

ESCUELA Y TRABAJO: EL CASO DEL REINO UNIDO

Stuart MACLURE

Las perspectivas de empleo en el Reino Unido se han deteriorado en los últimos meses. La expectativa actual es que la recesión en el comercio mundial, junto con los planes del Gobierno de reducir el gasto público, conducirá a un aumento del número oficial de parados de 1,4 millones en el invierno de 1979 a 1,5 millones o más a principios de 1980. Se cree que las previsiones oficiales no publicadas apuntan hacia niveles más altos y en las discusiones políticas se emplea la cifra posible de dos millones en doce meses.

En este artículo discutiremos el empleo y el paro juvenil y la transición de la escuela al trabajo. No nos referiremos a los argumentos macroeconómicos acerca del impacto de la política monetaria y fiscal sobre los puestos de trabajo y la inflación. Sin embargo, el desempleo juvenil ha de enmarcarse en el contexto general del desempleo, porque está muy claro que la falta de puestos de trabajo para los jóvenes forma parte indiscutible del panorama más amplio del desempleo. Si éste bajara, entre los jóvenes sería más acusado el descenso, y al contrario. Si el número total de parados aumentara, entonces los jóvenes sufrirían más las consecuencias: se trata de uno de los grupos más vulnerables de la comunidad cuando los empresarios deciden contratar a menos trabajadores.

LA SITUACION ACTUAL

Las estadísticas de desempleo juvenil reflejan las estaciones del año escolar. En julio se registra un máximo coincidiendo con la entrada en el mercado laboral de la nueva generación de los que terminan sus estudios, y va descendiendo a través del año, a medida que van encontrando trabajo. En enero de 1979 había unos 108.000 jóvenes menores de dieciocho años inscritos en las oficinas de desempleo, un aumento aproximado de 27.000 con respecto a enero de 1978, lo que refleja, a gran escala, las medidas especiales introducidas por las instituciones estatales para aportar alternativas al desempleo. (La cifra de julio para los menores de dieciocho años es del orden de 285.000.)

No es fácil separar estas cifras globales en paro juvenil de varones y de hembras, pero en enero de 1977 (cuando las cifras rondaban los mismos niveles que dos años después) se estimó que casi el 13 por 100 de los varones y el 14 por 100 de las hembras menores de dieciocho años estaban en paro. Esto comparado con un índice de paro entre la población trabajadora de un 6 por 100.

Dentro de la población juvenil, ciertos grupos se encuentran con dificultades particulares a la hora de obtener y conservar un trabajo; nos referimos a los jóvenes que proceden de minorías étnicas y a los que han obtenido los resultados escolares más bajos. Un estudio elaborado en 1972 (antes del

* Editor de «The Times Educational Supplement». Londres.

gran aumento del nivel de paro juvenil) mostró que solamente un 11 por 100 de los jóvenes registrados en las oficinas de desempleo habían pasado algún tipo de examen escolar. Esto significa que nueve de cada diez procedían del tercio inferior de los niveles escolares. Las estimaciones del impacto del desempleo sobre las minorías étnicas son complicadas por el hecho de que muchos miembros de la comunidad de la India occidental no se inscriben en las oficinas de empleo, y se sabe muy poco del mercado negro que se desarrolla ilegalmente en muchas grandes ciudades. Pero hace ya algunos años, en 1971, el censo mostró que el desempleo entre los jóvenes de la India occidental era el doble que la media nacional, y desde entonces la situación parece haber empeorado.

Como también era de esperar, el paro juvenil no se reparte de igual manera por todo el país. Algunas partes están mucho más afectadas que otras. Esto no es un mero reflejo de la distribución del desempleo total que tiende a castigar más las grandes áreas urbanas de gran industrialización que las zonas donde existe una variedad mayor de trabajo. En un informe realizado hace dos años se demostraba que en el sudeste de Inglaterra (con una tasa relativamente baja de desempleo entre los adultos) había habido un aumento particularmente elevado del número de parados menores de veinte años, mientras que en algunas regiones donde tradicionalmente el desempleo había sido elevado, como en el Norte y el Noroeste, el impacto entre la juventud había sido menor.

FACTORES QUE INFLUYEN EN EL DESEMPLEO JUVENIL

No existe unanimidad entre los economistas que se ocupan del mercado de trabajo en cuanto a la importancia relativa de los factores sociales, demográficos, estructurales y cíclicos que influyen en las oportunidades de trabajo de los jóvenes que abandonan la escuela. Todo lo que podemos decir es que existe una combinación de causas que han contribuido a que los jóvenes resulten menos atractivos a los empresarios. Es decir, estos factores han alterado la atracción de los jóvenes trabajadores en relación con la atracción de otros grupos de trabajadores, ocasionando, de esta manera, que el índice de desempleo juvenil aumente más deprisa que entre otros grupos de trabajadores.

(1) Las tendencias del balance de la actividad industrial ha tenido una carga directa sobre el desempleo juvenil. El acusado descenso del empleo en la industria durante los últimos quince años ha continuado con un aumento correspondiente en los puestos de trabajo en el sector servicios, muchos de los cuales corresponden al sector público. Distintos tipos de empleo han significado distintos modelos de reclutamiento y distintas exigencias de educación y formación. Algunos trabajos ya no son tan cualificados; se han creado nuevas salidas para los técnicos, pocas veces en números iguales, pero incluso cuando el desempleo se ha mantenido en niveles altos, ha seguido habiendo puestos para las personas con escasa formación.

Paralelamente a los cambios surgidos como consecuencia de los adelantos tecnológicos y el retroceso económico, están los que deben su origen a la

(1) Tomado de la obra del autor «Education and Youth Employment in Great Britain» (Carnegie Council on Policy Studies in Higher Education).

política social y fiscal. El crecimiento del empleo en el sector público ha sido resultado de las prioridades evidentes de los políticos y de las medidas políticas que han determinado la división de los recursos nacionales en consumo público y privado, inversión y ahorro.

La política británica desde mediados de los 60 ha estado en gran medida en manos de los sindicatos. Los dos partidos políticos han buscado formas de controlar los sindicatos. El gobierno laborista de Sir Harold Wilson de 1966-70 examinó propuestas para limitar el poder de los sindicatos, pero les llevó a ponerse del lado de la oposición. El gobierno conservador de Mr. Edward Heath de 1970-74 elaboró la Ley de Relaciones Industriales que imponía un nuevo marco legal en las relaciones industriales. Pero también esta vez provocó la oposición de los sindicatos. Cuando se rompieron las negociaciones para reforzar la política de salarios, fue una huelga de mineros en directa oposición a las medidas (respaldadas por el Parlamento) del gobierno Heath lo que precipitó las Elecciones Generales de 1974 y una nueva Cámara de los Comunes. El nuevo gobierno laborista de 1974 recibió el encargo de revocar la legislación conservadora de relaciones industriales. Esto condujo en el año fiscal de 1974-75 a un período de inflación de salarios sin precedentes e hizo de los sindicatos los árbitros efectivos de la política económica del gobierno.

El efecto de esta explosión de salarios y los dos años que siguieron cuando el gobierno luchó por recuperar el control de la economía, ha sido aumentar rápidamente los sueldos de los peor pagados (incluyendo los jóvenes) en relación con el resto de la fuerza laboral. Los sucesivos acuerdos salariales han conseguido que un joven de dieciocho años reciba el salario de un adulto, en lugar de a los veintiún años, acortando el período de salarios bajos para los jóvenes trabajadores. El hecho de que se prolongase la edad en que se acaban los estudios pasando de los quince a los dieciseis años tuvo el efecto de elevar los índices de comienzo. Al tiempo que han aumentado los salarios, han aumentado rápidamente las indemnizaciones sociales.

Al margen de estos beneficios sociales se encuentran otras formas de compensación económica para los trabajadores despedidos después de un período mínimo de empleo en la misma firma. Estas indemnizaciones, como el aumento del seguro de desempleo y otros beneficios, intentan amortiguar las consecuencias que sufren los trabajadores al encontrarse sin trabajo.

Hasta qué punto el amortiguador mismo ha elevado el nivel residual de desempleo, al ampliar el período de espera entre los puestos de trabajo, es una cuestión abierta. A mediados de los sesenta, un objetivo político deliberado fue facilitar lo que entonces se llamaba, de manera eufemística, «redistribución» de la mano de obra, es decir, el despido previsto como parte de cualquier proceso de modernización. Es ciertamente probable que esto ha tenido su influencia en el aumento de jóvenes *inscritos* en las oficinas de desempleo. Mientras que un muchacho que termina sus estudios estaría contento de deambular durante unas semanas antes de considerarse como desempleado, en la actualidad las ventajas de una inscripción inmediata son obvias, y tienen un valor monetario inmediato.

Una encuesta realizada por la «Manpower Services Commission» en el invierno de 1976-77 examinó las actitudes de los empresarios, los jóvenes en paro y la juventud en general. En ella se mostró que la mayoría de los jóvenes en paro «buscan trabajo de manera activa; 40 por 100 de los entrevistados habían solicitado más de seis trabajos y muy pocos habían rechazado una oferta de trabajo». Existen pocas pruebas que avalen la creencia de que hay

muchos trabajos «sucios» que los chicos y chicas blancos rechacen como humillantes.

La encuesta demostraba que «aproximadamente la mitad de los empresarios opinaban que la calidad de los jóvenes ha empeorado en los últimos cinco años en lo que se refiere a su motivación y formación básica», pero que sin embargo esperaban seguir contratando en el futuro la misma proporción de gente joven que en el pasado. En la mayoría de los casos, se consideraba que los jóvenes entraban en competencia con otros grupos de edad, a la hora de buscar un empleo, y que sólo existían «puestos para los jóvenes» en el acceso a la formación profesional. Los empresarios se quejaban de la actitud, personalidad, presencia, modales y conocimientos elementales inadecuados de los jóvenes a los que entrevistaban para los puestos de trabajo. Pero el desempleo juvenil ha proporcionado la ocasión de que los empresarios expresen sus críticas contenidas respecto de las costumbres de los jóvenes y de la educación moderna, que difícilmente puede considerarse por las apariencias. Las críticas, sin embargo, implican unas dudas mucho más serias sobre las conexiones inapropiadas entre la escuela y el trabajo y la sospecha de que la tradicional educación liberal inglesa es hostil a la industria y al empleo industrial.

Un 14 por 100 de los jóvenes parados, según la encuesta referida, «declararon que sus padres estaban también en paro; 22 por 100 que sus hermanos o hermanas están en paro, y el 19 por 100 vivían con gente que no tenían un empleo de jornada completa». La encuesta no recogía información sobre otros tipos de desventajas sociales, pero las familias con varios miembros sin empleo a menudo sufrían otras desgracias sociales como mala vivienda, salud precaria y pobreza.

Otra medida social que no ha dejado de influir sobre los jóvenes, ha sido la protección al empleo de quienes ya tienen un trabajo, a los que la ley ha protegido contra los despidos involuntarios, concediéndoles indemnizaciones cuando el despido fuera inevitable. Las nuevas leyes respaldan el ya de por sí fuerte poder de los sindicatos y producen el efecto de aumentar las responsabilidades de los empresarios cuando contratan una plantilla. Esta es una de las medidas que pueden haber elevado el coste del empleo. Tales medidas refuerzan la posibilidad de que si se necesitase economizar mano de obra, se lograría interrumpiendo la contratación de nuevo personal en lugar de dejar de contar con los trabajadores de más edad.

Existen buenas razones por las que los sindicatos apoyarían tal legislación, como también existen buenas razones para que los que se apresuren a subir al barco de rescate quitan las escaleras antes de que subieran demasiados a él. Pero la consecuencia de esto, como la operación del principio sagrado «último en entrar, primero en salir» suscrito también ahora por la legislación laboral, es asegurar que los jóvenes formen parte de las estadísticas de desempleo de manera desproporcionada.

Inflexiones como éstas hay que considerarlas dentro del contraste que produce la experiencia del largo período de casi pleno empleo en la posguerra hasta los años setenta con una economía industrial de baja productividad por trabajador reflejada en muchas industrias, exceso de mano de obra, consecuencia del poder de los sindicatos y la debilidad de la gerencia empresarial. Tanto las inflexiones como la baja productividad pueden relacionarse con la estructura de la organización de los sindicatos —la fuerza continua de los sindicatos de trabajadores manuales y las medidas que han tomado para

mantener las divisiones estrictas de los distintos oficios— y la paradójica fuerza de los sindicatos en las industrias en descenso donde (como en el caso de los trabajadores portuarios) los sindicatos han luchado con cierto éxito para conseguir el reconocimiento del derecho que tienen los trabajadores a permanecer en los trabajos desfasados. Los tipógrafos constituyen otro ejemplo de lucha decidida contra el despido tecnológico.

En resumen, el estado actual de desempleo juvenil está relacionado con tres conjuntos de factores estructurales y cíclicos:

1. Cíclicos y demográficos

El paro juvenil es elevado porque el desempleo general es alto y porque los grupos de edades afectadas son numerosos. Si el nivel económico mejorase, el número de personas sin trabajo se reduciría en gran medida. Los mismos factores cíclicos que favorecen el desempleo en todos los grupos de edades, también favorecen el desempleo juvenil; por la misma razón, las medidas macroeconómicas que se necesitan para poner las cosas en orden son las mismas para los jóvenes y para los adultos.

El «pleno empleo» ha sido un objetivo primordial para todos los principales partidos políticos, con lo que la mayoría de las discusiones se han basado en la hipótesis de que los factores cíclicos son dominantes, de que si la dirección de la economía —nacional e internacional— pudiera enderezar su camino, el paro juvenil dejaría de ser un problema. Junto con todo esto, hay que plantear el aumento alarmante del índice de paro durante las dos últimas décadas. El nivel residual de desempleo en el punto máximo del ciclo económico ha aumentado y, como consecuencia, no existe acuerdo sobre la definición de «pleno empleo».

En cuanto a las tendencias demográficas, indican que el número de los que tienen dieciséis-veinticuatro años seguirá aumentando hasta mediados de los 80 y después descenderá durante los 90. A largo plazo, pues, la tendencia demográfica reducirá la presión de empleo para los jóvenes; a corto plazo se acentuará.

2. Tecnológicos y estructurales

Este conjunto de factores descansa en el empleo de los jóvenes bajo la forma de cambios en el proceso industrial —cambios que conducen a la «descualificación» de algunos trabajos y a la «sobre-valoración» de otros (quizá menos) afectando, por tanto, la gama de puestos de formación que tradicionalmente se reservan a los jóvenes. Ha variado el equilibrio entre el sector industrial y el sector servicios; las industrias antiguas se han quedado desfasadas y las nuevas (con grandes esperanzas) han tomado su puesto cambiando la demanda de destrezas particulares y tipos específicos de mano de obra: la competencia internacional ocasiona la ruina de una industria y el auge de otra, y en este proceso ocasiona la pérdida del empleo de un grupo determinado de trabajadores para dárselo a otro.

3. Cambios sociales

El paro juvenil también está influido por las medidas sociales adoptadas por los gobiernos y la influencia ejercida por los partidos políticos y los grupos de presión tales como organizaciones de empresarios y sindicatos.

La política de salarios —la protección al trabajo, la legislación, los derechos de la mujer, el seguro de desempleo, la fuerza de los sindicatos, la política fiscal—, en todas estas áreas se han tomado medidas que han afectado el coste de empleo y la flexibilidad del mercado de trabajo y alterado de manera directa o indirecta las oportunidades relativas de empleo entre los diferentes grupos de posibles trabajadores.

* * *

TRANSICION DE LA ESCUELA AL TRABAJO

Como muchos gobiernos de Europa occidental y Norteamérica, el gobierno inglés ha desarrollado una serie de programas encaminados directamente a reducir el paro juvenil y a crear una etapa de transición entre la escuela y el trabajo que pueda ofrecer, como si dijéramos, un puente entre el aprendizaje y el salario.

Es necesario tener ciertas reservas a la hora de dar una breve explicación de estas medidas. Las Elecciones Generales de mayo de 1979, por las que el Partido Conservador, con la señora Margaret Thatcher a la cabeza, derrotó al Partido Laborista del señor James Callaghan, condujeran a un cambio de gobierno más radical de lo que ha sido la costumbre en la práctica democrática británica. La señora Thatcher ha llegado al poder como el portavoz de la crítica a la intervención y *dirigismo* estatal. Así lo ha hecho saber reduciendo los impuestos directos y dejando muy mermado el gasto público. Asimismo ha dejado bien clara su intención de revisar el equilibrio del gasto público y reforzar el gasto privado porque considera que la democracia social practicada por sus oponentes políticos ha debilitado la competitividad de la industria británica, facilitando su ruina con el subsidio oficial. No es éste el lugar para discutir los méritos de la señora Thatcher o de ponerla objeciones. Basta con que señalemos que la ayuda estatal a la industria es un objetivo fundamental de los que intentan ahorrar en el gasto público y que una de las medidas más inmediatas ha sido cortar el presupuesto de la «Manpower Services Commission», principal instrumento por el que el dinero público pretendía ayudar a hacer posible la transición de la escuela al trabajo.

Sin embargo, no se ha dicho nada de que vaya a desaparecer el «Youth Opportunity Programme» —hasta ahora lo único que se ha dicho es que este Programa, junto con ciertas actividades relacionadas, reducirá su extensión y se concentrará en las zonas donde las dificultades de empleo sean mayores.

El programa de la «Manpower Services Commission» para los jóvenes (establecido en un documento político titulado *Young People at Work* comprende dos partes principales:

1. Curso de Preparación al Trabajo

Estos cursos tienen una duración variable de dos semanas a seis meses. Los cursos de mayor duración facilitan una enseñanza compensatoria e intentan preparar a los jóvenes para el empleo, a los que les falta la experiencia diaria de estar sometidos a la disciplina de un empleo regular. Los de menor duración dan la oportunidad de preparar a los jóvenes para determinadas formas de empleo: evaluación de dos semanas o cursos inductivos y breves períodos de preparación industrial de tres meses de duración.

Junto con todo esto, los esquemas de preparación al trabajo ocupan a unos 12.000 jóvenes en un momento dado —lo que indica que unos 87.000 jóvenes al año pueden disfrutar de esta oportunidad.

2. Experiencia Laboral

Es la parte principal del programa de la M.S.C. para los jóvenes —pensado para crear más de 55.000 plazas de una vez y servir a casi 100.000 jóvenes cada año.

El esquema de experiencia laboral ha sustituido al antiguo esquema de creación de puestos de trabajo. Comprende la planificación de las oportunidades de experiencia laboral según las «premisas» de los empresarios, en tiendas, en servicios comunitarios y en proyectos especiales. Los que se ajustan a las premisas de los empresarios duran seis meses; el resto duran 12 meses.

Además de todo esto, existen unas ayudas-incentivo de un año, para fomentar la formación profesional (45.000 ayudas de un año) y un programa de industria comunitaria —un programa de creación de puestos de trabajo a pequeña escala que proporciona 5.500 puestos.

Todos los jóvenes incluidos en el «Youth Opportunity Programme» reciben un sueldo semanal de 20,55 libras, cifra que es muy inferior al salario actual que recibe un joven en la industria o en el comercio, pero que es casi dos veces el seguro oficial de paro.

Este programa ha venido funcionando durante los últimos tres años, desarrollándose con rapidez, a menudo basado este desarrollo en la improvisación. Es bien sabido que no todos los esquemas han resultado satisfactorios. Se han presentado grandes dificultades a la hora de encontrar posibilidades de experiencia laboral que incluyeran formación. Es también conocido que, con o sin cambio de gobierno, tendría que haber una evaluación detallada de lo que se ha realizado y que esto hubiera conducido casi con toda seguridad a que la administración fuera más rigurosa y a la eliminación de las partes del programa que no resultaran provechosas.

Incluso así, parece que más de la mitad de los jóvenes que se acogieron al «Youth Opportunity Programme» obtuvieron un trabajo permanente durante los seis meses o un año de que disfrutaron de sus ventajas. En este sentido, ha desempeñado un papel muy importante a la hora de facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo.

Parece que existen pocas dudas acerca de que la actual intención del gobierno de recortar el esquema de ayuda a la juventud coincidirá con un aumento del desempleo juvenil. La contratación de jóvenes en el servicio público disminuirá probablemente de manera acusada en los próximos dos años y queda por ver si el estímulo a la economía privada que el gobierno espera conseguir reduciendo la actividad del sector público, aumentará sustancialmente el empleo en otros sectores.

FORMACION PROFESIONAL

No existe ninguna razón para pensar que el desempleo juvenil es provocado por algo hecho o dejado de hacer por las escuelas. Por el contrario, los centros escolares han concentrado su atención en la formación profesional de los jóvenes y en el éxito (o fracaso) de las escuelas para equiparlos con las destrezas que necesitan.

En los últimos tres años la atención ha vuelto a los lazos de conexión entre la escuela y el trabajo y la manera en que estos lazos podrían mejorarse.

Resulta imposible describir algún plan nacional coherente por el que se introduzca un esquema específico para hacer algo. Una vez más, la administración descentralizada de la educación inglesa no permite por sí misma una iniciativa política nacional de tal calibre. No obstante, se están realizando progresos en cuatro campos:

1. *Orientación en los estudios.*—Durante cierto tiempo se hicieron intentos para mejorar la orientación de los alumnos en los últimos cursos de la escuela secundaria, vinculando esta orientación con el interés de quienes dejan la escuela por tener una visión de sus oportunidades de trabajo como parte de su formación general.

Estos progresos continúan a escala local, con mayor o menor cooperación por parte de los empresarios y más o menos entusiasmo por parte de los profesores. Evidentemente se ha tomado conciencia de la necesidad y esto se refleja en las oportunidades que se dan a los alumnos para visitar las fábricas. Algunos alumnos pueden abandonar la escuela para disponer de breves períodos de experiencia laboral, pero esto sólo ocurre a un nivel muy limitado cuando se consiguen vencer las innumerables trabas administrativas.

2. *Los profesores cuentan ahora con mayores posibilidades para visitar industrias* y realizar períodos de formación en las empresas. Pero también en este caso se trata de casos a pequeña escala dependientes de circunstancias locales y de la iniciativa individual.

3. Se ha tomado conciencia de que las escuelas deberían desarrollar *lazos de unión más fuerte con los Centros de Educación Ulterior*, en los que se imparte la formación profesional. Existen varios programas según los cuales los alumnos en su último año escolar reparten su tiempo entre la escuela y los centros de educación ulterior, obteniendo, de esta manera, una iniciación a las destrezas profesionales. El Órgano Examinador más relacionado con la formación profesional, el «City & Guilds of London Institute» ha introducido un Curso Base que imparte una formación pre-profesional encaminada al estudio profesional posterior. Esto se está haciendo en un número cada vez mayor de escuelas, algunas veces en cooperación con el centro local de educación ulterior.

4. *La Reforma de los planes de estudio* sobre la base de la relación de la escuela y el mundo laboral y, en particular, el Consejo Escolar (principal órgano de reforma del plan de estudios), en cooperación con la Confederación de la Industria Británica y el Congreso de Organizaciones Sindicales, ha elaborado un importante proyecto para fomentar las enseñanzas referentes a la industria, su papel en la economía nacional y sobre las relaciones industriales.

Los Conservadores querrían proseguir estos progresos. Es posible que a corto plazo sus intenciones de reducir el gasto público limiten lo que se pueda hacer. En cuanto al programa de la «Manpower Services Commission», las expectativas a corto plazo indican que los nuevos programas quedarán retenidos por falta de dinero. Pero aunque no aprueben los programas de intervención estatal, las mismas presiones que han movido a los gobiernos de toda Europa, les conducirán a mantener y, con el tiempo, a ampliar los programas de formación profesional remunerada para los jóvenes que terminan sus estudios, programas que desarrolló el Gobierno Laborista durante los últimos tres años.