

## Empleo juvenil, relaciones industriales y desregulación en las economías avanzadas \*

Paolo Garonna y Paul Ryan  
(Traducción: Rafael Feito)



Este artículo desarrolla un marco en favor de un esfuerzo investigador con dos objetivos. El primero es elucidar unas relaciones muchas veces soslayadas: las relaciones existentes entre el empleo juvenil y las relaciones industriales. Las formas de regulación del empleo juvenil en la economía de posguerra aparecen en la sección 1. La sección 2 está dedicada a los objetivos y estrategias de los principales actores en los sistemas regulados: empleadores, sindicatos, el Estado y los propios trabajadores jóvenes. El segundo objetivo es valorar las opciones políticas actuales referidas a las agudas dificultades a las que tiene que hacer frente la juventud en las economías más avanzadas. Las implicaciones de esta política para los trabajadores jóvenes aparecen en la sección 3 dentro del contexto de una amplia transformación de los sistemas de relaciones industriales nacionales \*.

La formación y el empleo juvenil se han convertido en un elemento al que se presta gran atención en los países avanzados. Los economistas han enfatizado la posibilidad de un mejor acceso de la juventud a la formación y al empleo como consecuencia de un menor salario juvenil (Siebert 1985). Los partidarios políticos de la desregulación económica han encontrado en el empleo juvenil una de sus principales áreas de interés. En economías tan distintas como la británica y la italiana, las políticas que tratan de incrementar el empleo y la formación juveniles por medio de la reducción salarial han conseguido amplios apoyos como parte del avance hacia la desregulación y una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo.

Sin embargo, se ha prestado poca atención a las relaciones subyacentes entre el empleo juvenil, los sistemas de relaciones industriales y las estructuras del mercado laboral. Sostenemos que los problemas de la juventud en los mercados de trabajo de muchas de las economías avanzadas necesitan ser analizados en el marco del sistema de relaciones industriales. El acceso de la juventud a las destrezas y a los empleos puede amenazar la posición de los trabajadores adultos, haciéndoles tratar de regular este proceso de modo que sus

\* Artículo presentado en la Conferencia del Grupo Internacional de Trabajo sobre la Segmentación del Mercado Laboral. Cambridge. Julio de 1986.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a David Marsden, Vittorio Valli, Sergio Bruno y Sam Rosemberg, por sus comentarios previos a la redacción de este artículo.

intereses no se vean perjudicados. Al mismo tiempo, la regulación de la entrada de los jóvenes en el empleo puede ser una fuente de poder negociador para los sindicatos tanto en el sector de la economía donde existen como en el sector en el que no existen.

Sin embargo, los sistemas nacionales de regulación juvenil se han visto deteriorados en gran medida como consecuencia del desempleo juvenil. Las tensiones a que han hecho frente los sistemas de relaciones industriales están directamente conectadas con las dificultades que afronta el empleo juvenil, en temas tales como la flexibilidad en el empleo y en el salario; la reestructuración del mercado laboral interno; la protección del trabajador en las empresas pequeñas y de servicios; la representatividad y legitimidad de los sindicatos; las tecnologías y destrezas nuevas; la descentralización de la negociación. Los sindicatos se han visto desconcertados y debilitados al mismo tiempo por el tema juvenil, cuestionando la legitimidad de las estructuras protectoras a las que se consideran obstáculos al empleo y a la formación juveniles. Los empleadores han encontrado en la juventud una fuente de costes laborales flexibles y potencialmente bajos, mientras que los gobiernos tratan de refundir los sistemas de regulación juvenil. Las tensiones generadas por el tema juvenil han sido especialmente visibles en Italia, en donde "la cuestión del desempleo juvenil está en el centro de la crisis de relaciones industriales y, por lo tanto, su resolución es fundamental" (Garonna 1986).

## 1. Sistemas de formación y empleo juveniles

**E**n algunos contextos la categoría "juventud" debe ser definida con criterios amplios (vg., en Italia) hasta llegar a incluir a los trabajadores de 29 años de edad. Sin embargo, los problemas y características de los problemas de la juventud se acentúan en los grupos de edad más jóvenes (de 14/16 a 20 años). Sin embargo, la definición del grupo de edad "joven" debe variar según el contexto. Dado que (como es el caso de Italia) una amplia proporción de quienes buscan primer empleo se encuentran en el grupo de edad 20-24 e incluso 25-29, es con-

veniente incluir esos grupos de edad a la hora de hablar de los problemas juveniles. Lo mismo ocurre cuando (como es el caso de Francia y Alemania) las medidas especiales de empleo para los adolescentes han desplazado a los trabajadores de más edad. Al mismo tiempo es importante no olvidar que los diferentes segmentos de la juventud plantean diferentes problemas analíticos y políticos<sup>1</sup>.

El punto de partida de la investigación es el conjunto de los procedimientos económicos y sociales que regulan la formación, la entrada en el empleo y las subsiguientes experiencias de la juventud. El interés por estas cuestiones es ya antiguo, lo que es síntoma de su importancia para el desarrollo social y laboral de la fuerza del trabajo. En la última década se ha incrementado considerablemente la atención concedida a los problemas juveniles, en buena medida debido a los crecientes niveles de desempleo que padece la juventud en la mayor parte de las economías avanzadas (OCDE 1980).

En su origen nuestro interés es similar pero insiste más en la importancia de vincular la posición de los jóvenes a la regulación del conflicto industrial. En todas las economías capitalistas avanzadas, la regulación de la formación y el empleo juvenil constituye uno de los componentes más sensibles de la organización del trabajo y de la dirección macroeconómica. Se pueden encontrar datos relativos a la regulación juvenil en las variaciones del mercado, tanto en un análisis en un momento dado de las economías avanzadas como en una economía particular a lo largo del tiempo, en las instituciones que regulan la formación y el empleo de la gente joven.

Para estructurar la discusión elaboramos una taxonomía de los sistemas de regulación juvenil<sup>2</sup>. Empezamos con las diferencias existente entre distintos países en el período de posguerra. Podemos distinguir dos formas de regulación hacia los que tienden los sistemas nacionales. El primero es la *Exclusión Selectiva* de los jóvenes de segmentos de la estructura laboral. En el caso extremo, los trabajadores jóvenes son excluidos *de facto* de los principales puestos de trabajo de los adultos. La exclusión se apoya en los sistemas salariales que se ajustan a las normas del "salario por trabajo efectuado" en donde no existe reducción de jornada por el empleo o formación de los trabajadores jóvenes. Si han de pagar en función del trabajo efectuado, es poco probable que los empleadores que pagan salarios altos o que re-

quieren trabajadores cualificados contraten trabajadores jóvenes (Marsden y Ryan 1986). En consecuencia la formación laboral de los jóvenes ha de tener lugar en las instituciones educativas. Por tanto, las primeras experiencias laborales de los trabajadores jóvenes tienen lugar en trabajos mal pagados en el mercado secundario o, cada vez más, permanecen en el desempleo mientras que esperan convertirse en lo suficientemente adultos como para ascender al mercado "primario". En Francia y en EE.UU. pueden apreciarse importantes tendencias en este sentido (Osterman 1980, Wial 1986, Germe 1986).

Un sistema opuesto de empleo y formación juveniles es de la *Inclusión Regulada* en el empleo. A los trabajadores jóvenes se les acepta en todas las áreas de empleo, en parte como consecuencia de las disminuciones de precios derivadas de los sistemas salariales de "paga por edad". Sin embargo, las funciones de los jóvenes como aprendices en el lugar de trabajo están sujetas a una variedad de normas que protegen de los efectos de la competencia con los adultos. Estas normas incluyen la diferenciación legal de los contratos de aprendizaje y de empleado; formación de aprendizaje obligatoria para los trabajadores jóvenes y niveles mínimos de calidad en el aprendizaje y exámenes de los aprendices. Estas regulaciones son comunes en los países de habla alemana (RFA, Austria y Suiza; Schober 1983, Casey 1986).

Estos dos sistemas de regulación de la actividad económica pueden ser contemplados como métodos alternativos de resolución del conflicto entre los objetivos de varios agentes sociales. Por ejemplo, la preocupación de los empleadores y del Estado porque las destrezas de la fuerza de trabajo se reproduzcan y expandan se reconcilia de dos maneras distintas con la preocupación de los sindicatos por la seguridad en el empleo y el poder de negociación de sus miembros adultos. En el caso de la Selección Exclusiva, los sindicalistas están protegidos por la segregación informal de los jóvenes del trabajo de adulto, mientras que las necesidades de formación más allá de lo informal y las destrezas laborales específicas son dirigidas de modo separado en la educación laboral pública. En el caso de la Inclusión Regulada, a los jóvenes se les permite acceder al trabajo adulto, pero sólo como aprendices, los intereses de los adultos están protegidos por normas que (por medio de la asignación de estándares en el lugar de trabajo) desalientan las intenciones que pudieran albergar los empleadores de aprove-

chase del menor precio del trabajo de los aprendices.

La comprensión de la diferencia entre estos dos sistemas de regulación forma parte de la tarea investigadora de este artículo. Una primera tarea se centra en la correlación de diferentes elementos: los fundamentos de la regulación de los mercados, sean empresariales o profesionales (Doeringer y Piore 1971; Marsden 1984, 1986b). En el caso profesional, la norma ha sido el acceso de la gente joven a trabajos en formación con bajos salarios. En el caso empresarial (la imagen estándar del mercado de trabajo interno), han prevalecido las normas del "salario por trabajo efectuado" y en contadas ocasiones han tenido los jóvenes la posibilidad de recibir algo más que una formación informal y específica del trabajo realizado en la empresa (Ryan 1984a).

Hay otras influencias importantes. En términos generales, el funcionamiento de los sistemas de relaciones industriales de la posguerra, incluyendo las fuentes de legitimidad, el grado de poder de negociación colectiva y de influencia política de los sindicatos y las formas de organización empresarial ejercen una notoria influencia sobre la forma institucional e histórica de la regulación juvenil.

Sólo si los sindicatos poseen suficiente poder como para que sus intereses sean tenidos en cuenta surgirá un sistema regulador en el que tendrán gran importancia los intereses de los adultos. Por tanto no es sorprendente que los dos sistemas de regulación juvenil hayan funcionado de modo más amplio durante el período de 1945-70, cuando el pleno empleo y la política social demócrata concedieron a los sindicatos en las economías avanzadas una gran influencia en la política económica de la que rara vez dispusieron antes y que fue considerablemente atenuada después<sup>3</sup>.

El período anterior de desempleo masivo y de debilidad sindical, al menos en la Gran Bretaña de entreguerras, había contemplado una amplia competencia por los empleos entre los trabajadores jóvenes y adultos, dando lugar a una inquietud obrera y a una inestabilidad social marcadamente fuertes. Los empresarios británicos eran básicamente libres de contratar fuerza de trabajo joven con los bajos salarios (salarios de reserva) que caracterizan a los trabajadores jóvenes, particularmente durante una depresión (Ryan 1986a, 1986b). En un período de alto desempleo los sindicalistas adultos carecían de poder para evitar el debilitamiento de su seguridad en el tra-

bajo y de su capacidad negociadora, lo que dio lugar al empleo en gran escala de "aprendices" jóvenes (Gollan 1937). Por lo tanto es muy sorprendente hallar en la Gran Bretaña de la posguerra una tendencia contraria a este régimen regulador, al que podemos llamar "Regulación Competitiva", y que se acerca a la Exclusión Selectiva, tal y como los sindicatos utilizaron su nuevo poder de negociación para limitar la amenaza planteada anteriormente por los jóvenes.

La Regulación Competitiva tiene un mayor interés histórico. El reciente crecimiento del desempleo y del sentimiento político antisindical han debilitado la capacidad de los sindicatos para mantener los sistemas de regulación juvenil establecidos durante el boom de posguerra. En algunos países la política de desregulación se ha orientado hacia la mitigación de las constricciones sobre la contratación y el despido y han acentuado una caída en el precio relativo de la mano de obra juvenil. En los EE.UU., donde los sindicatos son tradicionalmente más débiles que en otras economías avanzadas, la caída del precio de la mano de obra juvenil desde 1970 ha estado asociada a la relativa severidad del desempleo juvenil. En ocasiones este tipo de evolución ha sido atribuido a la competencia del mercado de trabajo (Welch 1979). La influencia política de la desregulación, aunque especialmente acentuada en el Reino Unido y en los EE.UU., también aparece durante la década de los 80 en Alemania Federal, Italia y Francia.

Aunque el ideal de la Regulación Competitiva se ha revitalizado en los debates académicos y políticos, los análisis que se han limitado a esta perspectiva resultan inadecuados. En Italia las iniciativas adoptadas para reducir la regulación estatal del empleo han mejorado las posibilidades del empleo juvenil; esas iniciativas son más bien el efecto que la causa de los profundos cambios producidos en la estructura del empleo (Garonna 1986). De hecho, la flexibilidad interna de las empresas italianas (en términos del cambio técnico y de la movilidad laboral) se ha incrementado por las retribuciones legislativas del despido (Garonna 1983) <sup>4</sup>.

Sin embargo, las deficiencias de los modos anteriores de regulación (Exclusión Selectiva e Inclusión Regulada) se han puesto claramente de manifiesto en una época de desempleo masivo. Incluso en Alemania Federal el sistema ha sido sometido a crítica debido a que la demanda de plazas supera a la oferta (Schober 1986, Casey

1986). En Italia la preocupación con respecto al futuro de la juventud ha conducido a una inversión de la tendencia a un acercamiento a los niveles salariales adultos para los aprendices en el sector artesanal, junto con ejemplos de reducciones en las proporciones de entrada de los contratados jóvenes en los acuerdos laborales.

Consideramos este realineamiento en las instituciones de la formación y el empleo juveniles más como parte de la ruptura del marco regulador de posguerra que como una inversión hacia una norma de regulación del mercado (Gordon et. al. 1982; Edwards, Garonna y Todtling 1986) <sup>5</sup>. La crisis juvenil se ha desarrollado como parte de una crisis más amplia de las relaciones industriales, en algunos países mucho después de que el estancamiento económico haya producido un exceso de oferta de mano de obra juvenil. En Francia, el programa de austeridad que siguió al fracaso de la expansión de los 80 incluyó una división intergeneracional del trabajo ("Sólo trabaja una generación") que alargó y formalizó la transición del trabajo a la escuela, utilizando los años adolescentes para la inversión en capital humano y para aparcar el exceso de mano de obra. Sólo recientemente se ha prestado atención al número de trabajos disponibles para los jóvenes (Petit 1985). De modo similar, en Italia, hasta recientemente se consideró prioritario proteger los empleos de los trabajadores adultos, recayendo el peso del ajuste sobre los jóvenes. De este modo tanto en Francia como en Italia la crisis económica y la disminución de los afiliados a las centrales sindicales fueron insuficientes para romper el marco de regulación. Los crecientes problemas del empleo y formación juveniles, entre otros factores, dieron lugar al replanteamiento del sistema de relaciones industriales.

El deterioro del marco regulador de posguerra y el papel de las dificultades de los jóvenes han variado considerablemente de un país a otro. En el extremo opuesto del Reino Unido y de los EE.UU. se encuentran Suecia y Dinamarca, en donde las instituciones y procedimientos han sido duraderos y flexibles. Las dificultades de la juventud han sido resueltas por medio de la re-negociación más que por medio del deterioro del anterior sistema de regulación, dando lugar por tanto a un conjunto diferente de respuestas distintas de la desregulación (Ver la sección 3).

Por lo tanto, defendemos que los problemas de la mano de obra juvenil deben ser estudiados en el contexto de la transformación del sistema de

relaciones industriales. Los sistemas de la Exclusión Selectiva y de la Inclusión Regulada suministran una taxonomía potencialmente útil, con tal de que se reconozca que estos tres regímenes no corresponden a estados establecidos sino a tendencias de economías particulares en determinados momentos. En muchos contextos pueden encontrarse elementos de los tres sistemas. La Gran Bretaña actual proporciona unos de los ejemplos más híbridos. La Exclusión Selectiva se refleja en la baja proporción de trabajadores jóvenes en las industrias de altos salarios; la Inclusión Regulada, en los programas de formación de los aprendices administrados por ley en sectores tales como la construcción, por medio de las Juntas de Formación Industrial; y la Regulación Competitiva en la eliminación en 1986 de la protección salarial de los trabajadores jóvenes por los Consejos Salariales. La mezcla es menos chocante en otros países pero la variedad es bastante clara <sup>6</sup>.

## 2. Agentes sociales: objetivos y estrategias

Los sistemas de regulación juvenil bosquejados arriba pueden ser contemplados como modos diferentes de resolución de los distintos intereses de actores sociales clave. Los agentes en cuestión caen dentro de cuatro grupos: los empleadores, los sindicatos, el estado y los propios trabajadores jóvenes <sup>7</sup>. En esta sección consideramos los intereses y estrategias de los actores relevantes, prestando particular atención a las implicaciones para los sistemas de regulación juvenil.

### Empleadores

Los objetivos y estrategias de los empleadores varían considerablemente en el contexto de la actividad juvenil. Inicialmente podemos distinguir dos grandes variantes. Una está asociada a las grandes empresas y a las condiciones del mercado primario; el otro a las pequeñas empresas y al mercado secundario.

Los grandes empresarios que operan en mercados concentrados y en el segmento primario del

mercado de trabajo tienden a conceder importancia a los procedimientos de los mercados de trabajo internos de la empresa y a las destrezas de su fuerza de trabajo. Tales empresas jugaron un papel fundamental en los acuerdos corporatistas y social demócratas de los 50 y 60. Estos acuerdos facilitaron la producción en masa, confiando a la sindicación y a los mercados laborales internos la estabilización de la oferta de trabajo y de los costes laborales <sup>8</sup>. Por todas estas razones, y al menos durante esos años, las grandes empresas no pretendieron beneficiarse de la mano de obra juvenil para reducir los costes de producción o socavar el sindicalismo. De hecho, las grandes empresas alentadas por los gobiernos, a menudo han estado de acuerdo en los últimos años con contratar y formar a la gente joven sólo por motivos de relaciones públicas y de responsabilidad social.

Por contra, los empresarios que operan en mercados más competitivos y en el segmento secundario del mercado laboral normalmente están más interesados en el uso de la mano de obra joven para reducir los costes de producción y debilitar a los sindicatos. Ocupan un mejor lugar para esquivar (a veces ni siquiera existen) a los sindicatos o la regulación estatal de la actividad juvenil en el centro de trabajo. El marcado sesgo de la actividad juvenil en el *Youth Opportunities Programme* -Programa de Oportunidades Juveniles- (YOP) y en el *Youth Training Scheme* -Plan de Formación Juvenil- (YTS) en Gran Bretaña hacia los servicios personales y de distribución puede ser explicado en parte en tales términos (Ryan 1983).

Al mismo tiempo, pueden darse excepciones. El status político y económico del *meister* en Alemania Federal normalmente implica la propiedad y dirección de pequeñas empresas y en consecuencia una actitud más favorable hacia el desarrollo de destrezas que entre los pequeños empresarios en general (Russell y Parkes 1984). Además, en otros contextos, las empresas pequeñas pueden comportarse como las grandes. De este modo, la Italia actual es un ejemplo de la creciente importancia de un grupo de pequeñas empresas, notoriamente aquellas que trabajan con nuevas tecnologías y productos sofisticados. Esas empresas prestan mucha atención a las destrezas de sus trabajadores (Brusco y Garonna 1984). La disminución del *turnover* y la intensificación de la exclusión de la juventud que caracterizó a Italia durante los 70 fue al menos tan intensa entre

estas pequeñas empresas avanzadas como entre las grandes (Garonna 1980).

En un contexto contemporáneo, hallamos empleadores que, en general, conceden más valor a la flexibilidad de las operaciones como parte de una respuesta a la informatización de las operaciones, a la reducida rentabilidad y a una superior incertidumbre. Un corolario de todo esto es el creciente interés por los trabajadores adolescentes (junto con el trabajo a tiempo parcial de las mujeres casadas) como fuente de trabajo marginal de bajo coste con el que no se adquiere ningún compromiso de empleo. Al mismo tiempo, los trabajadores veinteañeros se han hecho más atractivos como fuente de trabajo adaptable en unas condiciones de discontinuidad tecnológica. La progresión hacia una creciente flexibilidad interna ha sido más acentuada en Japón y en Italia que en los EE.UU., por ejemplo. No obstante, la dirección del cambio tiene lugar en favor de los intereses empresariales.

Los empleadores normalmente conceden la máxima importancia al control de las destrezas y de la formación. Lo que quieren los empleadores con este control es variable, reflejando la tensión entre el deseo taylorista de reducir las destrezas (como parte de un control más amplio del trabajo) y los beneficios técnicos de la competencia de los empleados más cualificados. La primera orientación es típica de la Gran Bretaña y de los EE.UU., la segunda de Alemania y Japón. Por tanto, los empleadores británicos han luchado por retener el control de la formación y de la actividad juvenil dentro de la empresa, protegiéndose contra las iniciativas reguladas por los sindicatos, el Estado e incluso las asociaciones patronales<sup>9</sup>. Los empresarios alemanes han tolerado el papel de otras empresas, de los sindicatos y del estado en lo que se refiere a decisiones de formación. Sin embargo, también se puede apreciar en Alemania la preocupación empresarial por restringir la influencia estatal y sindical sobre la formación. Esto se puede apreciar claramente en las recientes disputas relativas a los fondos públicos de formación, el número de plazas de aprendiz y las mejoras de la calidad del aprendizaje (Schober 1986). De modo similar, en Italia y en Francia, aunque los empresarios tradicionalmente han apoyado la formación ocupacional patrocinada por el estado, también han luchado por controlar dentro de sus empresas los procesos de formación (Sellin 1983).

Los objetivos y estrategias de los empleadores,

en lo que se refiere al empleo y formación juveniles, son complejos y variados. Aunque, en general, los empleadores no han utilizado el trabajo juvenil como un arma para socavar la negociación colectiva, un elevado número de empresas se han beneficiado de la desregulación de la actividad económica juvenil.

### *Sindicatos*

Los objetivos y estrategias de los sindicatos son por lo menos tan variados como las de los empresarios. Los problemas de interpretación son mucho mayores, dado que los objetivos implícitos a menudo son diferentes de los manifiestos; los objetivos muchas veces son múltiples y difícilmente reconciliables y las consecuencias involuntarias de las acciones pueden ser más importantes que las pretensiones.

Un punto de partida es el peso concedido a los intereses de los jóvenes dentro de los objetivos del sindicato. La influencia de los jóvenes en los sindicatos es normalmente baja, lo que refleja la falta de importancia numérica de los afiliados jóvenes, la renuncia de los sindicatos a reconocer organizaciones juveniles autónomas y el bajo y errático nivel de implicación de los jóvenes en los asuntos sindicales. Sin embargo, puede ser significativo en ciertos contextos. La multiplicidad de sindicatos en muchas negociaciones británicas y la consiguiente competencia por captar miembros ha llevado a muchos sectores, especialmente el metal, a una notoria orientación hacia los intereses de la juventud en la política salarial sindical (Ryan 1986a). En Italia, la incorporación de los jóvenes activistas industriales de los 60 en las estructuras sindicales de los 70 contribuyó directamente a la estrategia salarial del "egualitarismo" y al consiguiente incremento de la paga de los trabajadores jóvenes y de los aprendices (Garonna 1986). Como contraste, la decreciente proporción de jóvenes afiliados a sindicatos en los Países Bajos ha contribuido al debilitamiento de la voluntad y capacidad de los sindicatos para defender el salario de los trabajadores jóvenes (Akkermans y Hovels 1986).

Incluso en los casos en que los objetivos de los sindicatos están dominados por los intereses de sus miembros adultos, se ponen en práctica una gran variedad de estrategias. Los sindicatos de oficios, tradicionalmente fuertes en Gran Bretaña y en los EE.UU., normalmente han evitado la exclusión de la juventud y han tratado de regular

su inclusión por medio del sistema de cuotas (máxima ratio aprendiz-oficial). Otra forma de regulación directa es la que se observa en los países de habla alemana, donde los sindicatos (no obstante, no son de oficio) promueven y ayudan a administrar las normas de aprendizaje de modo que mantienen unos niveles mínimos y protegen a los trabajadores adultos de la mano de obra barata de los aprendices (Taylor 1980; Schober 1983).

En otras economías hoy son más frecuentes las estrategias de regulación indirecta. El sindicato puede intentar, por medio del incremento del salario relativo de los jóvenes, hacerles menos atractivos para los empresarios, ésta es una de las características principales de la Gran Bretaña de la posguerra (Ryan 1986). El objetivo de tales políticas en Italia dio lugar a mejoras en la situación de los aprendices hasta llegar incluso a superar a los adultos cualificados, vg, es así en un régimen de "salario por trabajo efectuado" (Garonna 1986). De modo similar el sindicato puede ser partidario de una legislación protectora que limite la exposición de los trabajadores jóvenes al trabajo peligroso y a las horas de trabajo penosas, restringiendo, por lo tanto, el acceso a posiciones adultas (Wadensio 1986). Finalmente, en algunas ocasiones los sindicatos han apoyado la prolongación de la escolarización obligatoria en parte como medio de reducir la oferta de mano de obra joven (Osterman 1980).

Por lo tanto, se puede establecer una vinculación entre la estrategia sindical y el método de regulación, con un control directo que tiende a la Inclusión Regulada y un control indirecto hacia la Exclusión Selectiva. El contenido actual del sistema regulador depende de los objetivos y acciones de otros actores sociales. En particular, el contenido formador de la Inclusión Regulada a menudo ha sido soslayada por los sindicatos británicos, mientras que en Alemania la preocupación más activa del Estado ha contribuido a la existencia de un gran contenido formador.

El control indirecto por medio de la estructura salarial y las normas protectoras incrementan la posibilidad de que al menos algunos de los efectos de las prácticas sindicales con respecto a la juventud puedan ser sólo resultados secundarios, e incluso involuntarios, de la acción emprendida con otros objetivos en mente. Particularmente es probable que este sea el caso de las políticas de igualdad salarial en Italia y en Suecia, donde se aprecia la complejidad de proteger a los adultos

de la competencia de los jóvenes. Hay que considerar también la fundamental importancia concedida a las razones políticas y morales de las políticas de igualdad salarial, junto con los beneficios de tales políticas al unir a una militancia desunida un importante conjunto de influencias cuya importancia no es fácil valorar<sup>10</sup>.

Los problemas de interpretación de los múltiples motivos que hay detrás de la política sindical son más evidentes cuando los sindicatos persiguen políticas dirigidas directamente a los propios trabajadores jóvenes. De este modo, los esfuerzos para ayudar a los trabajadores jóvenes a evitar el trabajo en condiciones inseguras y en horas penosas, como en Suecia (con el programa de *Ypouyh Teams* -Equipos Juveniles-) y en Gran Bretaña (con el YTS), implican una preocupación auténtica por parte de algunos sindicalistas adultos y no se trata simplemente de un método de proteger clandestinamente los intereses de los adultos. Sin embargo, el éxito con que se ha regulado el mercado juvenil con el sistema de regulación de la posguerra se ha convertido en una fuente principal de desconcierto para los sindicatos, lo que a su vez se ha convertido en un elemento de debilitamiento de la posición de los sindicatos. En consecuencia, los problemas de la juventud se convirtieron en temas prioritarios del orden del día sindical en la mayor parte de los países, aprobándose políticas pro-juveniles, tales como descuentos salariales negociados, contratos solidarios y subsidios de empleo/formación con apoyo oficial. El proceso es más chocante en Italia, donde la preocupación por el desempleo juvenil generó una gran tensión por la necesidad de hacer algo por la juventud, dada la dificultad de hacerlo dentro del marco regulador existente. Se intentaron soluciones para los problemas de la juventud en 1978 y 1983 pero ninguna fue particularmente eficaz.

La posición de los sindicatos también se ha debilitado internamente por el problema juvenil. Algunos sindicatos británicos han sufrido tensiones internas, normalmente entre un líder que apoya los planes de empleo juvenil (en parte debido a la necesidad de parecer sensible a los problemas juveniles) y grupo de militantes que se oponen (reflejando tanto la resistencia política a la "explotación juvenil" juvenil y el miedo a la pérdida del empleo). En Gran Bretaña la oposición de los afiliados a nivel local ha anulado el apoyo de los líderes nacionales a la implementación del aprendizaje juvenil amparándose en el YOP y en el YTS (Ryan 1983).

*El Estado*

Los intereses y estrategias del Estado son directamente relevantes para la regulación juvenil. Aparecen problemas de interpretación de objetivos múltiples y potencialmente conflictivos, tal y como ocurría en el caso de los sindicatos.

Destaca un atributo universal de la acción del Estado. Como agente responsable del control y estabilidad social, el Estado ha reaccionado con gran interés por el problema juvenil. En parte sus acciones se han debido a la amenaza de ruptura en el proceso de incorporación de los futuros adultos en los roles sociales de trabajo y ocio. Dicho con términos más contundentes, es el miedo a la revuelta juvenil. Estas preocupaciones ayudan a explicar la concentración de las intervenciones públicas en marcar la edad juvenil límite de desempleo.

Podemos contrastar tres tendencias en la naturaleza de la actividad del Estado en las economías avanzadas. La primera enfatiza la intervención administrativa legal en cuestiones económicas, tal y como aparece en las tradiciones de intervención pública en Francia e Italia. En segundo lugar, el Estado actúa como un reconciliador corporatista del conflicto entre los antagonistas sociales, buscando soluciones creativas para las dificultades. Los estados alemán, sueco y danés son un ejemplo de esta tendencia. En tercer lugar nos encontramos con el Estado contractual que se rige en el creador de las normas que rigen la actividad económica. EE.UU. y Gran Bretaña pertenecen a esta tradición.

Las diferencias en los sistemas nacionales de regulación juvenil en el periodo de posguerra, en alguna medida, pueden ser explicadas en estos términos. La importancia relativa de la Exclusión Selectiva y de la Inclusión Regulada en las economías de posguerra dependían en primer lugar de la voluntad del Estado de presionar a los empleadores a aceptar la regulación pública de la formación en el puesto de trabajo. Esta voluntad fue esencial en los países de habla alemana (al menos hasta 1960) e insignificante en los de habla inglesa. La regulación juvenil en los estados de orientación administrativa o contractual se ha aproximado a la Exclusión Selectiva. Tal es el caso de Francia, Italia, Bélgica y los EE.UU. Dentro de este último grupo, un segundo factor diferenciador ha sido la voluntad del Estado de desarrollar el sistema de educación profesional, dado que la Exclusión Selectiva lo hacía necesari-

rio si se querían desarrollar las destrezas industriales claves. Esta voluntad fue mayor en Bélgica y en Francia que en Gran Bretaña o en Italia.

De modo similar, la extensión de la crisis juvenil y el éxito de la respuesta pública a ello varía de acuerdo con la naturaleza del Estado nacional. La severidad de las dificultades juveniles ha sido menor en sistemas corporatistas duraderos como Suecia y Alemania, y ha sido particularmente intensa en el contexto contractual de Gran Bretaña y de los EE.UU. Estas diferencias se han acentuado a causa de la orientación ideológica de los gobiernos nacionales. Los gobiernos que han mantenido políticas keynesianas corporatistas han hecho frente a una tasa menor de desempleo que aquellos que han desplegado políticas monetaristas y de libre mercado. Tales factores ideológicos han ejercido una influencia decisiva en la regulación juvenil. La política sueca se ha concentrado en la preservación del anterior sistema de regulación y en la utilización de subsidios especiales para la contratación juvenil. Subsidios cuidadosamente diseñados para no perjudicar el empleo de los adultos. Esto es particularmente visible en la elección de empleo a tiempo parcial con salario regulado (en lugar de alternativa típica de empleo a jornada completa con medio salario) para la población activa joven en los *Youth Teams* -Equipos Juveniles- constituidos en 1984 (Wadensio 1986). Como contraste, la política en Gran Bretaña ha favorecido una mayor regulación del mercado. En Gran Bretaña, los subsidios públicos para la contratación y formación juvenil por parte de las empresas han estado explícitamente vinculados (con programas como el YOP, YTS y YWS) a reducciones sustanciales del salario de la gente joven.

Aunque la mayor parte de los gobiernos han concedido la máxima importancia a las dificultades de los jóvenes, la extensión de esa importancia ha variado considerablemente. En un extremo se encuentra Italia, en donde las intervenciones han sido discontinuas e ineficaces; en el otro Gran Bretaña, en donde la intervención se convirtió en prácticamente universal para todos los desempleados no escolarizados en 1980. Esta diversidad de la preocupación estatal con respecto a la juventud es en sí misma un producto de la naturaleza del sistema de regulación de posguerra, de si se ha desintegrado o si se ha reajustado. En Italia el "compromiso histórico" de lo 70 se diseñó a costa del acceso de los trabajadores jóvenes a los empleos y a la formación. A pesar de



la preocupación del Estado con respecto al desempleo juvenil y de los limitados efectos de la legislación de 1977, no se intentaron nuevas medidas hasta 1983 (Garonna 1986). En Gran Bretaña, el modelo familiar de las políticas de consenso de la posguerra fue utilizado por el gobierno laborista de 1974-9 para convencer a los sindicatos de la necesidad de actuar de modo prioritario contra el desempleo juvenil. La intensificación de esta prioridad a partir de 1979 fue facilitada por la exclusión efectiva de los sindicatos del diseño de la política y el deseo del Gobierno conservador de adaptar la crisis del mercado juvenil a la voluntad de socavar el poder de los sindicatos. El éxito del componente juvenil de la estrategia es limitado, pero la falta de éxito no contradice la intención anterior (Ryan 1983).

Una característica chocante de las últimas intervenciones estatales es el hecho de que los empleadores privados, como concepto opuesto al de empleadores públicos o a las escuelas profesionales, se han convertido en el núcleo de la intervención pública. La introducción de elementos del lugar de trabajo en las escuelas de formación en Francia y en Suecia es particularmente chocante aquí, mientras que el *Technical and Vocational Educational Initiative* –Iniciativa Educativa Técnica y Profesional– (TVEI) está jugando un papel similar en la educación secundaria británica. Sólo Italia, Suecia y Francia han concedido un papel serio, aunque subsidiario, a los empleadores públicos como patrocinadores de la actividad juvenil.

El predominio de la propiedad privada sobre la pública en los temas juveniles refleja dos consideraciones. La primera es el deseo de los empleadores y del Gobierno de asegurar que la actividad y las expectativas de los trabajadores jóvenes se vean dominadas por la experiencia laboral, siendo la disciplina en el trabajo el principal componente. Tales consideraciones dominaban en el diseño del Programa de Oportunidades para la Juventud de Gran Bretaña en 1978-81 (GB MSC 1977). Un segundo factor es la extendida idea –idea de la cual ha partido el impulso del movimiento hacia la *alternancia* en la formación– de que la educación y la formación basada exclusivamente en la enseñanza formal es un aprendizaje de inferior calidad (CEDEFOP 1981).

Otra fuente más de la motivación estatal se refiere a la creciente preocupación de los gobiernos por los resultados económicos, y por tanto, por

la cantidad y calidad de la formación, particularmente para los jóvenes –en Alemania desde 1945, en Francia y en el Reino Unido desde 1960 y en los EE.UU. en los 80–. Esta preocupación se ha convertido en un contrapeso de la ideología pro-mercado, desreguladora que se vive en los países de habla inglesa, ya que sólo los más acérrimos defensores de las soluciones de libre mercado niegan el fracaso del mercado para proporcionar un adecuado suministro de destrezas. Es así como la política en Gran Bretaña ha pasado de la subsidiarización pública de los planes de experiencia laborales (con el YOP) a un sistema públicamente financiado de formación ocupacional universal cuya base es Plan de Formación Juvenil (Ryan 1984b, Raffé 1986b). La redefinición del “problema” juvenil en los primeros 80 alejándose del desempleo y acercándose a la formación ocupacional reflejaba una respuesta política al desempleo juvenil, junto con una preocupación por la educación, la formación y los resultados económicos (Raffé 1984). Se pueden encontrar desarrollo, similares en la aparición de requisitos de formación con el CEF (“contrats emploi-formation”) en Francia y las iniciativas aparecidas en el CFL (“contrati di formazione-lavoro”) en Italia (Germe 1986; Garonna 1986). Por tanto, asistimos a un realce del papel del Estado en la regulación de la actividad de los jóvenes en el lugar de trabajo como parte de la intensificación de la competencia internacional.

Finalmente, es necesario analizar la estructura del Estado para analizar adecuadamente su papel. En países en los que los gobiernos regionales juegan un papel significativo, como es el caso de Alemania, Italia y los EE.UU., las iniciativas innovadoras en favor de la juventud han nacido a nivel local a pesar de ser bloqueadas por el poder central. En los EE.UU. la separación de los poderes legislativo y ejecutivo ha dado lugar al bloqueo en el Congreso de propuestas del ejecutivo en favor de un salario juvenil mínimo. Los efectos de la interpretación de la justicia italiana con respecto al salario juvenil ya se han señalado.

#### *Los jóvenes*

El cuarto agente a considerar es la propia juventud. No está nada claro que se deba considerar a la juventud como un elemento que no ejerce influencia sobre el sistema regulador. La posición de la juventud es transicional, ocupada durante un relativo corto período de tiempo. Otros

agentes están interesados en desalentar la articulación de una identidad juvenil distintiva, como se ve en la falta de voluntad de los sindicatos británicos de apoyar la existencia de una sección juvenil y de una conferencia anual sobre la juventud en los años 40 (Wray 1959). La mayor parte de la gente joven depende pasivamente para el acceso al empleo y a la formación de las estructuras de regulación construidas por los empleadores, los sindicatos y el Estado.

Al mismo tiempo, en condiciones particulares, emergen una identidad y una organización juveniles distintivas capaces de influir en el sistema regulador. Es una influencia que se ejerce no tanto por medio de acciones individuales, que pueden afectar a la estructura sólo *in extremis*, como por medio de acciones colectivas, bien como miembros de sindicatos o partidos o como agrupaciones independientes o ilegales de jóvenes.

El papel de la acción juvenil colectiva ha sido especialmente significativo en Gran Bretaña. La transición de la regulación del mercado en los años de entreguerras al sistema híbrido del período de posguerra fue en parte consencuencia de los intereses de los sindicatos por defender a sus miembros adultos de la competencia juvenil. Sin embargo, el ingrediente adicional necesario era la voluntad de los propios aprendices de organizar huelgas ilegales para conseguir sus propios objetivos de representación sindical y de mayor salario. Prácticamente todos los incrementos en el salario relativo de los aprendices con el sistema de salario por edad durante el período 1937-65 se debieron a este tipo de huelgas de los trabajadores jóvenes. La actitud de los dirigentes sindicales a tales alternativas era en ocasiones de apoyo, pero generalmente era ambigua y en ocasiones inamistosa (Croucher 1982). La prioridad de un mayor salario con respecto a una mejor formación en las demandas de los aprendices puede haber sido algo fundamental en la evolución del sistema británico en la posguerra hacia la Exclusión Selectiva.

La juventud también juega en Italia un papel fundamental. El malestar era claro en las fábricas en los 60 y en los primeros 70 y de nuevo en las revueltas de 1977 en las escuelas y en las universidades contra las instituciones establecidas, incluyendo a los sindicatos. Ya se ha señalado el papel que tales protestas desempeñaron en la promoción de una política de igualdad salarial y en la subsiguiente erosión del compromiso histórico.

En los demás países, si exceptuamos a Francia,

no hay, aparentemente, ningún activismo juvenil digno de mención. La experiencia del desempleo desmoviliza a la juventud (Hovels y Vissers 1983). La energía política proviene fundamentalmente de la juventud de alto nivel educativo y se ha dirigido a unos objetivos más amplios, preocupándose por la guerra del Vietnam, las armas nucleares y el medio ambiente. Sin embargo, hay una formación de acción política juvenil que ha tenido efectos en la esfera económica. La violencia política practicada por grupos de jóvenes en Italia y Alemania, junto con el papel de los jóvenes en los disturbios raciales en Gran Bretaña, pueden explicar en parte la prioridad concedida por casi todos los gobiernos al desempleo de los jóvenes como opuesto al de los adultos –incluso en el caso de que por otras razones, esta prioridad sea menor como es el caso de Italia, país que ha sufrido un fuerte extremismo político.

## Interacciones

Los modos en que los sistemas de regulación juvenil son el resultado de las interacciones de estos diferentes agentes sociales es la clave de nuestra investigación. En una interpretación simple, el conflicto central de intereses es el que existe entre empresarios y sindicatos. Los empresarios, con sus objetivos de beneficios y control, han encontrado en la formación y en el empleo de los jóvenes una valiosa contribución a tales objetivos. Los sindicatos, preocupados principalmente por los salarios, la seguridad en el empleo y el poder de negociación, se han sentido amenazados por la sustitución por mano de obra joven y barata de los trabajadores adultos, cuyos salarios son más altos. En esta interpretación simple, por lo tanto, los empleadores logran sus objetivos en la Regulación Competitiva, mientras que los sindicatos prefieren o bien la Exclusión Selectiva o bien la Inclusión Regulada, prestando atención a los intereses de sus afiliados adultos en los dos últimos casos, pero no así en el primero.

Esta simple diferencia puede explicar la relativa falta de importancia de la regulación del mercado durante el período en que los sindicatos influían decisivamente en la política social gracias al acuerdo laboral (*labour accord*) de la posgue-

rra. También puede explicar la mayor importancia de la Regulación Competitiva en el período de entreguerras y en el período posterior a 1979, períodos marcados por el desempleo masivo y una marcada debilidad sindical. Resulta coherente con los objetivos empresariales el tratar de socavar el anterior acuerdo laboral y utilizar mano de obra joven, junto con restricciones legales, etc., para desequilibrar el poder de negociación en su favor.

Sin embargo, la realidad es mucho más variada y compleja que esta simple interpretación. Incluso en plena vorágine desreguladora en Gran Bretaña, algunos grandes empresarios han llegado a acuerdos favorables y no han intentado demoler características claves de la regulación laboral de la posguerra como es la existencia de delegados sindicales (Rubery 1986). La política conservadora consistente en utilizar a la juventud como un arma contra los sindicatos y en favor de la desregulación ha encontrado una respuesta silenciosa por parte de los empresarios, siendo más aceptada por los empresarios del sector servicios y de pequeñas empresas, las cuales apenas habían tenido contactos con los sindicatos (Ryan 1983). De este modo, mientras que la Regulación Competitiva sirve a los intereses de empresarios particulares, su papel principal en la Gran Bretaña actual es una ideología política electoral.

De modo similar, hemos expuesto que los sistemas de regulación juvenil, aunque sirven sin duda alguna a los intereses de los trabajadores adultos, deben parte de su contenido (en Gran Bretaña al menos) a las actividades de los propios trabajadores jóvenes, lo que ha provocado la neutralidad y en ocasiones la hostilidad hacia las demandas juveniles. De este modo, la relación entre los intereses, estrategias y resultados en la regulación de la actividad juvenil es sin duda más variada y compleja que el simple cuadro que bosquejamos anteriormente.

El análisis precedente de la regulación juvenil se refiere más a los jóvenes que a las jóvenes. Dada la permanente segregación ocupacional de las mujeres de toda las edades y las desventajas de la mujeres adultas, los conflictos implicados en la regulación juvenil han afectado mucho más a los jóvenes que a las jóvenes. Sin embargo, incluso si nos limitamos a los trabajadores varones, la posición de la mujeres es claramente relevante para los problemas de la sustitución en la producción, la identidad de grupo y la representación industrial.

Finalmente, el problema étnico se ha mezclado con el de la juventud. En la mayor parte de las economías avanzadas el crecimiento del desempleo juvenil ha sido menor que el de los jóvenes no blancos y emigrantes. La presión en favor de la acción contra el desempleo juvenil y la discriminación racial se ha incrementado. Por esta razón se han intensificado las presiones en favor de la revisión de los sistemas nacionales de regulación juvenil.

---

### 3. Política

**L**as anteriores consideraciones nos conducen a un análisis de la política juvenil capaz de reflejar la variedad de marcos reguladores y de respuestas políticas en las economías avanzadas. Los éxitos y fracasos de opciones políticas particulares se pueden entender mejor en un marco que contemple un marco regulador más amplio y que tenga en cuenta los intereses y las estrategias de los agentes sociales relevantes.

De este modo, en el contexto británico la escasa consistencia de los subsidios a la actividad juvenil en los sectores exteriores de la economía con escasa afiliación sindical es en parte explicable en términos de la resistencia de los miembros de los sindicatos a un uso anticipado de una mano de obra juvenil barata. Una política que busque extender la actividad juvenil en la economía debe hacer frente a los intereses de los trabajadores adultos, por ejemplo, alentando programas de formación juvenil (como en Alemania) o reconociendo las actuales proporciones de empleo (como en Suecia).

Las constricciones de la política de formación son evidentes. Destaca en particular la debilidad de las estrategias de regulación del mercado. La ausencia de sindicatos, la reducción del salario de los trabajadores jóvenes y la libertad de los empresarios en el diseño de la política de empleo es probable que conduzca a la inestabilidad y a consecuencias no deseadas, ya que los trabajadores adultos no ven otro modo de protegerse de los jóvenes. Una consecuencia probable es la presencia masiva de trabajadores jóvenes en trabajos no cualificados en el segmento secundario del mercado de trabajo (Marsden y Ryan 1986).

Por tanto, la política que pretende debilitar las constricciones de la actividad económica juvenil debe alejarse de dos alternativas frecuentes. En primer lugar debe evitar considerar como dadas las rigideces actuales y conceder subsidios públicos a la contratación y formación de los jóvenes. En segundo lugar debe evitar centrarse en exclusiva en la regulación. La primera opción es fiscalmente cara e ineficaz, mientras que la segunda está condenada al fracaso selectivo.

Aparece una tercera posibilidad: la flexibilidad negociada. Su objetivo es promover la Inclusión Regulada de la juventud en una gran diversidad de sectores y ocupaciones. El método supone la negociación, quedando claramente protegidos los intereses de los trabajadores adultos, ya que estos últimos desempeñan un papel fundamental en la determinación del acceso de la juventud. La negociación debe tener lugar en varios niveles, desde la empresa a la nación, dependiendo de las instituciones nacionales existentes.

La flexibilidad negociada puede apreciarse en multitud de contextos. Los sistemas de aprendizaje de los países de habla alemana suponen un modelo de flexibilidad negociada, logrado gracias a una combinación de convenios colectivos y acuerdos a nivel nacional. De modo similar, desde 1982 los empresarios y los sindicatos de los Países Bajos han logrado una serie de acuerdos para incrementar la actividad juvenil por medio de los contratos inducidos, la expansión del sistema de aprendizaje y el reparto del trabajo (Van Rintel 1986). En Italia el contenido de formación del CFL desde 1984 ha estado sometido a negociaciones colectivas a nivel de empresa (Garonna 1986). Incluso en Gran Bretaña, donde la implicación de los sindicatos en la regulación de la actividad juvenil se ha reducido drásticamente, aparece un interesante ejemplo (aunque extraño) en el acuerdo de 1983 entre sindicatos (EETPU) y los empresarios de la industria eléctrica. El salario del primer año para los aprendices debía ser repartido por medio de un acuerdo; a cambio de esta concesión, se estipuló un serio programa de formación (IDS 1983). Tales acuerdos proporcionan un fundamento más sólido a la política juvenil que lo que puedan hacer la Regulación Competitiva o la prolongación de la Exclusión Selectiva.

El método de la flexibilidad negociada ha atraído más atención en el área de la organización y de la productividad laboral. En Gran Bretaña y en los EE.UU. la negociación al nivel de centro

de trabajo y de empresa ha supuesto la reducción de las restricciones en la contratación, la demarcación ocupacional y las transformaciones técnicas a cambio de mejoras en el salario, el status y la seguridad en el empleo. En el área de la actividad juvenil esta negociación es menos familiar, ya que los empleadores están menos dispuestos a tomar la iniciativa en este terreno.

Sin embargo, al igual que en el caso de la productividad negociada, la flexibilidad negociada de la actividad juvenil supone beneficios por todas las partes. Los efectos adversos del desempleo juvenil, junto con la importancia de las destrezas en el lugar de trabajo para la productividad, significa que, incluso cuando los intereses de los trabajadores adultos quedan salvaguardados, un sistema de formación regulada en el lugar de trabajo (en donde, por ejemplo, a todos los sectores se les exige emprender acciones en favor de la juventud) es capaz de satisfacer en mayor grado a todas las partes que los compromisos de la Regulación Competitiva o la Exclusión Selectiva. Una de las principales tareas de nuestra investigación es valorar esta posibilidad contrastando las implicaciones económicas y políticas de formas alternativas de regulación juvenil.

Sin embargo, la Inclusión Regulada favorecida por los acuerdos colectivos tiene claros límites como respuesta a los problemas de la juventud. En primer lugar, los sistemas de regulación de la actividad de los jóvenes en el lugar de trabajo se ve dificultada por el papel preponderante del empresario y la subsiguiente dificultad de reforzar los contratos de formación en empresas recalcitrantes. Además, el elaborado aparato institucional de estándares, exámenes e inspecciones que requieren los sistemas reguladores en los países de habla alemana no sólo supone tiempo sino también un importante grado de aceptación por parte de los empleadores de la importancia de las destrezas en la producción y de la regulación externa de la actividad formadora<sup>11</sup>. La ausencia de esta aceptación en Gran Bretaña convierte en muy remota la posibilidad de que el Plan de Formación Juvenil dé lugar a un sistema de regulación de formación en el centro de trabajo, formación de la cual el Plan de suponía prototípico. Lo mismo cabe esperar del CFL en Italia y del CFP en Francia.

Nuestra recomendación de negociar como medio de conseguir una mayor y más profunda participación de la juventud en la actividad económica hace frente a diversos obstáculos. En primer

lugar hay que considerar la identidad y objetivos de los partidos, especialmente el problema de cuál representa los intereses de la juventud. Los sindicatos, los empresarios y el estado pretenden hacerlo en alguna medida. La propia juventud rara vez ha levantado su voz.

Una posibilidad de esta ausencia de la juventud del proceso negociador es su exclusión selectiva del lugar de trabajo. Esta tendencia está reforzada por los temores de los sindicatos a que los acuerdos contractuales puedan permitir a los empresarios utilizar a los jóvenes contra los intereses de los trabajadores adultos, tal y como ocurrió en la controversia de los programas especiales para la juventud en Alemania y en los Países Bajos (Marsden 1986a).

Además, los acuerdos colectivos constituyen un camino desconocido para los sectores no organizados (especialmente los servicios) en donde las estructuras de negociación son rudimentarias. Esto es particularmente claro en los EE.UU., donde la negociación colectiva sólo afecta a un número reducido de trabajadores. Un régimen regulador implicaría necesariamente la negociación de las normas de política nacional y su refuerzo legal en los sectores no organizados. (Esto último podría ocurrir de un modo indirecto, por ejemplo, imponiendo a las empresas la obligación de negociar de buena fe). En el supuesto de que el sistema de negociación resultara ineficaz, se puede recurrir a la experiencia de los EE.UU. en lo que se refiere a la discriminación racial y sexual consistente en el uso de cuotas de contratación y de discriminación positiva de la juventud.

La principal dificultad se encuentra en la realidad política actual. Los empresarios prefieren no ser obligados a negociar. En un periodo de debilidad sindical no hay nada que les fuerce a ello. Además el hecho de enfatizar la importancia de la negociación impide recurrir a las políticas de desregulación, con su énfasis en las soluciones de mercado y el unilateralismo empresarial. Sin duda los empresarios de Gran Bretaña muestran menos aversión por las soluciones negociadas que el militante gobierno conservador; pero pocos de ellos favorecen la negociación a nivel local del contenido del Plan de Formación de la Juventud, por ejemplo. Aún habrá que esperar para que estén totalmente claros los nefastos efectos de las políticas de desregulación. Sólo entonces quedará despejado el camino de los sistemas de acuerdos nacionales y de negociaciones a nivel local referidos a la formación juvenil, sin que esto

vaya en detrimento de los intereses de los trabajadores adultos.

Al centrarnos en los sistemas de regulación juvenil, enfatizamos la importancia del contexto macroeconómico. La participación de la juventud en el empleo y en el desempleo tiene lugar dentro de un sistema regulador que afecta al nivel global del desempleo. El fracaso de la política macroeconómica explica en buena medida el desempleo juvenil. Sin embargo, no es éste el único factor y ni siquiera lo es en las actuales opciones políticas. En primer lugar, las políticas macroeconómicas no son independientes de las condiciones del conflicto industrial y del sistema regulador. Los países con mejores resultados macroeconómicos han mostrado una mayor flexibilidad en sus sistemas de regulación juvenil. En segundo lugar, la recuperación económica de mediados de los 80 no ha conseguido mejorar sensiblemente la posición de la juventud. En consecuencia, al tiempo que asistimos a un incremento de la demanda agregada como paso necesario para la resolución del problema juvenil, confiar sólo en ella no parece una estrategia esperanzadora.

#### NOTAS

\* La investigación está incluida en la que efectúan el grupo de economistas europeos. Los resultados de estos debates han sido publicados en el *British Journal of Industrial Relations* (marzo de 1986) y en el *Social Europe* (1986, suplemento).

<sup>1</sup> También nos concentramos en el subconjunto de jóvenes, fundamentalmente varones, que aprenden destrezas relacionadas con los empleos. El argumento debería ser revisado antes de aplicarse a otros trabajadores jóvenes, especialmente varones y mujeres no cualificados.

<sup>2</sup> Por "sistema regulador" entendemos el conjunto de normas, tanto formales como informales, codificadas en acuerdos colectivos y en la legislación o implícito en las costumbres sociales y en los procedimientos tradicionales. Esto implica considerar la relevancia de la formación y el empleo de la juventud en el contexto institucional global y en los mecanismos económicos implícitos en la costumbre francesa (Boyer 1979); y en las estructuras familiares implícitas estudiadas en la literatura social referida a la reproducción social (Humphries y Rubery 1984).

<sup>3</sup> Incluso en los países (tales como Francia e Italia) en donde los partidos social demócratas nunca llegaron al poder durante este periodo, la influencia de las políticas laborales en un momento de pleno empleo era suficiente como para provocar las extensas concesiones que hicieron los gobiernos conservadores.

<sup>4</sup> De modo similar, Piore (1985) ha argumentado que la flexibilidad en la asignación del trabajo en el seno de la corporación en los EE.UU. es en menor medida el resultado de la libertad de la dirección en lo que se refiere a los despidos.

<sup>5</sup> Cuando nos referimos al marco regulador de posguerra (descrito de varias maneras como el "acuerdo laboral" o el "compromiso histórico" o el "pacto social demócrata"), no queremos referirnos a una rígida periodización de la compleja historia de las instituciones y estructuras económicas de los países avanzados. En su lugar pretendemos centrarnos en las novedades cualitativamente irreversibles en el proceso de transición contemporáneo. La existencia de la continuidad de la regulación en la actualidad no es contradictoria con nuestras hipótesis, sino que más bien demuestran la extensión e imprevisibilidad

de la transición, así como la desigualdad del proceso de erosión. Sin embargo, no discutimos la imposibilidad de reconstruir los sistemas reguladores antecedentes, observando en este respecto el declive de la producción en masa, la organización taylorista del trabajo y la integración vertical, junto con la creciente interdependencia internacional y el amplio abandono del control keynesiano de la demanda.

<sup>6</sup> Alemania Federal es más uniforme, estando dominada por la Inclusión Regulada (hay un aprendizaje casi universal). Allí pueden apreciarse incluso en la desigual distribución de los aprendices en los distintos sectores y en el reciente crecimiento de los planes de formación no basados en el sistema de aprendices, elementos de Exclusión Selectiva y de la Regulación del Mercado. En Italia, los contratos de formación-empleo desde 1983 han supuesto elementos de la Inclusión Regulada; la re-emergencia de los descuentos salariales de los aprendices en el sector artesanal y de la desregulación de los controles de contratación, elementos de la Regulación Competitiva; pero el modo dominante continúa siendo el de la Exclusión Selectiva, habiendo pocos trabajadores jóvenes en el sector de salarios altos.

<sup>7</sup> Puede apuntarse también una diferencia dentro de los sindicatos entre los intereses y actitudes de los representantes de los trabajadores y los propios trabajadores, siendo los primeros más favorables a las medidas pro-juveniles.

<sup>8</sup> En algunos casos, especialmente en Italia, la seguridad desarrollada después de la existencia de sindicatos fuertes, está también basada en las tradiciones de paternalismo de la dirección y el ethos religioso de la responsabilidad empresarial. También hay que considerar la necesidad de conseguir la cooperación de la fuerza de trabajo para hacer frente a los cambios que tienen lugar en los métodos de trabajo y en la tecnología, cambios que acompañan a la industrialización.

<sup>9</sup> Cuando en 1981, en el contexto desregulador contemporáneo, el gobierno conservador trata de eliminar los ITBS (Juntas de Formación Industrial) con grupos de empresarios voluntarios la mayoría de los empleados apoyaban la desregulación de la formación (excepto en un reducido número de sectores en los que se incluyen los transportes y la construcción), a pesar de su interés colectivo en evitar la escasez de destrezas consecuencia de este sistema voluntarista (GB MSC 1981).

<sup>10</sup> De este modo la tendencia en Italia hacia la desaparición de las diferencias en el salario de los adultos y de los jóvenes en determinados empleos se intensificó en los 70 con las interpretaciones judiciales del artículo 37 de la Constitución (que requieren un salario igual por un trabajo igual) que rechazaban el reconocimiento de diferencias basadas en la edad (Mariani 1986).

<sup>11</sup> Los límites del sistema de regulación alemán quedan ilustradas por la no-exigencia de que las empresas contraten aprendices, lo que permite una desequilibrada distribución por sectores de la actividad juvenil. Las constricciones que han padecido los empleadores han sido débiles y colectivas. El gobierno amenazó a finales de los 70 con la imposición de impuestos de formación a menos que los empresarios generasen plazas de aprendizaje cuyo número habría de ser superior en un 12,5 por cien a la demanda de plazas por parte de la juventud. Incluso esta leve restricción fue eliminada por decisión judicial en 1981 (Schober 1986).

#### BIBLIOGRAFIA

AKKERMAN, T. y HOVELS, B. (1986): "Young workers and trade unions: the Dutch situation in comparative perspective", discurso pronunciado en la Conferencia de Trento. Marzo.

BOYER, R. (1979): "Wage formation in historical perspective: the French experience", en *Cambridge Journal of Economics*, n. 2, págs. 99-118.

BRUSCO, S., y GARONNA, P. (1984): "P.M.E.: segmentation du marché et relations sociales en Italie" en Geffre (ed.), *Les P.M.E., Créent-Elles des Emplois?*. Londres. Economica.

CASEY, B.: "The dual apprenticeship system and the recruitment and retention of young persons in West Germany" en *British Journal of Industrial Relations*, n. 1, págs. 63-82.

CEDEFOP: Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Ocupacional (1981), "Youth Unemployment and Alternance Training in the EEC"; *Conference Report*, Berlín, CEDEFOP.

CROUCHER, R. (1982): *Engineers at War*, Manchester. Merlin.

DOERINGER, P.B. y PIORE, M. (1971): *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*. Lexington, Massachusetts, D.C. Heath.

EDWARDS, R.C. (1986): "Youth labour and the changing industrial relations system", artículo presentado en la Conferencia de Trento, marzo.

EDWARDS, R.C., GARONNA, P. y TODTLING, F. (eds.) (1986): *Unions in Crisis and Beyond*, Dover, Massachusetts, Auburn House.

ELIASSON, G. y RYAN, P. (1986): *The Development and Utilisation of Human Resources in the Context of Technological Change and Industrial Restructuring*, París, OCDE (en prensa).

GARONNA, P. (1980): "The theory and practice of employment policy in Italy in the seventies" en Buttler, Gerlach y Sengenberger (eds.), *Job Creation and Job Maintenance. Experiences from Western Countries in the '70s*, SAMF, Paderborn.

GARONNA, P. (1983): "Flexibilità del lavoro, impresa divisa e disoccupazione giovanile" en AA.VV., *L'occupazione giovanile: problematica e prospettive*, Milán. F. Angeli.

GARONNA, P. (1986): "Youth unemployment, labour market deregulation and union strategies in Italy" en *British Journal of Industrial Relations*, marzo.

GERME J.F. (1986): "Employment policies and the entry of young people into the labour market in France" en *British Journal of Industrial Relations*, marzo.

GOLLAN, J. (1937): *Youth in British Industry*, Londres, Gollanz.

GORDON, D.M., EDWARDS, R.C. y REICH, M. (1982): *Segmented Work, Divided Workers*, Cambridge, Cambridge University Press.

GB Manpower Services Commission (1977): *Young people and Work*, MSC, Londres.

GB Manpower Services Commission (1981): *A Framework for the Future: a Sector by Sector Review of Industrial and Commercial Training*, MSC, Sheffield.

HOVELS, B. y VISSERS, A. (1983): "Changing attitudes and behaviour of young people towards work: the Dutch situation", artículo presentado en el Taller Internacional sobre actitudes y comportamientos de los jóvenes con respecto al trabajo. Moscú, noviembre.

HUMPHRIES, J. y RUBERY, J. (1984): "The reconstitution of the supply of the labour market" en *Cambridge Journal of Economics Incomes Data Services* (1983), *IDS Review*, marzo, 395.

MARIANI, I.F. (1986): "Youth pay and employer's recruiting practices: the Italian experience" en *Social Europe*, Suplemento, 135-43.

MARSDEN, D. (1984): "Homo economicus and the labour market" en Wiles P. (ed.), *Economics in Desarray*, Oxford, Basil, Blackwell.

MARSDEN, D. (1986a): "Youth pay and employers' recruitment practices for young workers in Western Europe" en *Social Europe*, Suplemento, 3-25.

MARSDEN, D. (1986b): *The end of Economic Man? Custom and Competition in the Labour Market*, Brighton, Wheatsheaf.

MARSDEN, D. y RYAN, P. (1986c): "Where do young workers work? Youth employment by industry in various European economies" en *British Journal of Industrial Relations*, marzo.

OCDE (1980): *Youth Unemployment*, OCDE, París.

OCDE (1983): *Policies towards Youth*, OCDE, París.

OSTERMAN, P. (1980): *Getting Started: the Market for youth Labour*, MIT, Cambridge, Mas.

PETIT, P. (1985): "Full employment policies in stagnation: French experience in the 1980s", trabajo presentado en la conferencia del *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, junio.

PIORE, M. (1985): "Technology, flexibility and work structure" en el Simposio de Microelectrónica y Empleo, Tokyo.

RAFFE, D. (1986a): "Small expectations: the first year of the Youth Training Scheme" en Junankar, P.N. (ed.) *From School to Unemployment?* Londres, Macmillan.

RAFFE, D. (1986b): "The context of the Youth Training Scheme: an analysis of its strategy and development" *Working Paper* n° 8611, Centre for Educational Sociology, University of Edinburgh.

RUBERY, J. (1986): "Trade unions in the 1980s: the case of the United Kingdom" en Edwards, Garonna y Todtling (eds.), *op. cit.*

RUSSELL, R. y PARKES, D. (1984): "Career development education in the Federal Republic of Germany". *Studies in Vocational Education and Training in the FRG*, n° 10.

RYAN, P. (1983): "Youth labour, trade unionism and state policy in contemporary Britain", trabajo presentado en la conferencia del

- Grupo Internacional de trabajo sobre la segmentación del mercado laboral. Aix-en-Provence, julio.
- RYAN, P. (1984a): "Job training, employment practices in the large enterprise", en Osterman, P. (ed.). *Internal Labour Markets*, MIT, Cambridge, Mass.
- RYAN, P. (1984b): "The new training initiative after two years", en *Lloyds Bank Review*, abril.
- RYAN, P. (1986a): "Trade unionism and the pay of young workers" en Junankar, P.N. (ed.) *From School to Unemployment?* Londres, MacMillan.
- RYAN, P. (1986b): "Apprentices, employment and industrial disputes in engineering in the 1920s", presentado en el Taller de trabajo infantil y de aprendices, Universidad de Essex, mayo.
- SCHOBER, K. (1983): "Youth employment in West Germany" en Reubens, B. (ed.) *Youth and work. An International Survey*, Rowman & Alanheld, Totowa, New Jersey.
- SCHOBER, K. (1984): "The educational system, vocational training and youth unemployment in West Germany", en *Compare*, n.º 2, págs. 129-144.
- SCHOBER, K. (1986): "The crisis of youth employment and vocational training: the response of employers and unions" presentado en la conferencia de Trento, marzo.
- SELLIN, B. (1983): "The development of alternance training for young people in the European Community", en *Vocational Training*, Septiembre, n.º 12, págs. 73-83.
- SIEBERT, S. (1985): "Wage fixing loses 230.000 jobs", en *Economic Affairs*, abril, págs. 14-18.
- TAYLOR, M.E. (1980): *Education and Work in The Federal Republic of Germany*, Anglo-American Foundation, Londres.
- VAN RINTEL, P.J.L. (1986): "The fight against youth unemployment in the Netherlands", en *Social Europe*, Suplemento, págs. 144-60.
- WADENSIO, E. (1986): "The youth labour market in Sweden: changes in the 1980s", presentado en la conferencia de Trento, marzo.
- WELCH, F. (1979): "Effects of cohort size on earnings: the baby boom babies financial bust", en *Journal of Political Economy*, n.º 4, págs. 65-97.
- WIAL, H. (1986): "Youth entry into internal labour markets in the United States", presentado en la Conferencia de Trento, marzo.
- WRAY, J.V.C. (1959): "Trade unions and young workers in Great Britain", en *International Labour Review*, n.º 4, págs. 304-18.

ILUSTRE COLEGIO NACIONAL DE  
DOCTORES Y LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS  
Y SOCIOLOGIA



**Estamos  
al servicio de  
la Profesión**

Quintana, 29, bajo izquierda  
Teléfono 247 34 80  
28008 MADRID