

REGULACIÓN DEL EMPLEO DE LOS JÓVENES EN POLONIA*

Anna MUSIALA**

Resumen. Cada vez son más y más las personas que tienen problemas para encontrar su primer empleo. Incluso a jóvenes calificados les está costando más tiempo encontrar un empleo seguro que les permita adquirir su independencia financiera y social. De hecho, la tasa de desempleo de jóvenes es mucho más alta que la de los adultos en la mayoría de los países. Con el propósito de enfocar y atender este problema, en junio de 2002 el gobierno polaco lanzó el programa “El Primer Empleo”, para ayudar a los jóvenes a ingresar en el mercado de trabajo. El presente estudio se refiere a las consecuencias del programa señalado; si realmente ayudó a resolver el problema del desempleo entre los jóvenes en Polonia o si éste no ha cambiado nada.

I. INTRODUCCIÓN

Cada vez es más frecuente encontrar problemas al buscar el primer empleo. Cerca del 20% de los jóvenes europeos están desempleados; los ejemplos de Polonia, Grecia e Italia son particularmente preocupantes (36.4%, 27.8% y 24%, respectivamente), pero también hay índices altos en Francia, Alemania, Finlandia y Bélgica. Aun los jóvenes con alta calificación tardan más tiempo en encontrar un trabajo seguro que les ofrezca su independencia financiera y social.¹ En casi todos los países del mundo la tasa de desempleo de los jóvenes es mucho más alta que la de los adultos. Recientes estimaciones de la OIT sugieren que por lo menos 60 millones de jóvenes están sin trabajo y que las tasas de desempleo correspondientes son, en promedio, tres ve-

* Traducción de Patricia Kurczyn Villalobos.

** Departamento de Derecho del Trabajo y Política Social, Universidad A. Mickiewicz, Poznan, Polonia (musiala@amu.edu.pl).

¹ Maruani, M., “Les woorking poor, version francaise travailleurs pauvres et/ou salaries pauvres?”, *Droit Social*, núm. 7-8, 2003, pp. 696-702.

ces más altas que las de los adultos. En los países en desarrollo, el desempleo abierto se combina con niveles de subempleo y trabajos precarios en el sector informal. Ambos problemas se han diseminado, lo que sugiere que el problema de integración de los jóvenes al mercado laboral en los países en desarrollo es todavía más serio de lo que en principio parece. En muchas de las economías en transición, los niveles de desempleo de jóvenes muestran patrones semejantes. En virtud de las reducciones masivas en el crecimiento de aquellos países que transitan hacia una economía de mercado, el problema es, sin duda, más serio que en la mayoría de las naciones industrializadas. Por ejemplo, a pesar de una recuperación parcial en el crecimiento, en 1997 el desempleo de los jóvenes en Polonia era de 24.7%, comparado con la tasa de los adultos de 8%. De igual manera, en Hungría, en 1997, la tasa de desempleo de los jóvenes era de 16% frente a 7.5% de los adultos.²

Las causas del desempleo juvenil pueden ser analizadas desde diferentes niveles, pero es seguro que los avances en la globalización y en la tecnología han tenido un profundo impacto en los mercados laborales en todo el mundo y que los jóvenes, como nuevos trabajadores, han enfrentado muchos retos asociados con estos desarrollos.³ Las tendencias en el mercado de trabajo de los jóvenes reflejan cambios en el mercado laboral de los adultos, no obstante que los efectos de algunos cambios que puedan ocurrir, con frecuencia se magnifican en la situación laboral de los jóvenes. La declinación de los trabajos calificados en el sector manufacturero, junto con el aumento de la demanda de especialistas profesionales y trabajos no calificados en la creciente industria de servicios, han llevado a un vacío en el mercado de trabajo de los jóvenes. Nuevas oportunidades tienden a agruparse al final de la cima en el avanzado sector técnico profesional y, en la base de la base, en la fila de las industrias de servicio. Un número creciente de jóvenes también está encontrando trabajo en la economía informal, en donde los trabajos usualmente se caracterizan por la inseguridad y por salarios y condiciones de trabajo muy pobres.⁴

² “Minimum Wage Protection in Industrialized Countries: Recent Experience and Issues for the Future”, *International Journal of Manpower*, vol. 15, núm. 2-3, 1994, pp. 62-73; Marchand, O., “Taux de chômage des jeunes, mode d’emploi”, *Droit Social*, núm. 6, 2006, pp. 602-607.

³ Bazen, S. y Martin, J., “L’incidence du salaire minimum sur les gains et l’emploi en France”, *Revue Economique de l’OCDE*, París, núm. 16, 1991, pp. 48-56.

⁴ ILO, *Meeting the Youth Employment Challenge: a Guide for Employers*, Ginebra, 2001, pp. 45-47.

De acuerdo con la definición estándar de la ONU, “juventud” comprende a los jóvenes entre 15 y 24 años. En la práctica, la definición operacional de juventud o de jóvenes varía ampliamente de país a país, dependiendo de factores culturales, institucionales y políticos. En los países industrializados y de Europa central, y en las economías europeas del Este en transición (como Polonia), la edad límite más baja usualmente corresponde a la edad mínima escolar reglamentaria —la edad de salida; la edad más alta tiende a variar todavía más ampliamente—. Es importante definir lo que precisamente se considera desempleo de los jóvenes. De acuerdo con la definición de la OIT, que es la más usada, los desempleados se describen como aquellas personas que no han trabajado por más de una hora durante un breve periodo de referencia (por lo general la semana o el día previos) pero que se encuentran disponibles para trabajar y que buscan un trabajo.⁵

También existe la necesidad de preguntarse si actualmente existe un mercado de trabajo para jóvenes, o bien, plantear la pregunta de manera distinta: ¿hasta qué punto son entidades distintas el mercado laboral para jóvenes y el de los adultos?⁶ Hay una gran preocupación de que al señalar a los jóvenes, las políticas podrían simplemente estar promoviendo la sustitución de trabajadores jóvenes por trabajadores mayores. En efecto, algunos tipos de política podrían impulsar a los empleadores a comprometerse con trabajadores jóvenes mejor que con adultos mayores, pero hay un número de razones para creer que la amplitud en que ello ocurriría sería bastante limitada.⁷ En primer lugar, como nuevos trabajadores entrantes al mercado laboral, los jóvenes no pueden competir prácticamente por los trabajos con trabajadores capacitados y con experiencia; la competencia tenderá a ser limitada a puestos sin capacitación y con alguna ampliación a otra categoría de nuevos entrantes, o por lo menos re-entrantes al mercado laboral; esto es, mujeres mayores deseando volver a trabajar después de haber tenido a sus hijos. Sin embargo, y aun en este caso, la idea de que un grupo de trabajadores puede ser sustituido por otro no es lo idóneo para que se difunda. A los empleadores no les gusta ver a los trabajadores jóvenes y adultos en el mismo camino. Desde luego que

⁵ ILO, *Key Indicators of the Labour Market 2000-2001*, Ginebra, 2001, pp. 23-45; ILO, *Youth and Work: Global Trends*, Ginebra, 2001, pp. 56 y 57.

⁶ “On the Employment Effects of Introducing a National Minimum Wage”, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 28, núm. 2, 1990, pp. 215-226.

⁷ Benhayoun, G. y Bazan, S. (dirs.), *Salair minimum et bas salaires*, París, Edition l’Harmattan, 1995, col. Emploi, Industrie et Territoire, pp. 34 y 35.

hay algunos tipos de trabajo que pueden requerir cualidades de “juventud”, como es la adaptabilidad, mientras que otros pueden requerir cualidades de “adulto”, tales como responsabilidad y confiabilidad. El hecho consiste en que es raro ver que los jóvenes sean buenos sustitutos de trabajadores mayores (o viceversa), y la prueba formal, cuando ésta exista, tiende a mostrar que es limitada la ocasión de reemplazar una clase de trabajador por otro conforme a la edad.

También existe la percepción de los empleadores sobre los jóvenes trabajadores, en los términos de su adaptabilidad en relación con la nueva tecnología, la facilidad con la que pueden ser despedidos y sus relaciones con otros trabajadores, al igual que la posibilidad actual de la sustitución laboral.⁸

II. EL PROGRAMA “PRIMER EMPLEO” COMO RESPUESTA AL DESEMPLEO DE LOS JÓVENES

El desempleo entre los jóvenes en Polonia es tres veces más alto que la tasa promedio, que de por sí es muy alta. Con el propósito de puntualizar el problema y buscar prevenir el desempleo de jóvenes, en junio de 2002 el gobierno polaco lanzó un nuevo programa, “Primer Empleo”, cuyo objeto es permitir a los jóvenes entrar al mercado de trabajo para obtener su primera experiencia laboral.⁹

De acuerdo con los datos de las estadísticas oficiales (*Główny Urząd Statystyczny*), la tasa del desempleo ha ido creciendo gradualmente los últimos años, alcanzado un alto record de 20.3% en el primer cuatrimestre de 2002. Después el récord cayó a 17.2% en mayo, antes de volver a subir ligeramente a 17.3% en junio. En la primera mitad de 2002, alrededor de 3.1 millones de personas estaban desempleadas.

El problema del desempleo de jóvenes es todavía más agudo, con la tasa de desempleo entre quienes tienen entre 15 y 24 años, señalada en 45% al fin del primer cuatrimestre de 2002. En los años recientes, la situación de los jó-

⁸ ILO, *Youth and Work: Global Trends*, cit., nota 5, pp. 23-39.

⁹ Programa “Pierwsza Praca”, visible en www.mpips.gov.pl, consultada el 20 de mayo de 2007; Standing, G. y Vaughan-Whitehead, D. (eds.), *Minimum Wages in Central and Eastern Europe: From Protection to Destitution*, Budapest, ILO-CEET, 1995, pp. 12-45; Trade Union Congress (TUC), “Young Workers and Minimum Pay”, *Labour Research*, vol. 84, núm. 9, septiembre de 1995, pp. 34-56.

venes en el mercado de trabajo se ha ido deteriorando dramáticamente: en 1998 la tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años estuvo en 25.6%, subiendo a 29.9% en 2000 y 41.1% en 2001. Los dos factores clave en el aumento de este desempleo son: primero, el estancamiento económico, que en 2002 resultó en un crecimiento del producto interno bruto por debajo del 3%; y, segundo, la entrada al mercado laboral de la cohorte nacida durante la explosión demográfica de la primera mitad de 1980. El ministro de Trabajo y de Política Social (*Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej*) estimó que en 2002 casi un millón de jóvenes dejarían la escuela posterior a la primaria y alrededor de 360 mil de ellos se registrarían como buscadores de trabajo.¹⁰

Al buscar su primer trabajo, los jóvenes, cada vez con más frecuencia, se encuentran a sí mismos en un círculo vicioso, saliendo de dos factores entrelazados: su falta de experiencia, que no les permite ser admitidos en un trabajo, y su fracaso de encontrar empleo no les permite obtener experiencia. Entre más bajos son los antecedentes educacionales, más difícil es encontrar trabajo. Los graduados de las escuelas vocacionales están en la peor situación, en tanto que aquellos que tienen antecedentes educacionales más altos están en mejor posición en términos relativos, aunque una educación más alta ya no garantiza el empleo.

Como se dijo, el gobierno polaco lanzó el “Primer Empleo”, un programa importante destinado a combatir el desempleo entre los jóvenes. Mientras que el ministro del Trabajo predecía que los rangos de desempleo bajarían por más de medio millón respecto a los egresados de las escuelas posteriores a la secundaria en 2002, se probó que dichas estimaciones fueron exageradas, pues el problema de la falta de empleo entre los jóvenes continúa siendo crítico.

El Primer Empleo (*Pierwsza praca*), inaugurado oficialmente el 3 de junio de 2002 en Cracovia, es el primer programa a escala nacional para la activación profesional de los jóvenes, tratando de apoyar a aquellos que ingresan al mercado laboral para adquirir su primera experiencia de trabajo. El impulso directo en este esfuerzo concertado por parte de la administración nacional para facilitar el ingreso de los jóvenes al mercado laboral fue considerado por la alarmante tasa de desempleo en la categoría de la edad laboral más joven, que de personas entre 15 y 24 años. Después de los primeros seis meses de

¹⁰ O'Higgins, N., *Youth Unemployment and Employment Policy: a Global Perspective*, Ginebra, ILO, 2001, pp. 34-45; Duthil, G. y Paquet-Vaultier, E., *Le chômage des jeunes en Europe*, París, 1999, pp. 15-24.

2002, la tasa de desempleo en este grupo estuvo en 43.5% —el doble que la tasa de toda la población—.

El Ministro de Trabajo y Política Social estimó que habría aproximadamente un millón de personas terminando los estudios pos-secundarios en 2002. 100 mil de ellos obtendrían empleo y 280 mil se esperaba que se alistaran en más estudios. De los 620 mil restantes, se esperaba que algunos, como cada año, permanecieran fuera del mercado de trabajo por una u otra razón (las típicas, que incluyen el servicio militar, la maternidad y los viajes al extranjero). Así, el ministro del Trabajo esperaba que 360 mil nuevos egresados de las escuelas se registraran como desempleados ante las oficinas del trabajo del Estado, aun cuando el número real de buscadores de trabajo sería mayor, dado que 160 mil egresados más de las escuelas, que no registraban esta condición ante una oficina del trabajo del Estado, permanecían sin un empleo lucrativo. Entonces, al considerar a todos, el objetivo para el nuevo programa de estímulo profesional comprendía más de medio millón de jóvenes. Previamente se esperaba que el programa del Primer Empleo permaneciera en operación hasta finales de 2003. Dependiendo de los resultados obtenidos, su continuación para 2004-2006 podría ser considerada. Finalmente, ha permanecido hasta hoy.

El programa consiste en cinco componentes:

- 1) Pequeñas y medianas empresas (SMEs).***
- 2) Autoempleo.
- 3) Educación.
- 4) Trabajo voluntario.
- 5) Información, orientación vocacional, intermediación en el mercado de trabajo.

Los detalles de estos cinco renglones se establecen después, con base en los documentos del gobierno.

1. *SMEs (pequeñas y medianas empresas)*

El gobierno considera que el uso de las SMEs para proveer a los jóvenes de experiencia laboral parece ser muy prometedora, a la luz del hecho de que

*** Equivalente a PYMES [nota de la traductora].

la legislación relevante, la Ley sobre el Empleo y el Impedimento del Desempleo, provee un número de útiles instrumentos en este tema. Éstos incluyen:

- a) La reintegración de la remuneración de los egresados de las escuelas. Por un periodo de 12 meses, los empleadores eran elegibles para el reembolso de los salarios pagados a un nuevo empleado recién egresado de la escuela y de las contribuciones del seguro social obligatorio hechas por su cuenta.
- b) Internados. Este plan permite a la oficina municipal del trabajo celebrar contratos con los empleadores sobre la base de que un egresado de la escuela fuera llevado a un internado por 12 meses, recibiendo de la oficina del empleo una garantía cuyo valor era equivalente al de un subsidio por desempleo.
- c) Beneficio social/trabajo de servicio a la comunidad. Un oficial de la administración local (*starosta*) podría asignar egresados de la escuela por hasta seis meses en instituciones de beneficencia y de cultura, educación, turismo, atención a la salud e instituciones de atención social a fin de realizar un trabajo no necesariamente correspondiente al entrenamiento del joven. Los empleadores eran elegibles para recibir reembolsos parciales de salarios y de las contribuciones del seguro social, pagadas a ellos para los egresados de la escuela.
- d) Préstamos para la creación de nuevos empleos para los desempleados referidos por la oficina municipal del empleo. Bajo este esquema, el préstamo máximo para el empleador por puesto de trabajo asciende a 20 veces el salario promedio, con una tasa de interés del 50% de la tasa anual variable para los créditos, y en áreas amenazadas con el desempleo estructural particularmente alto, el 30% de los mismos.
- e) Programas especiales. Éstos son medidas seguidas por las oficinas municipales del empleo en colaboración con otras instituciones vinculadas con el empleo de personas de grupos de riesgo y de aquellos quienes, dado su perfil de calificación y la situación que prevalezca en el mercado local laboral, estén amenazados por un desempleo a largo plazo.

2. *Autoempleo*

El gobierno concluyó que para estimular el interés en el autoempleo de los recién egresados de las escuelas, las medidas deben seguir tres líneas:

- a) Reducir “el papeleo” para el establecimiento de nuevas empresas y los costos correspondientes, a través de soluciones legales señaladas en un paquete legislativo sobre “primera empresa”.
- b) Introducir un programa a larga escala para ofrecer préstamos baratos, seguros de créditos y servicios profesionales de asesoría en intereses de subsidios. Cada oficina municipal extendió créditos para los grupos iniciadores de negocios independientes con tasas de interés idénticas a las aplicadas para los créditos de las SMEs, con la posibilidad de suscribir una deuda parcial y obtener un reembolso hasta del 80% por gastos de capacitación y de las consultas durante el primer año de actividad.
- c) La suspensión temporal del pago de retiro y pensión, que son parte de las contribuciones obligatorias del seguro social para los graduados que abran sus propios negocios. En los términos de la ley en cuanto a facilitar el empleo, los egresados de la escuela pueden obtener del Fondo de Trabajo (*Fundusz Pracy*), en un término de 12 meses a partir de comenzar la actividad de su negocio, subsidios para los componentes de sus contribuciones al seguro social para los accidentes y las pensiones. Desde fuera, sin embargo, había la presunción de que las posibilidades de subsidiar las actividades de negocios en este sentido estaban limitadas.

3. Educación

Se estimaba que la mejoría de la educación ayudaría a sostener la posición competitiva de los jóvenes al ingresar al mercado de trabajo, ofreciéndoles mayores habilidades. Las medidas para este fin fueron consideradas en tres distintas áreas:

- a) La revisión del sistema educativo a través de la modificación de los métodos de enseñanza hasta las innovaciones e independencia, y el ajuste del currículo hasta combinar la instrucción general con programas de áreas específicas para proveer a los estudiantes con conocimientos teóricos sobre empresa junto con habilidades prácticas, desarrolladas a través de entrenamiento profesional llevado a cabo en colaboración con negocios.
- b) Educación continua, entendida como la posibilidad de los egresados de la escuela de continuar aprendiendo gracias a los programas de capacitación organizados por las oficinas de trabajo y la asistencia financiera am-

pliada a los residentes de las áreas amenazadas por el alto desempleo, para habilitarlos en la continuación de la capacitación.

- c) Actividades de activación dentro de las propias escuelas, perseguidas a través del establecimiento de carreras que provean a los estudiantes con consejos sobre la planeación de sus carreras y promover a los egresados de la escuela en el mercado laboral. Las actividades de esta clase son para beneficiarse del apoyo estatal en la forma de concesiones otorgadas por el Ministerio de Trabajo y Política Social.

4. *Trabajo voluntario y trabajadores voluntarios*

El trabajo voluntario dentro del programa fue creado para ofrecer a los egresados de la escuela que no hayan logrado conseguir trabajo, experiencia práctica no pagada en algunas áreas de trabajo. Un obstáculo en este aspecto aparece en la ausencia de normas que regulen el trabajo voluntario, y el gobierno procedió de esta forma a proponer normas respecto del “beneficio público” y el trabajo voluntario, especificando en el proceso las instituciones que se beneficiarían del trabajo no pagado, llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG’s) y corporaciones de administración pública. Las ONG’s pueden, aunque no están obligadas a ello, cubrir los gastos asociados con el trabajo de un voluntario, como exámenes médicos necesarios, seguro contra accidentes o gastos de viaje. Las corporaciones de la administración pública, por el contrario, sí están obligadas a cubrir dichos gastos. En cuanto a lo que concierne a la administración pública, el trabajo voluntario puede aplicarse, en lo particular, a la ayuda social, al mercado laboral, la atención a la salud, actividades judiciales, cultura, deporte, turismo y educación.

5. *Información, orientación profesional y servicios de información sobre el empleo*

La finalidad de la información, la consultoría profesional y el factor de la intermediación del mercado laboral es el establecimiento de una efectiva red de información basada en centros de información y planeación de carreras (*Centra informacji i Planowania Kariery Zawodowej*), afiliados a las oficinas distritales del empleo (*Wojewódzkie Urzędy Pracy*). Estos centros deben proporcionar a los egresados escolares conocimientos acerca del mercado de trabajo y entrenamiento práctico en la pericia de buscar empleo. Las áreas que tienen

riesgo de desempleo estructural también tienen centros de información comunales (*Gminne Centra Informacji*) que monitorean los mercados locales de trabajo.

III. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

La intención del programa, como se expresa en la presentación del “Primer Empleo”, fue ambiciosa, particularmente considerando la escala del problema al que estaba dirigido. No es necesario decir que la mayor incógnita se refiere al financiamiento del programa. Aproximadamente un billón de slots fueron destinados específicamente para lanzar el programa del Primer Empleo, que debía ser obtenido del Fondo de Trabajo, del Banco Mundial, de la ayuda de la Unión Europea (*Phare Programme*), y de las reservas estatales obtenidas del programa de privatización, préstamos del Banco de Desarrollo del Consejo Europeo, de las corporaciones gubernamentales locales en los niveles comunales, municipales y distritales. La idea era que estos fondos fueran pagados sobre una base gradual, aunque la disponibilidad real y los marcos de tiempo esperados no habían sido confirmados definitivamente. Todavía más, algunas de las soluciones dadas por debajo del programa se encontraron con la crítica de algunos expertos independientes; ello tomó una especial vista escéptica de las líneas del programa involucradas con las SMEs y del financiamiento temporal de la remuneración del internado de los egresados escolares (por la razón de que, sobre la conclusión del internado, un empleador menos escrupuloso podría dejar ir a un escolar y retener a un nuevo interno, pidiendo nuevamente el subsidio estatal). El Ministerio del Trabajo implementó un régimen de monitoreo sistemático para el programa, tratando de evaluar su ejecución continuamente.

Durante los primeros cinco meses de operación del Primer Empleo, sólo 227 mil graduados, la mitad de lo que se esperaba, se presentaron por sí mismos a las oficinas de empleo para registrarse como desempleados. De ellos, 63 mil (casi un cuarto) se aprovecharon de uno de los propósitos del programa (véase la tabla 1). Un hecho notable fue la gran popularidad del programa de subsidio del internado, al igual que manifiesto bajo interés entre los egresados escolares en comenzar actividades de trabajo por su propia cuenta, lo que sugería que la línea del autoempleo tendría que ser reconsiderada.

TABLA 1. ESQUEMA DE LA RECEPCIÓN DEL PRIMER EMPLEO POR JÓVENES, DURANTE LOS PRIMEROS CINCO MESES DE OPERACIÓN

<i>Instrumento</i>	<i>Número de participantes</i>
Internado para egresados escolares	36,838
Reembolsos para los empleadores de egresados escolares	13,409
Préstamos para iniciar actividades profesionales	173
Capacitación	7,253
Préstamos para capacitación	17
Préstamos para la creación de trabajos adicionales	84
Proyectos de intervención	1,756
Trabajos públicos	566
Trabajo social	775
Reembolso de las contribuciones del seguro social	9
Programas especiales	436
Participación en los programas de PHARE y del Banco Mundial	1,311
Medidas bajo leyes sobre la facilitación del empleo de graduados	78
Total	62,705

FUENTE: Ministerio del Trabajo y de Política Social, 2002.

TABLA 2. FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA DEL PRIMER EMPLEO

<i>Fuente de los fondos</i>	<i>Cantidad total contemplada (millones de PLN)</i>	<i>Gastos después de cinco meses</i>	<i>Cantidad a aplicar para el fin de 2002</i>
Fondo de trabajo	560	558	2
Transferencia del presupuesto nacional para inversiones de infraestructura consideradas como trabajos públicos en comunidades amenazadas particularmente por alto desempleo estructural	30	30	—
Ayuda extranjera PHARE y proyectos PAOW	6	6	—
Fondos provistos por el Departamento de Propiedad Agrícola y de la Tesorería del Estado	199	199	—
Fondos de la reserva de la restitución de la propiedad y de las reservas de la privatización hechas disponibles por el Ministerio de la Tesorería del Estado	209	—	209
Total	1,004	793	211

FUENTE: Ministerio de Trabajo y de Política Social, 2002.

IV. COMENTARIO

A la luz de los logros del programa del Primer Empleo, la ola de críticas que se manifestó en la primera etapa de su operación demuestra haber sido exagerada. Siguiendo algunas dificultades iniciales al armonizar los elementos individuales del programa, parece ser que, cerca del final de 2002, el programa estaba funcionando de un modo siempre tranquilo. Por la misma muestra, los temores concernientes a su financiamiento cambiaron para ser en gran parte infundados, aunque los fondos solicitados de las reservas de la privatización permanecieron inaccesibles debido a la falta de bases legislativas

apropiadas. Aparte de ello, apareció que algunas de las soluciones adoptadas con el programa del Primer Empleo fueron distintas de las expectativas sociales; la pobre respuesta entre los jóvenes, a quienes el programa, como se esperaba, debía animar para establecer sus propios negocios, debía ser visto como un fracaso.

Sin embargo, además de la variedad de las ventajas, algunos comentaristas mostraron un número de defectos en el programa. La desventaja más grande que se percibe es el hecho de que los contratos de empleo previstos para el Primer Empleo son por un tiempo específico. Los críticos argumentaron que después del fin de ese término, el empleador puede despedir a una persona empleada sobre la base del programa y emplear en su lugar a otro egresado escolar, para así continuar recibiendo los fondos del gobierno.

Un ex ministro del Trabajo, Michal Boni, sostuvo la idea general del programa y afirmó que éste había fracasado para comprometer a las escuelas en sus iniciativas, aun cuando estas escuelas debían haber proporcionado a sus estudiantes los conocimientos adecuados a la realidad del mercado laboral. Más aún, él señaló que la introducción del programa Primer Empleo no tenía que ser armonizado con otras iniciativas para estimular la economía, como un paquete legislativo destinado a apoyar a pequeñas y medianas empresas (*Primer empresa*), que no había sido todavía regulado por la cámara principal del Parlamento (*Sejm*). El señor Boni también expresó su inquietud por las agencias públicas del empleo, que él consideraba que no estaban preparadas para el nuevo reto de la prevención activa del desempleo.¹¹

Por lo general, debe decirse que en los países en desarrollo, el desempleo abierto no es una opción. Aunque muchos jóvenes no pueden conseguir trabajos seguros en la economía formal, la falta de redes de seguridad social significa que ellos tienen que comprometerse en algunas formas de trabajo para poder sobrevivir. La economía informal ofrece una fuente de ingreso, pero también ha habido una inquietante evidencia del aumento en el número de desempleados jóvenes en el medio urbano que se han vuelto hacia la delincuencia callejera, el gangsterismo, la prostitución y conflictos armados. Para la juventud, los puestos de trabajo les ofrecen no sólo una fuente de ingresos sino también dignidad y autorrespeto.¹² Los jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo con proyectos de trabajo limitados, subdesarrollan su destreza, y

¹¹ Véase www.wiadomosci.onet.pl, 23 de julio de 2004.

¹² “Les effets du SMIC sur l’emploi des jeunes: une analyse bien confirmée”, *Cahier de Recherche*, núm. 24, Fondation Nationale de Sciences Politiques, octubre de 1985, pp. 28-59.

su inadecuada educación enfrenta el más alto riesgo de desempleo a largo plazo, desempleo y empleo de bajos salarios durante su vida laboral, haciéndolos más vulnerables a la exclusión social. Es más, el desempleo y el empleo inadecuado entre los jóvenes contribuye a los niveles más altos de pobreza.¹³ Enfocando el trabajo que crea esfuerzos en los jóvenes puede ayudar a invertir estas tendencias, dándoles la oportunidad de llegar a ser participantes más activos y productivos en la fuerza laboral y disfrutar un grado mayor de integración social. Los jóvenes constituyen más del 40% del desempleo mundial. El desempleo juvenil puede conducir a la marginación, la exclusión, la frustración y la baja autoestima, y algunas veces a conductas que son una carga para la sociedad. Se estima que actualmente hay 66 millones de jóvenes desempleados en el mundo; por lo menos cincuenta de los países cuya información está disponible tienen tasas de desempleo de jóvenes de más de 15%.¹⁴

Al establecer políticas para el empleo de los jóvenes, los gobiernos tienden a enfocarlo del lado de la oferta del mercado de trabajo más que en la demanda de trabajo. En otras palabras, ellos típicamente tratan de reducir el desempleo dirigiéndose a la falta de capacitación o de actitudes pobres de los jóvenes en lugar de concentrarse en promover el crecimiento económico y la creación de empleos. Ofrecer a los jóvenes oportunidades para aprender a través del trabajo puede ser más efectivo que intentar elevar su capacitación antes de su ingreso a la fuerza laboral.¹⁵

V. BIBLIOGRAFÍA

BAZEN, S., "Minimum Wage Protection in Industrialized Countries: Recent Experience and Issues for the Future", *International Journal of Manpower*, vol. 15, núm. 2-3, 1994.

¹³ Comisión Europea, *Youth in the European Union: from Education to Working Life*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1997, pp. 45-67; Duthil, G. y Paquet-Vaultier, E., *Le chômage des jeunes en Europe*, París, 1999, pp. 21-29.

¹⁴ Wellington, A. J., "Effects of the Minimum Wage on the Employment Status of Youths", *The Journal of Human Resources*, vol. XXVI, núm. 1, 1989, pp. 27-46; Starr, G., *Minimum Wage Fixing*, ILO, Ginebra, 1993, pp. 52-78; Rosa, J. J., "Les effets du SMIC sur l'emploi et la participation des jeunes", *Vie et Sciences Économiques*, abril de 1980, pp. 17-28.

¹⁵ Skourias, N., *Un réexamen des incidences du SMIC sur l'emploi, la participation et le chômage des jeunes*, Centre d'Economie Régionale, Groupe de Recherches sur l'Internationalisation, la Formation et l'Emploi, 1992, pp. 32-45; "Salaire minimum et emploi des jeunes: l'expérience française", en Benhayoun, G. y Bazén, S. (dirs.), *Salaire minimum et bas salaires*, 1995, pp. 255-274.

- , “On the Employment Effects of Introducing a National Minimum Wage”, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 28, núm. 2, 1990.
- y MARTIN, J., “L’incidence du salaire minimum sur les gains et l’emploi en France”, *Revue Economique de l’OCDE*, París, núm. 16, 1991.
- BENHAYOUN, G., “Salaire minimum et emploi des jeunes en France: une relation confirmée mais fragile”, *Actes du colloque international: Analyse économique des bas salaires et des effets du salaire minimum*, Arles, Francia, 30 de septembre-1o. de octobre de 1993.
- y BAZEN, S. (dirs.), *Salaire minimum et bas salaires*, París, Edition l’Harmattan, 1995, col. Emploi, Industrie et Territoire.
- DUTHIL, G. y PAQUET-VAULTIER, E., *Le chômage des jeunes en Europe*, París, 1999.
- COMISIÓN EUROPEA, *Youth in the European Union: from Education to Working Life*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1997.
- ILO, *Key Indicators of the Labour Market 2000-2001*, Ginebra, 2001.
- , *Meeting the Youth Employment Challenge: a Guide for Employers*, Ginebra, 2001.
- , *Youth and Work: Global Trends*, Ginebra, 2001.
- MARCHAND, O., “Taux de chômage des jeunes, mode d’emploi”, *Droit Social*, núm. 6, 2006.
- MARUANI, M., “Les woorking poor, version francaise travailleurs pauvres et/ou salaires pauvres?”, *Droit Social*, núm. 7-8, 2003.
- O’HIGGINS, N., *Youth Unemployment and Employment Policy: a Global Perspective*, Ginebra, ILO, 2001.
- Programa *Pierwsza Praca*, disponible en www.mpips.gov.pl.
- ROSA, J. J., “Les effets du SMIC sur l’emploi des jeunes: une analyse bien confirmée”, *Cahier de Recherche*, núm. 24, Fondation Nationale de Sciences Politiques, octobre de 1985.
- , “Les effets du SMIC sur l’emploi et la participation des jeunes”, *Vie et Sciences Économiques*, abril de 1980.
- SKOURIAS, N., “Salaire minimum et emploi des jeunes: l’expérience française”, en BENHAYOUN, G. y BAZEN, S. (dirs.), *Salaire minimum et bas salaires*, 1995.

- , *Un réexamen des incidences du SMIC sur l'emploi, la participation et le chômage des jeunes*, Centre d'Economie Régionale, Groupe de Recherches sur l'Internationalisation, la Formation et l'Emploi, 1992.
- STANDING, G. y VAUGHAN-WHITEHEAD, D. (eds.), *Minimum Wages in Central and Eastern Europe: From Protection to Destitution*, Budapest, ILO-CEET, 1995.
- STARR, G., *Minimum Wage Fixing*, Ginebra, ILO, 1993.
- TRADE UNION CONGRESS (TUC), "Young Workers and Minimum Pay", *Labour Research*, vol. 84, núm. 9, septiembre de 1995.
- WELLINGTON, A., "Effects of the Minimum Wage on the Employment Status of Youths", *The Journal of Human Resources*, vol. XXVI, núm. 1, 1989. 