etario, mayor será el porcentaje.

En unos pocos casos, hay mayor discrepancia entre los límites mínimo y máximo aplicados. También difiere la definición operativa del término adultos. En general, los adultos se definen como todas las personas de 25 años y mayores, pero hay quien establece un límite máximo.

Otro elemento que puede variar entre países es el periodo de referencia de la información declarada. Habida cuenta de que en las cuantías declaradas habrá un grupo sustancial de jóvenes que salen de la escolaridad (ya sea de forma permanente o por la interrupción vacacional prolongada), es probable que el nivel de desocupación juvenil varíe significativamente en el año, en función de las diferentes fechas de inicio y finalización de la actividad escolar. La mayor parte de la información declarada consiste en promedios anuales. En otros casos, las cuantías se refieren a un mes del año en concreto (como en el caso de datos de censos). La repercusión del mes elegido variará de un país a otro en función de las disposiciones institucionales.

Cabe reiterar que las tasas de NEET disponibles se refieren a los jóvenes (de entre 15 y 24 años); sin embargo, al estudiarlas es importante tener en cuenta que no todas las personas completan sus estudios a los 24 años. Sin embargo, las diferencias en los grupos etarios utilizados para extraer las tasas de desocupación y de NEET pueden dificultar un análisis congruente de la problemática del empleo juvenil; por ello, cuando estaba disponible, se ha incluido información sobre ambos grupos.

⁸ En aras de la exhaustividad, se recomienda al usuario consultar el correspondiente examen sobre el KILM 9.