

El dilema de la juventud necesitada: prioridades y políticas para la acción internacional

La juventud tiene problemas de empleo específicos a los que se debe hacer frente en todo el mundo. ¿Dónde y cómo han de utilizarse los escasos recursos disponibles? La OIT puede ayudar a enfocar debidamente el debate.

Robert Kylvoh

Especialista en actividades para los trabajadores
OIT

Una joven vive con su familia en un refugio situado en las afueras de Lira (Uganda) para escapar del Ejército de Resistencia del Señor que merodea por el norte del país. Al igual que otros miles de personas desplazadas que viven en sordidos campamentos, su familia llegó con lo puesto y con unas pocas cosas rescatadas de su vivienda. No tienen dinero para pagar matrículas ni exámenes escolares. Con poco dinero y casi nada que hacer, la adolescente es presa fácil de los soldados acuartelados cerca del campamento, donde el VIH/SIDA está generalizado. Se acorta así considerablemente su esperanza de vida.

Un adolescente del este de la República Democrática del Congo sólo ha visto violencia y conflictos desde que era niño. Casi diez años de guerra han hecho que su comunidad se disperse y se empobrezca. Vive con su familia de lo que le dan las organizaciones de ayuda humanitaria. Una noche no tiene tanta suerte y es secuestrado por bandas rebeldes. Al cabo de poco tiempo ya es un chico soldado más, obligado a llevar una vida que lo aislará de su familia y que lo marcará para siempre.

Un adolescente sin instrucción perteneciente a una familia sin tierra de una comunidad rural cercana a Quetzaltenango (Guatemala) sigue los pasos de su padre y procura trabajar para parientes que tienen tierra. La producción del pequeño terreno está limitada por los elevados precios que

se tienen que pagar por la semilla y los fertilizantes. La producción de cultivos comerciales está restringida porque no existe la infraestructura necesaria para transportarla al mercado. La productividad y los ingresos son tan bajos que el salario inicial de este adolescente es un plato diario de porotos.

Una adolescente que vive en un suburbio de Durban (Sudáfrica) está encantada cuando consigue un trabajo semicalificado en una fábrica local de ropa. Pocos meses después, las fábricas cierran o reducen la producción porque no pueden competir con las importaciones chinas, y las últimas personas contratadas son las primeras en ser despedidas. Sin posibilidad alguna de conseguir otro trabajo formal en una fábrica y con una familia a la que tiene que ayudar, comienza a vender ropa de segunda mano en el mercado local.

En Indonesia, para el bastante afortunado adolescente con algunos años de instrucción encontrar un primer trabajo de aprendiz en un taller que fabrica ollas y cacerolas que se venden en la localidad constituye la oportunidad de demostrar que tiene talento y que puede ser creativo en su trabajo manual. Si bien la remuneración que percibe un aprendiz es mínima, además de comida y de la posibilidad de dormir en el predio, se acepta ansiosamente la oportunidad de aprender un oficio.

La nueva graduada universitaria de Delhi (India) tiene la suerte de contar con

una familia que puede mantenerla mientras va de un ministerio a otro y de un servicio público a otro procurando subir el primer peldaño de la escalera laboral. Transcurridos seis meses de búsqueda, y viendo que todas las vacantes son ocupadas por jóvenes hombres, su autoestima se ve menoscabada; la emigración hacia Europa para seguir estudios de postgrado constituye una salida, pero su país puede estar perdiendo su talento para siempre.

En Inglaterra, el joven graduado en economía que ha leído sobre los beneficios del libre comercio y de la liberalización del mercado laboral no tiene problemas para conseguir el primer trabajo. Pero de poco sirven las lindas teorías cuando se lavan platos los viernes y los sábados por la noche o se reponen mercancías para un supermercado durante la noche el resto de la semana. Si bien el trabajar en horas contrarias a los hábitos sociales en toda una serie de puestos de trabajo ocasionales puede no ser deseable, la existencia de un salario nacional mínimo y de una legislación laboral que se aplica como es debido limita la posibilidad de que la explotación vaya más allá. Dado el reciente patrón de crecimiento económico constante y de cambios demográficos, las perspectivas de que ese joven finalmente encuentre un buen trabajo son razonables. Está en mucha mejor posición del que, tras haber abandonado la escuela a temprana edad, pasó un año buscando trabajo sin conseguirlo hasta que, desalentado, se puso a vender drogas en la calle.

La incipiente respuesta internacional

Los casos anecdóticos que preceden muestran la gran diversidad de los problemas de desempleo juvenil. Todos esos ejemplos representan situaciones difíciles y que merecen atención. Sin embargo, los problemas que afrontan los jóvenes de los distintos países y de distintos entornos familiares difieren entre sí. Algunas situaciones son más graves y permanentes que otras porque reflejan una situación de carencia y de discriminación que pasa de una ge-

neración a otra. En todas las sociedades, los jóvenes de familias con recursos y con buenos contactos comienzan su vida con considerables ventajas en comparación con los pertenecientes a familias pobres. Esas desigualdades aumentarán o disminuirán según las oportunidades y el acceso que se les brinde a través de las instituciones educativas y de otros servicios de respaldo para los niños y jóvenes desfavorecidos.

La OIT sostiene con justa razón que lo que sucede durante la infancia y en la transición de la escuela al trabajo tendrá un efecto fundamental en todos los aspectos de la vida de una persona¹. Repercutirá inmediatamente en el bienestar del joven o de la joven. A mediano plazo, a medida que la persona va madurando, la experiencia realizada durante la infancia y la juventud afectará fundamentalmente la confianza en sí misma, la ambición y las consecuentes perspectivas de empleo. Las evidencias sugieren que las vivencias de la juventud tienen implicaciones a largo plazo y repercuten en las perspectivas socioeconómicas de la generación siguiente.

Las consecuencias del desempleo juvenil van más allá de la persona y de la familia. En el caso de los países pobres, las perspectivas y el patrón de desarrollo económico, social y político de las próximas décadas dependerán, en parte, de que se pueda generar una cantidad adecuada de puestos de trabajo decentes para la actual cohorte de jóvenes. En los países industrializados, se ha vinculado la falta de puestos de trabajo decente para los jóvenes al estado de depresión de quienes buscan trabajo sin conseguirlo, a los elevados niveles de drogadicción y a los mayores niveles de violencia o de delincuencia. En todos los países está aumentando asimismo la preocupación por que los jóvenes sin recursos y desilusionados puedan ser presa fácil del extremismo político. En recientes estudios se ha observado que los países en desarrollo con mayores proporciones de jóvenes en la población, combinadas con las mayores proporciones de desempleo juvenil, tienen más del doble de posibilidades de sufrir un conflicto civil durante los años noventa². Sin embargo, en lugar de culpar a

los jóvenes por las consecuencias sociales y políticas dimanadas de la exclusión social, debemos capitalizar el potencial que ellos pueden brindar. Es necesario concentrar la atención en las causas subyacentes a esos problemas en lugar de tomar a las víctimas como blanco. Existe un vínculo intrínseco entre brindar trabajo decente a los jóvenes y el desarrollo y la democracia.

Dadas las graves y profundas implicaciones del desempleo juvenil, no es de sorprender que esta cuestión haya originado una intensa actividad política en los últimos años, tanto a escala nacional como internacional. Ejemplos recientes de ello son la promulgación de diversas resoluciones dentro de las Naciones Unidas, la convocatoria de una Cumbre Mundial del Empleo en 2002 y el establecimiento de la Red Empleo Juvenil (YEN), con la participación del Banco Mundial, la OIT y las Naciones Unidas³. Dada la importancia de estas cuestiones, esta mayor concentración internacional en el empleo juvenil queda garantizada y es bien acogida.

Esta respuesta política internacional inicial al desempleo juvenil se basa en investigaciones técnicas y en un diálogo más amplio sobre el tema. A fin de elaborar respuestas políticas sólidas es necesario contar con un marco analítico y con pruebas empíricas sobre la eficacia de las distintas políticas y de los programas concebidos para mitigar los problemas del empleo juvenil. Si bien mucho es lo que se sabe acerca de la eficacia de las distintas políticas de los países industrializados en materia de juventud, nuestros conocimientos con respecto a los países en desarrollo son mucho menores. Lo que puede resultar adecuado para el contexto de un país industrializado puede no ser conveniente para un país con una enorme economía informal, una gran economía rural y un excedente masivo de oferta de mano de obra. El propio Banco Mundial lo ha reconocido últimamente:

La juventud sigue siendo un sector muy descuidado en la labor analítica y operativa del Banco [...] y hay pocos análisis económicos completos sobre los costos y los beneficios de

las inversiones que se hacen en la multitud de programas juveniles existentes dentro del Banco y entre nuestros asociados⁴.

Como se verá más adelante, el Banco Mundial está dedicando considerable tiempo y recursos para elaborar un marco analítico detallado y los fundamentos empíricos para encontrar soluciones a los problemas del empleo juvenil en los países en desarrollo. La OIT tiene una posición similar. Durante varias décadas, la Organización ha venido trabajando en cuestiones relativas al empleo juvenil y actualmente está intensificando sus actividades sobre el tema. Esta cuestión clave se discutirá asimismo en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2005. Se espera que en esa reunión se disponga de la información y de los análisis empíricos necesarios para facilitar un debate objetivo entre los interlocutores sociales. Esto contribuiría a mejorar la comprensión internacional de los verdaderos problemas que enfrentan los jóvenes y brindar orientación con respecto a las adecuadas respuestas políticas. El documento de referencia para la reunión de octubre de 2004 de la OIT constituye un buen punto de partida para este proceso⁵.

La finalidad de este artículo es prestar asistencia en el diálogo que se desarrollará en la OIT sobre la juventud examinando qué regiones y qué problemas juveniles requieren que se les otorgue prioridad. Dada la diversidad de las importantes cuestiones descritas anteriormente, el primer interrogante que exige respuesta es: ¿En qué regiones y países debería concentrarse un sistema de Naciones Unidas limitado por la escasez de recursos? Como sugieren las historias relatadas anteriormente, hay muchos ejemplos anecdóticos de desempleo juvenil, de desempleo a largo plazo, de empleo de mala calidad, de crecimiento de la economía informal y de expansión del trabajo ocasional, a tiempo parcial, precario y mal remunerado para los jóvenes. También está claro que los jóvenes a menudo se ven obligados a trabajar en horarios diferentes a los habituales. Pero debido a la falta de datos y de información, en los debates políticos hasta ahora se ha dado muy poco

peso a algunos aspectos del problema del empleo juvenil, mientras que otros acaparan toda la atención.

Por ejemplo, luego de la reciente publicación de la OIT *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, todos los medios de comunicación se centraron en el hecho de que el desempleo juvenil había pasado a afectar a unos 88 millones de personas en el mundo, lo que constituye un récord⁶. Esta publicación de la OIT intentó poner de relieve los importantes problemas del mercado laboral que afrontan los jóvenes, pero su énfasis se perdió porque los medios de comunicación se limitaron a concentrarse en las cifras del desempleo. Es imperativo que al promover un debate internacional serio sobre el empleo juvenil y al buscar soluciones factibles esclarezcamos los datos antes de tomar decisiones sobre prioridades y respuestas políticas.

Nos referiremos a continuación en este artículo a los recientes estudios realizados por el Banco Mundial, donde se ha intentado evaluar científicamente la repercusión económica de las distintas reformas y políticas que a menudo se preconizan para el empleo juvenil. Se presta especial atención a la trayectoria de las políticas activas de mercado laboral, que han estado a la vanguardia de las respuestas políticas dadas al desempleo juvenil en los países industrializados en el curso de varias décadas y que ahora están recibiendo creciente atención de parte de los países en desarrollo.

Prioridades regionales

Casi una de cada cinco personas del planeta tiene entre 15 y 24 años de edad⁷. Eso equivale a más de 1.000 millones de personas y casi el noventa por ciento de esos jóvenes viven en países en desarrollo⁸.

Durante la década pasada, la población joven aumentó drásticamente en África (en más del 35 por ciento) y en más del 20 por ciento en el sur de Asia, al tiempo que declinó moderadamente en los países industrializados. En concreto, en 2003 la proporción de población joven entre las personas

activas era del 37 por ciento en el África subsahariana y de alrededor del 30 por ciento en Oriente Medio, sur de Asia y sudeste de Asia. En los países industrializados el porcentaje de jóvenes de la población activa era solamente del 16 por ciento.

Esas disparidades regionales aumentarán drásticamente durante la próxima década debido a tendencias demográficas divergentes. Para 2015 habrá 3.000 millones de jóvenes en el mundo, con 2.500 millones en los países en desarrollo⁹. Para 2015, más del 60 por ciento de la población de África y el sur de Asia tendrá menos de 25 años de edad, mientras que en los países industrializados ese porcentaje será del 28,8 por ciento. Se prevé que entre 2003 y 2015 la cantidad de personas que integran la fuerza laboral aumentará alrededor de 30 millones en el África subsahariana y unos 20 millones en el sur de Asia, al tiempo que declinará en términos absolutos en los países en transición y en el este de Asia, y que las cifras permanecerán más o menos estáticas en las demás regiones.

Como se ve, si bien hay problemas de empleo juvenil en todas las regiones y probablemente en todos los países, las prioridades deberían estar claras. El sistema de Naciones Unidas y organizaciones como la OIT, cuyos recursos son limitados, deberían adaptar cuidadosamente sus análisis y el asesoramiento que brindan a los países en desarrollo, especialmente en lo referente a las necesidades de los jóvenes de África, sur de Asia y Oriente Medio.

Prioridades: pobreza y subempleo

Habiendo decidido concentrar la atención en un país en desarrollo, el paso siguiente consistiría en realzar nuestra comprensión de los problemas del mercado laboral que enfrenta la juventud en esas regiones. Tradicionalmente se ha prestado considerable atención al desempleo juvenil como una guía de los problemas vinculados con la juventud. Ya hemos señalado que cuando los medios de comunicación de mayor difusión cubren temas del mercado laboral relacionados con la juventud lo hacen con un

enfoque concentrado casi exclusivamente en el desempleo. En cierta medida, la comunidad internacional ha contribuido a esta situación. Por ejemplo, una de las dos únicas metas sobre empleo que figuran en los Objetivos de Desarrollo del Milenio es el índice de desempleo de las personas de 15 a 24 años de edad. Informes de la OIT y declaraciones de representantes de las Naciones Unidas hechas anteriormente también se concentraban casi exclusivamente en el desempleo juvenil¹⁰.

En cierta medida, es comprensible que los titulares de los diarios se concentren en las cifras de desempleo ya que se trata de los datos más abarcadores e internacionalmente comparables de que se dispone con respecto a los problemas del mercado laboral relacionados con la juventud. Como se señaló anteriormente, la cantidad de jóvenes desempleados del mundo ha llegado a los 88 millones y alrededor de 75 millones de esas personas viven en el mundo en desarrollo¹¹. El índice mundial de desempleo juvenil aumentó, pasando de alrededor del 12 por ciento en 1993 a más del 14 por ciento en 2003. Los índices de desempleo juvenil más altos se registran en Oriente Medio y norte de África (26 por ciento) y en el África subsahariana (21 por ciento). Muchos observadores concentran asimismo la atención en la relación entre el índice de desempleo de los jóvenes y el de los adultos, relación que va de apenas algo más de 2 a 1 en los países industrializados hasta casi 6 a 1 en el sur de Asia. En el caso de la mayoría de las regiones en desarrollo – África, América Latina y este de Asia –, la relación es de alrededor de 3 a 1. Está claro que el nivel de desempleo juvenil es excesivo y debe ser motivo de preocupación.

No obstante, dentro del contexto de los países en desarrollo puede haber problemas incluso más graves que merezcan atención prioritaria. Recientemente, diversos autores sostuvieron que deberíamos volver a concentrar la atención internacional «en los jóvenes más desfavorecidos de los países en desarrollo y en transición»¹². La juventud sin recursos puede no tener empleo, pero, por otra parte, puede también

estar haciendo jornadas demasiado largas y estar percibiendo por ellas salarios demasiado bajos, puede estar haciendo trabajo no remunerado en una empresa familiar o luchando por sobrevivir en las calles de una ciudad. En otras palabras, debemos dirigir la atención y las políticas hacia toda la gama de problemas juveniles que se describen en los párrafos de apertura de este artículo. Merece señalarse que, de las siete situaciones descritas, solamente una figuraría en las estadísticas de desempleo. Además, ese único caso sería el de la joven graduada de una familia rica de la India antes de que emigrara a Europa. Su caso estaba lejos de ser el más grave de los relatados. Todos los demás problemas del mercado laboral constituyen también ejemplos de subempleo. Es de lamentar que si nos limitamos a concentrarnos en el desempleo juvenil esos problemas pasarán desapercibidos.

Mensurar adecuadamente el subempleo presenta problemas. La OIT ha informado de que hay 130 millones de jóvenes que trabajan percibiendo menos de un dólar diario y este baremo a veces se utiliza para estimar el subempleo juvenil¹³. Pero, como señala la OIT, esas estimaciones no han sido debidamente corroboradas. En realidad, el informe de las Naciones Unidas sobre la juventud mundial de 2003 indicaba que había 238 millones de jóvenes que vivían con menos de un dólar diario¹⁴.

¿Cómo puede explicarse la drástica diferencia entre los datos de la OIT y los de las Naciones Unidas? Ambas estimaciones dimanan de los datos del Banco Mundial sobre la pobreza familiar y de las estadísticas de población de las Naciones Unidas del año 2000. Ambas fuentes asumen que la proporción de personas de un país que viven con menos de un dólar diario se puede aplicar al grupo de personas de 15-24 años de edad para calcular la cantidad de jóvenes que están situados por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, la cifra de la OIT pretende representar la cantidad de jóvenes pobres que trabajan o que por lo menos buscan trabajo. La OIT utiliza entonces el índice mundial de participación de

los jóvenes en la fuerza laboral, que estima en un 54,9 por ciento, y aplica esta relación a la cifra de 238 millones para generar una estimación de la cantidad de «trabajadores jóvenes pobres». No obstante, esto implicaría que más del 45 por ciento de los jóvenes de los países donde se concentra la pobreza no trabajan o no buscan trabajo. En cierta medida, esto parece no ser realista; en los países en desarrollo más pobres, donde viven las personas que ganan menos de un dólar diario, resulta difícil creer que el 45 por ciento de las personas de 15-24 años de edad estén estudiando a tiempo completo o que no busquen trabajo por alguna otra razón. Por ejemplo, sabemos que en muchos países africanos el porcentaje de participación de los jóvenes en la fuerza laboral está más cerca del 70 por ciento que del 45 por ciento.

Merece también señalarse que tanto las estimaciones de la OIT como las de las Naciones Unidas dimanen de los datos del Banco Mundial sobre la pobreza de los hogares. Según esas estimaciones, se clasifica como «pobres» a las personas cuando viven en hogares donde el total de los ingresos de todas las personas que contribuyen al presupuesto familiar es inferior a un dólar diario. Esto implicaría que un joven que gana 50 centavos por día pero vive con padres que ganan dos dólares diarios no estaría reflejado en los datos sobre la pobreza. De la misma manera, un hogar con dos hijos que ganen 20 centavos por día y padres que ganen cuatro dólares diarios no figurarían en las cifras. Situaciones como esta son muy comunes en los países en desarrollo más pobres. Puede entonces llegarse con seguridad a la conclusión de que tanto las cifras de la OIT como las de las Naciones Unidas subestiman la cantidad de jóvenes que viven en la pobreza y, en consecuencia, de que la magnitud del subempleo entre los jóvenes que viven en el mundo en desarrollo es mucho mayor de lo que sugerirían estas cifras sobre la pobreza. Habiendo aclarado esto, es alentador que la OIT se concentre en esta cuestión e intente dar estimaciones de los pobres que trabajan y del subempleo. Como se señala en otra parte de este artículo,

quienes hacen las políticas tienden a concentrarse más en los problemas que se pueden mensurar.

Según las Naciones Unidas, las concentraciones más grandes de jóvenes que viven por debajo de esta línea de pobreza de un dólar diario están en la India, China, Nigeria, Pakistán, Bangladesh, República Democrática del Congo, Viet Nam, Brasil, Etiopía, Indonesia y México. Sin embargo, para estimar la pobreza o el subempleo no es imprescindible limitarse a la cifra de un dólar diario. Según las Naciones Unidas, si se utiliza un indicador de dos dólares diarios, la cantidad de jóvenes que viven en la pobreza aumenta a 462 millones, es decir, casi el 40 por ciento de todos los jóvenes¹⁵.

La inmensa mayoría de los jóvenes del mundo en desarrollo trabajan en la economía informal; lamentablemente, no se recopilan datos de manera sistemática que permitan analizar el fenómeno. La OIT supone que los jóvenes están desproporcionadamente representados en la economía informal y que la mayor parte del crecimiento del empleo del mundo en desarrollo está teniendo lugar en la economía informal¹⁶. Por ejemplo, algunos observadores han sugerido que en África más del 90 por ciento de los jóvenes trabajan en la economía informal y que casi todos los nuevos puestos de trabajo se crean allí.

Si bien el subempleo merece que por lo menos se le preste la misma atención que al desempleo, esto no ha sucedido. Como se señaló anteriormente, eso se debe en parte a deficiencias en los datos. Tendemos a concentrar las respuestas políticas en los problemas económicos que podemos mensurar con exactitud. No obstante, existen opiniones en el sentido de que podría haber otras razones, menos aceptables, que explican por qué quienes toman las decisiones políticas no han ampliado su radio de atención. Muchos países tienen un reparto poco equitativo tanto de los ingresos como del poder político. A menudo, esto se refleja en un reducido apoyo político y en recursos financieros limitados para realizar intervenciones en respaldo de los jóvenes más desfavorecidos¹⁷. Estos factores polí-

ticos pueden haber influido en los debates de las políticas en los países en desarrollo y haciendo que éstos se concentraran únicamente en el desempleo juvenil.

En todo Africa y en muchas partes de Asia, el desempleo juvenil se concentra entre la juventud que tiene mayor nivel de instrucción, perteneciente a familias de elevados ingresos. Por ejemplo, un extenso estudio en Sri Lanka llegó a la conclusión de que el desempleo es «en gran medida voluntario. La mayor parte de los desempleados son personas jóvenes con un nivel relativamente bueno de educación, que viven con sus padres y cuentan con respaldo familiar para realizar búsquedas más amplias de trabajo». En ese mismo estudio se señalaba que los bajos ingresos del trabajo eran un factor más importante que el desempleo para explicar la pobreza.

Lamentablemente, en un país en desarrollo pobre, con una enorme economía informal y sin subsidios de desempleo, la mayoría de los jóvenes no pueden permitirse estar desocupados. A diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, donde generalmente hay algún respaldo financiero del Estado para asistir a los desempleados mientras buscan trabajo activamente, en la mayoría de los países en desarrollo la red familiar es la que debe financiar la búsqueda de trabajo. Pero la enorme mayoría de las familias no cuenta con recursos financieros para hacer frente a esta carga. En consecuencia, al no haber empleos asalariados disponibles, la mayoría de los jóvenes deben realizar actividades de supervivencia en el sector informal o aceptar trabajos no remunerados.

Recientemente se han reconocido las fallencias de concentrar la atención en el desempleo juvenil en los países en desarrollo. Organizaciones como el Banco Mundial han reconocido que gran parte de la atención que se presta al desempleo de jóvenes con estudios es resultante de un proceso político tendencioso y, en informes recientes, han hecho énfasis en las limitaciones del desempleo como guía para los problemas juveniles. Como señala Godfrey¹⁸ en un texto preparado para el Banco Mundial:

En los países que no cuentan con sistemas efectivos de subsidio de desempleo, concentrarse en el desempleo juvenil podría distraer la atención dirigiéndola hacia los problemas de los más privilegiados, en lugar de concentrarse en los menos privilegiados.

O'Higgins¹⁹ llega a conclusiones similares:

La política de empleo juvenil debe prestar mayor atención a los grupos desfavorecidos del mercado laboral. En este ámbito, un primer paso exige determinar de manera objetiva los grupos que tienen mayores problemas para conseguir y mantener empleos de calidad. En los países en desarrollo, por motivos bastante obvios aunque no objetivos, es hora de descartar la hipótesis de «los desempleados con estudios», que fuera habitual durante largo tiempo, y concentrarse en los grupos que realmente exigen que se les preste atención.

Las organizaciones internacionales tienen la responsabilidad de ayudar a hacer que los escasos recursos disponibles se destinen a los problemas más graves de empleo juvenil. Las consideraciones que preceden sugerirían que el sistema de las Naciones Unidas debería concentrarse en mejorar la posición y las perspectivas de los jóvenes más necesitados de los países en desarrollo. Esta categoría de «más necesitados» incluye a los jóvenes que están subempleados y que viven con ingresos extremadamente bajos, al igual que a los desempleados. Es necesario prestar especial atención a esos jóvenes, subempleados o desempleados, que debido a factores intergeneracionales están atrapados en un ciclo de pobreza y tienen la menor cantidad de probabilidades de encontrar trabajo en la economía formal.

Es encomiable lo realizado por el Banco Mundial para procurar corregir esto en particular; recientemente la OIT ha comenzado a seguir ese ejemplo²⁰.

Opciones políticas y posibles soluciones

Para mejorar la situación de los jóvenes desfavorecidos en el mercado laboral se podría enfocar el problema de una multitud de maneras. Las reformas políticas y las intervenciones internacionales y en el micro, medio y macro nivel pueden todas ser convenientes. En primer lugar, se puede estudiar qué cambios en las políticas internacionales de comercio, finanzas y desarrollo podrían acelerar el crecimiento económico de los países en desarrollo donde los problemas de empleo juvenil ya han alcanzado niveles críticos y donde se tiene la certeza que se intensificarán durante la década venidera.

A escala nacional se puede contemplar toda una serie de reformas macroeconómicas que podrían impulsar el gasto público y las inversiones privadas y, con ello, la demanda de mano de obra en la economía formal. Se podría concentrar la atención asimismo en el nivel intermedio, a través de políticas o intervenciones industriales destinadas a acelerar el crecimiento de determinados sectores de la economía formal que tengan una elasticidad de empleo relativamente alta o donde haya grandes efectos multiplicadores sobre la economía nacional. Podría ser prioritario realzar el crecimiento, la productividad y los ingresos del sector agrícola y rural con el fin de disminuir el ritmo de emigración de los jóvenes de las zonas rurales hacia las zonas urbanas. En esas reformas en el macro y medio nivel se podría también considerar la relación entre equidad, crecimiento económico y resultados del empleo. La distribución de los ingresos podría ajustarse a través de transferencias de efectivo a los grupos más pobres de la sociedad o mejorando su acceso a bienes como tierra, agua y fertilizantes.

En el nivel micro se puede pensar en hacer intervenciones en el mercado laboral en lo correspondiente a la oferta y la demanda, además de medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Las medidas en lo concerniente a la demanda podrían incluir obras pú-

blicas, desarrollo de infraestructura utilizando métodos con mano de obra intensiva y subsidios salariales en el sector privado, como así también respaldo financiero a las pequeñas empresas o a los autónomos. En cuanto a la oferta, en general se consigue considerable respaldo para las medidas que realzan los índices de permanencia de los jóvenes en los estudios y la calidad de la educación básica, como así también para una amplia variedad de programas de formación que puedan mejorar las calificaciones, la productividad y la capacidad potencial de generar ingresos de los jóvenes. Otra posibilidad es llevar a cabo intervenciones para establecer o mejorar los servicios de empleo y otros programas destinados a mejorar el funcionamiento del mercado laboral promoviendo la transmisión de información.

Finalmente, hay una amplia gama de reformas estructurales, tanto en el mercado de producción como en el mercado laboral, que podría estar en cualquier orden del día destinado a mejorar la posición y las perspectivas de los jóvenes desempleados en el mercado laboral. Esto podría incluir reformas destinadas a eliminar las fallas del mercado, tales como el acceso inadecuado a créditos y la reglamentación o las instituciones deficientes o inadecuadas, ya sea en el mercado de los productos o de la mano de obra. En ciertas economías, las políticas salariales podrían revestir importancia fundamental en este ámbito.

De lo que precede, es evidente que resulta difícil distinguir entre cualquier debate sobre el empleo juvenil y una discusión de amplio alcance sobre política económica o sobre el proceso de desarrollo económico. El problema es que esto lleva a una compleja red de cuestiones macroeconómicas como la incidencia y la estructura impositiva, el nivel y la composición de los gastos fiscales, las tasas de interés y el efectivo disponible, la política industrial, los tipos de cambio y la política comercial. A menudo se debaten estas cuestiones en términos teóricos, empíricos o ideológicos. Tampoco hay un consenso completo con respecto a la amplia gama de cuestiones económicas internacionales que pueden

influir en el empleo juvenil, como las reglas que rigen el comercio internacional, la deuda internacional, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) o las actividades de las instituciones financieras internacionales. En esos ámbitos a menudo hay grandes controversias con respecto a las implicaciones de las políticas.

En consecuencia, muchos textos que se refieren al empleo juvenil dedican uno o dos párrafos a esas cuestiones macroeconómicas o de política económica internacional, señalando que son extremadamente importantes y declarando inmediatamente después que tales cuestiones van más allá del tema del texto en cuestión. Resumiendo, gran parte de lo que se escribe sobre el empleo juvenil se limita a las cuestiones microeconómicas y estructurales mencionadas anteriormente. Muchas de esas microintervenciones forman parte del rubro genérico de políticas activas de mercado laboral.

Políticas activas de mercado laboral

Consideraciones teóricas

Las políticas activas de mercado laboral comprenden por lo menos tres aspectos principales y diferentes: 1) creación de empleo a través de obras públicas, subsidios para empleo en el sector privado y desarrollo de microempresas o ayuda a autónomos; 2) refuerzo de las calificaciones y capacidades de los trabajadores a través de cursos de formación o de capacitación; 3) suministro de información, por ejemplo, a través de los servicios de empleo. El primer grupo de programas se concentra en la demanda del mercado laboral y el segundo en la oferta, mientras que el tercero procura mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Dentro de cada una de estas tres amplias categorías hay toda una serie de programas diferentes y una variedad de procesos de aplicación y de mecanismos para elegir los destinatarios. Algunos programas pueden concentrarse específicamente en la juventud desfavorecida pero la gran mayoría de ellos son

mucho más amplios. No obstante, el principal objetivo económico de todas las políticas activas de mercado laboral consiste en mejorar las perspectivas de empleo a largo plazo y la capacidad de obtener ingresos de los participantes. Algunos programas pueden también tener importantes objetivos sociales, como promover la inclusión o crear redes de seguridad para los ingresos.

Las políticas activas de mercado laboral están atrayendo en este momento considerable atención en los debates sobre las posibles soluciones a los problemas del empleo juvenil en los países en desarrollo. Estas políticas merecen por cierto atención dado que, en teoría, se supone que mejoran el empleo y las oportunidades de obtener ingresos de los participantes. Quienes proponen medidas activas tienden a considerarlas los instrumentos más directos y más aceptables políticamente para ocuparse del desempleo y de la baja remuneración de los jóvenes trabajadores. Por otra parte, quienes se oponen sostienen que esas medidas pueden constituir un despilfarro del dinero de los contribuyentes o de la AOD y que los beneficios que obtienen los trabajadores se hacen a costa de otros trabajadores; asimismo, opinan que muchas medidas activas se limitan a «desplazar» el problema de desempleo o subempleo en lugar de generar situaciones en las que todos salgan ganando. La verdad probablemente esté en algún punto situado entre ambos extremos.

Lamentablemente, en los países en desarrollo hay muy poca experiencia práctica con muchos de los componentes de las políticas activas de mercado laboral y la mayor parte de ellas proceden de experimentos realizados en países industrializados. El término «políticas activas de mercado laboral» se ha puesto de moda desde hace algunas décadas y pasó a destacarse en los países de la OCDE luego de la crisis del petróleo de los años setenta, cuando pareció comenzar a trastabillar el período de casi «pleno empleo» de posguerra. Fue un período de estancamiento e inflación en el que muchos países industrializados sufrieron una acelerada inflación y tuvieron

índices de desempleo de dos dígitos. Las respuestas que dieron los países industrializados a estos choques exógenos variaron, pero la mayoría de los gobiernos comenzaron a cuestionar el nivel de recursos públicos que se destinaban a las políticas «pasivas» de mercado laboral, como el pago de subsidios de desempleo, y comenzaron a preguntarse si esos gastos públicos no se podían utilizar de manera más eficiente en políticas que fomentaran u obligaran a los desempleados a participar activamente en algún programa de mercado laboral.

A medida que la liberalización comercial, la desregulación de los mercados financieros y otros aspectos de la mundialización económica se fueron propagando en el curso de las últimas dos décadas, en muchos países industrializados las personas que tomaban las decisiones políticas mantuvieron su fuerte compromiso con las políticas activas de mercado laboral. Eso se debió en parte a que los mercados abiertos de capital y los compromisos con el libre comercio habían reducido el grado de libertad que existía anteriormente para utilizar políticas macroeconómicas comerciales e industriales a fin de procurar alcanzar el pleno empleo. Debido a la mundialización, esos instrumentos políticos de gran importancia fueron concentrándose cada vez más en luchar contra la inflación, atraer inversiones extranjeras directas a través de recortes impositivos e impedir la salida de capitales. Al reducirse el espacio político, los objetivos nacionales en materia de empleo – que habían ocupado el primer plano en los debates de la política económica nacional durante varias décadas – o bien descendieron en la lista de prioridades gubernamentales o se tuvo que procurar alcanzarlos con otros instrumentos o políticas. Entre las últimas figuraba una concentración en la flexibilidad del mercado laboral y mayor confianza en las políticas activas de mercado laboral.

No obstante, tras una prolongada experimentación, se hace cada vez más evidente que los problemas del mercado laboral no se pueden resolver haciendo uso nada más que de una pequeña gama de programas y reformas. Incluso la OCDE, que en los años

ochenta y noventa estuvo a la vanguardia abogando por la adopción dichas políticas activas, más recientemente ha reconocido las limitaciones de estas últimas. En una importante revisión de las medidas activas que la OCDE llevó a cabo en 2000 se llegó a la conclusión siguiente²¹:

La trayectoria de muchas de las medidas activas es contradictoria en lo que se refiere a elevar el empleo futuro y a las perspectivas de ingresos de quienes buscan empleo y a producir beneficios para la sociedad. [...] las políticas activas más efectivas son solamente un elemento de una estrategia abarcadora que comprenda las medidas macro y microeconómicas necesarias para reducir considerablemente el desempleo. Sin embargo, siguen constituyendo un arma potencialmente importante en la lucha contra el desempleo.

Dada la gran diversidad de programas «activos» potenciales, la exacta combinación de políticas activas de mercado laboral utilizadas en un país se debe adaptar cuidadosamente a la situación económica predominante y a las causas del desempleo o subempleo. Por ejemplo, la mayor parte de las medidas que se toman en lo concerniente a la oferta solamente tendrán éxito si los niveles de la demanda agregada alcanzan para generar una expansión de los empleos suficientemente amplia como para absorber a los trabajadores que han adquirido una nueva formación. De esta manera, la capacitación y el desarrollo de calificaciones son más eficientes cuando algunos sectores de la economía se están expandiendo más rápidamente y demandando más trabajadores. Esto sucede cuando se dan grandes cambios estructurales, como, por ejemplo, cuando se pasa de una estructura basada en la manufactura a un aumento del sector de servicios. Esto es lo que ocurrió en la mayoría de los países industrializados durante las últimas décadas.

En consecuencia, algunas de las experiencias de los países industrializados en el ámbito de las medidas concernientes a la oferta pueden ser adecuadas para países de medianos ingresos y para los países en desarrollo suficientemente afortunados

como para que estén surgiendo allí nuevas industrias o actividades económicas. No obstante, probablemente sean menos adecuadas para la gran mayoría de los países en desarrollo, que es donde se concentran los problemas de empleo juvenil. Por ejemplo, en la mayoría de los países del África subsahariana, los únicos cambios estructurales importantes que tuvieron lugar en las últimas décadas fueron el achicamiento del sector público y el paso de los trabajadores despedidos a actividades informales. En esos países, los elevados niveles de subempleo y desempleo son el resultado de varias décadas de lento crecimiento económico e inadecuada demanda. En tales circunstancias, las medidas que se tomen en lo concerniente a la oferta pueden seguir teniendo un papel complementario que desempeñar, pero no es probable que sean una panacea para los niveles masivos de desempleo y subempleo juvenil que existen. Por lo menos en teoría, en esas economías con escasez de demanda puede ser más conveniente desarrollar infraestructura con gran intensidad de mano de obra, otras formas de obras públicas, otorgar subsidios de empleo y brindar respaldo a las microempresas o al trabajo por cuenta propia.

Consideraciones prácticas

Las prescripciones políticas para hacer frente al desempleo juvenil no deben basarse únicamente en consideraciones teóricas sino, siempre que sea posible, en evidencias empíricas sólidas. La mayoría de las políticas activas de mercado laboral son caras y, dada la amplia variedad de programas posibles, las decisiones políticas se deberían basar en un análisis riguroso de los costos y los beneficios. Las evaluaciones detenidas y abarcadoras de las políticas activas de mercado laboral son especialmente importantes en los países en desarrollo porque en ellos siempre habrá toda una pléthora de otros problemas que requieren inversiones públicas. La competencia por los gastos fiscales es feroz y en esas circunstancias resulta catastrófico el

costo de oportunidad social ocasionado por una utilización ineficiente de los escasos recursos de la AOD.

Las técnicas para evaluar las políticas activas de mercado laboral han progresado considerablemente en los últimos años. En efecto, los gobiernos de los países industrializados dedican considerables cantidades de recursos humanos y financieros a evaluar dichas políticas y modificarlas con el fin de realzar su eficiencia y eficacia. Es más, durante los últimos veinte años la OCDE ha estado prestando asistencia a los países industrializados para mejorar esas técnicas de evaluación y sus opciones en materia de políticas de mercado laboral. Como se señalara anteriormente, este hecho ha provocado considerables cambios en el pensamiento de la OCDE con respecto a la eficacia de las políticas activas, como así también cambios, durante las últimas dos décadas, en la asignación de recursos en los países industrializados a escala nacional²².

Las evaluaciones más científicas de las políticas activas de mercado laboral implican tres aspectos. En primer lugar, es necesario comparar las experiencias en materia de empleos y de ingresos de los participantes luego del programa con un grupo de referencia que tenga un historial y un perfil similar pero que no haya participado en el programa²³. Por ejemplo, se pueden recopilar datos sobre el empleo y los ingresos de un grupo de jóvenes que hayan participado en un programa de formación y comparar su desempeño con un grupo de referencia de jóvenes que no recibieron formación pero que tienen un nivel de educación y que provienen de un entorno socioeconómico similar. De esta manera se puede valorar en qué medida la participación en el programa mejoró las probabilidades de encontrar empleo y cuánto aumentaron los ingresos. Una vez terminado el programa es fundamental que en el proceso de evaluación se comparen los perfiles de los participantes del programa con los del grupo de referencia detenidamente y que se registren con exactitud los ingresos y el empleo durante un período adecuadamente largo.

En segundo lugar, para una evaluación fiable también es importante computar la repercusión de los programas en el equilibrio general y tener en cuenta una serie de efectos nocivos que pueden resultar de las políticas activas de mercado laboral y de sus efectos multiplicadores. Entre dichos efectos se cuentan: el efecto del llamado «peso muerto», es decir, la medida en que se hubiera obtenido el mismo resultado sin que estuviera el programa en cuestión, los efectos de sustitución, dado que las personas subsidiadas pueden reemplazar a personas que no han tenido subsidios; los efectos de desplazamiento, dado que las actividades subsidiadas pueden desplazar otras actividades de la economía, y los efectos de privilegio, ya que las personas pueden ser seleccionadas porque están entre las más instruidas o con mejores calificaciones o incluso porque tienen otras ventajas, mientras que las que carecen de esos atributos no son seleccionadas²⁴. Los efectos multiplicadores de las políticas activas de mercado laboral pueden producirse a través de distintos canales, como el aumento del consumo resultante de las decisiones en materia de gastos de personas que obtienen ingresos de algún programa de obras públicas o porque gracias a un subsidio salarial pudieron conseguir trabajo en el sector privado. Resulta muy difícil medir adecuadamente esos efectos multiplicadores.

El tercer aspecto de toda evaluación abarcadora implica comparar el costo público del programa en cuestión con los logros sociales obtenidos con la inversión. Además de los beneficios económicos privados de una persona, las políticas activas de mercado laboral a menudo pueden aportar importantes beneficios sociales. Se espera que la participación en un programa – aun cuando éste no lleve a un empleo permanente o a un aumento de ingresos – origine una mayor cohesión social que puede reflejarse en una disminución de enfermedades como la depresión, la drogadicción o la delincuencia. Como es obvio, tales evoluciones son beneficiosas para la sociedad. Sin embargo, es necesario comparar los beneficios sociales dima-

nados de las políticas activas de mercado laboral con los beneficios que pueden dimanar de utilidades alternativas de esos recursos. Dicho de otra manera, se han de considerar los costos sociales. Por ejemplo, en un país pobre en desarrollo, los recursos utilizados para las políticas activas de mercado laboral podrían utilizarse para costear una mejor educación primaria, mejor atención médica o, quizás, otorgar algunos ingresos básicos a las personas de edad o a las personas con discapacidades a través de seguros sociales. En los países muy pobres se han de evaluar los beneficios sociales de las políticas activas de mercado laboral en relación con los beneficios que se podrían conseguir a través de un mejor acceso al agua potable, irrigación para promover la seguridad alimentaria o la erradicación de enfermedades como la malaria o la onchocercosis.

Martin Godfrey, en un reciente documento preparado para el Banco Mundial, sostiene que las políticas activas de mercado laboral deben pasar satisfactoriamente dos pruebas²⁵. En primer lugar, todo programa que implique utilizar fondos públicos debe superar una prueba de beneficios/costos sociales. En segundo lugar, todo programa que se supone ayudará a los jóvenes desfavorecidos debe brindarles un alto índice privado de beneficios. Según Godfrey:

Los programas que no satisfacen el primer criterio están engañando a los contribuyentes; los que no satisfacen el segundo criterio están engañando a los candidatos, en realidad, traicionando la confianza de algunas de las personas más vulnerables del país. Es necesario hacer evaluaciones rigurosas: en la mayoría de los países en desarrollo no se hace ninguna.

Para corregir este problema, la OIT acaba de terminar un importante estudio donde se examinan los fundamentos empíricos sobre la repercusión de las políticas activas de mercado laboral en los países industrializados, en transición y en desarrollo²⁶. La OIT recomienda que en el futuro se adopte un enfoque más diferenciado y selectivo de esas políticas. El estudio llega

a la conclusión de que la repercusión que tienen los programas en el empleo y en los salarios generalmente es pequeña aunque positiva debido a los efectos negativos de «peso muerto», sustitución, desplazamiento y privilegio mencionados anteriormente. Según el estudio de la OIT:

Las evaluaciones de las políticas activas de mercado laboral han mostrado que no todas las medidas activas son eficientes en lo relativo a llegar a sus grupos destinatarios; tampoco realzan todas las oportunidades de los participantes de acceder posteriormente a puestos de trabajo; y no todas constituyen medios eficientes con relación a los costos para alcanzar las metas deseadas²⁷.

Este mismo estudio ha subrayado los importantes efectos multiplicadores y sociales que pueden derivarse de determinados tipos de políticas activas. En el caso de los países en desarrollo, los autores concluyen:

El estudio ha mostrado que las medidas de políticas activas de mercado laboral que ahora parecen revestir menor importancia en algunos países desarrollados occidentales de la OCDE, como las obras públicas y las medidas del lado de la demanda en general, pueden tener mucho éxito en países en desarrollo²⁸.

Aunque el estudio de la OIT no se concentra específicamente en los jóvenes, los autores reconocen que «diversas evaluaciones revelan que en general las políticas activas de mercado laboral parecen ser bastante efectivas para las mujeres y las personas que vuelven a incorporarse al mercado laboral pero rara vez lo son en el caso de los jóvenes»²⁹.

El Banco Mundial ha comenzado asimismo a compilar y sintetizar las evaluaciones y los datos disponibles con respecto a las políticas activas de mercado laboral. En dos importantes estudios del Banco Mundial se han examinado las repercusiones de las políticas activas de mercado laboral en general, y otros estudios encargados por el Banco Mundial se han concentrado más específicamente en cuestiones relativas al

empleo juvenil. El primer estudio del Banco Mundial sobre las políticas activas de mercado laboral se basa casi por completo en experiencias de los países industrializados y confirma las preocupaciones de la OCDE mencionadas anteriormente sobre la verdadera repercusión y eficacia de esos programas. Los autores llegan a la conclusión de que «los beneficios generalmente son modestos y los análisis de costos-beneficios sugieren que a veces los índices sociales de rendimiento de los programas efectivos también son negativos»³⁰.

El más reciente estudio del Banco Mundial sobre las políticas activas de mercado laboral proporciona información de países en desarrollo³¹. Las evaluaciones de países en desarrollo que se resumen en este estudio comparan el rendimiento del empleo y los ingresos de los participantes con un grupo de referencia, pero en la mayoría de las evaluaciones no se toman en cuenta los efectos nocivos mencionados anteriormente ni se computan las repercusiones exactas en materia de costos-beneficios. Con todo, constituye el estudio más abarcador sobre las políticas activas de mercado laboral en los países en desarrollo de la que disponemos actualmente.

Lamentablemente, las evidencias empíricas de los países en desarrollo son incluso menos alentadoras que los resultados obtenidos en los países industrializados.

Por ejemplo, con respecto a la repercusión de los **servicios de empleo** en los países industrializados, son razonablemente positivas. En comparación con otras formas de políticas activas de mercado laboral, los servicios de empleo son relativamente baratos y las evaluaciones sugieren en general efectos positivos en el empleo en los países de la OCDE, aunque según el estudio del Banco Mundial «no parecieron mejorar considerablemente las perspectivas de empleo ni los salarios de los jóvenes»³².

Pero los datos disponibles en lo que respecta a los países en desarrollo son negativos casi por completo. El estudio más reciente del Banco Mundial llega a la conclusión de que «los servicios de empleo [...] resultan de poca utilidad en situaciones

donde el desempleo estructural es elevado y donde no hay demanda de mano de obra. Se plantean algunos interrogantes en cuanto a la cobertura y la eficacia de esos servicios en los países en desarrollo, donde muchas de las transacciones del mercado laboral son informales»³³.

Godfrey también ha examinado para el Banco Mundial una abarcadora gama de políticas que afectan a las perspectivas de ingresos y de empleos de los jóvenes desfavorecidos. Según datos obtenidos en distintos países asiáticos y latinoamericanos, llega a conclusiones similares a las que preceden, sosteniendo que no hay pruebas de que los servicios de empleo mejoren suficientemente los mercados como para tener una repercusión considerable en el índice de éxito de los jóvenes que buscan trabajo, y hay inclusive menos indicios de que beneficien mucho a los jóvenes más necesitados, muchos de los cuales no poseen las cualidades que están buscando los empleadores³⁴.

El estudio de la OIT proporciona otras visiones sobre los servicios de empleo en los países en desarrollo. Por ejemplo, este estudio sugiere que en los países africanos de habla inglesa los servicios públicos de empleo tienen una escasísima cantidad de recursos, por lo que el servicio que brindan es de calidad mínima³⁵. Pero dado el rápido crecimiento de la fuerza laboral y los pocos puestos vacantes existentes convendría dudar en cuanto a la conveniencia de efectuar inversiones considerables para superar esos inconvenientes.

Las evaluaciones de los programas de **formación de mercado laboral** que ha dado a conocer el Banco Mundial son todavía más pesimistas. El primer estudio del Banco Mundial basado en datos de los países industrializados llegó a la conclusión de que «los programas de formación, especialmente para los desempleados de larga duración, con frecuencia no tuvieron repercusiones positivas y en la mayoría de los casos se observó que los costos eran elevados en comparación con los resultados obtenidos». En el último estudio del Banco Mundial se sintetizan los resultados de cuatro evaluaciones de programas

de formación puestos en práctica en países en desarrollo. En tres de los cuatro programas las repercusiones sobre el empleo y los ingresos eran negativas. En otras palabras, en tres de cada cuatro casos los participantes de los programas de formación tuvieron menos oportunidades de trabajar y menores ingresos que un grupo de referencia con características similares. Según el Banco Mundial, «parecería que los pocos programas que se han evaluado en los países en desarrollo tienen menos repercusión que en los países desarrollados o en los países en transición. Si esto fuera así, ¿es necesario adaptar esos programas para que reflejen los grandes sectores informales y la escasa capacidad administrativa de muchos de esos países?»³⁶.

Como se ha señalado, la mayoría de los programas que se evalúan no son específicos para jóvenes. No obstante, el primer informe del Banco Mundial llegaba a la conclusión de que los programas de formación para jóvenes eran los que tenían la peor trayectoria, comparados con los programas de formación destinados a los desempleados de larga duración y a las personas afectadas por despidos masivos³⁷. El Banco Mundial señalaba:

En casi todos los casos [...] luego de la formación, los participantes no tuvieron mayor suerte que el grupo de referencia, ni en las probabilidades de conseguir empleo ni en los ingresos. Además, el análisis de costos-beneficios de diversos programas de formación para jóvenes sugiere que los índices sociales de beneficios fueron en general negativos, tanto a corto como a largo plazo³⁸.

Tras haber examinado nuevas evaluaciones procedentes del Canadá, Francia y Suecia, el Banco Mundial señalaba:

En esos países, los programas de formación para jóvenes parecen no haber tenido ningún efecto en sus probabilidades de obtener un empleo estable ni incrementaron la duración del empleo cuando se encontraba³⁹.

Los estudios de la OCDE han llegado a conclusiones similares, aunque en el segundo

estudio del Banco Mundial se encontraron resultados más positivos en unos pocos programas de formación para jóvenes de América Latina (Argentina, Chile, Perú y Uruguay). Se trata de los denominados programas «Jóvenes», destinados a los jóvenes desfavorecidos y que combinan formación con experiencia laboral y otras formas de asistencia, como ayuda psicológica y asesoramiento profesional. No obstante, el Banco Mundial ha emitido dudas con respecto a esos programas por distintas razones, entre las cuales están sus elevados costos y el hecho de que no llegan a muchos jóvenes⁴⁰.

Afortunadamente, no todas las experiencias son negativas. El estudio del Banco Mundial contiene un análisis separado de programas de capacitación para trabajadores afectados por despidos masivos. Hay pocos datos concretos procedentes de países en desarrollo, pero existe una evaluación interesante procedente de Bosnia y Herzegovina de un programa de desmovilización de soldados y reincorporación a la fuerza laboral civil. Los resultados de este programa fueron extremadamente positivos: la participación en el programa aumentó las probabilidades de empleo en un 43 por ciento y tuvo asimismo un considerable efecto positivo en los ingresos. Esta experiencia podría aprovecharse en diversos países africanos que deben reincorporar a jóvenes soldados.

Las políticas activas de mercado laboral que operan más en la parte de la demanda del mercado laboral incluyen **subsidios para los salarios y el empleo** para empresas privadas que contratan a trabajadores. Sobre la base del análisis del Banco Mundial parecería que la trayectoria seguida por ese tipo de programas en los países industrializados no es especialmente positiva desde una perspectiva económica. No obstante, el Banco Mundial ha revisado un programa de un país en desarrollo llevado a cabo en Argentina (el experimento Proempleo), que sugería efectos positivos en la experiencia de empleo posterior al programa. Este programa permite comparar la repercusión de las actividades de formación y de los subsidios

familiares porque implica brindar ambos tipos de asistencia a participantes seleccionados al azar y compara su trayectoria de empleo posterior al programa con un tercer grupo de referencia. Las personas que recibieron la formación podrían especializarse en administración de pequeñas empresas o en una serie de calificaciones profesionales prácticas como soldadura, construcción, cocina y electricidad. Transcurridos dieciocho meses, las personas que percibieron el subsidio salarial tenían muchas más probabilidades de tener un empleo que las personas del grupo de referencia, mientras que la formación no había tenido repercusión⁴¹.

Aparte de la evaluación que precede, hay muy pocos datos concretos sobre la repercusión de los subsidios salariales en los países en desarrollo y parece que muchos países en desarrollo tienen poca o ninguna experiencia con tales programas⁴². No obstante, existen países en transición, como la República Checa, Polonia, Hungría y Rumania, que han destinado considerables recursos a los subsidios salariales que pueden tener una repercusión muy positiva sobre el empleo⁴³.

Se debe señalar asimismo que los programas que incluyen un subsidio salarial están destinados a subsidiar los costos laborales de un empleador y, a menudo, destinados a los desempleados de larga duración, a los trabajadores discapacitados y a los jóvenes. En consecuencia, en muchos de esos programas con frecuencia hay un fuerte elemento social y, si se eligen cuidadosamente los destinatarios y se ejerce un buen control, se pueden eliminar las posibilidades de efectos de sustitución o de privilegios. Como señala Godfrey⁴⁴:

Los programas de subsidios salariales [...] imparten interesantes lecciones para un nuevo tipo de política de empleo juvenil. Una de ellas es que pueden ser especialmente beneficiosos para las personas más carenciadas... En principio, se puede seleccionar más cuidadosamente a los destinatarios, por ejemplo, subsidios para empleadores que emplean a trabajadores jóvenes con discapacidades o miembros de un grupo étnico determinado.

La OIT llega a conclusiones similares y señala que «los subsidios salariales para los empleadores o los empleados parecen ser especialmente útiles para responder a las necesidades de los desempleados de larga duración»⁴⁵.

Otro tipo de programa que goza de popularidad en los países en desarrollo es el constituido por las obras públicas o los proyectos con mano de obra intensiva. Algunos autores no los consideran políticas activas de mercado laboral porque tienden a tener objetivos múltiples, como el establecimiento de infraestructura, redes de seguridad de ingresos y creación de empleos. Según el Banco Mundial, la mayoría de las evaluaciones de esos programas que se realizaron en los países industrializados y en países en transición no son positivas. El Banco Mundial piensa que los efectos negativos posteriores a los programas observados en los países industrializados podrían ser causados por el estigma de estar asociados con programas de obras públicas realizados en el pasado. Esto es mucho menos probable en un país pobre en desarrollo.

Godfrey⁴⁶ se muestra muy positivo con respecto a los beneficios económicos más amplios que pueden derivarse de este tipo de programas:

En principio, un sistema de red de seguridad de este tipo se adecua de manera ideal a un país en desarrollo porque también crea y mantiene los bienes. Tales programas crean empleos directamente durante el proceso de construcción, indirectamente a través de vínculos con las industrias proveedoras, a través del efecto multiplicador cuando los trabajadores gastan sus ingresos y dinámicamente cuando los bienes que se han construido ayudan a aumentar la productividad en ese ámbito y cuando el aumento de la demanda eleva los incentivos para invertir.

Señala asimismo que «no se debe olvidar la gran fuerza que tienen tales programas cuando son adecuadamente concebidos, es decir, cuando abarcan a un grupo autoseleccionado de personas necesitadas»⁴⁷.

La OIT tiene una enorme experiencia en promover el desarrollo de infraestructura

con gran intensidad de mano de obra, y esta experiencia confirma los argumentos de Godfrey. Tradicionalmente se ha concentrado la atención en la infraestructura, como caminos rurales, caminos secundarios, pozos y sistemas de irrigación, drenaje y cloacas, pero el enfoque también se puede utilizar para infraestructura social, incluyendo establecimientos escolares y centros de salud. En los últimos años, la OIT se ha concentrado en crear el marco logístico dentro de los ministerios de planificación, departamentos viales u otras secciones de la función pública con el fin de garantizar que en los procedimientos de contratación para crear infraestructura se dé prioridad a técnicas con gran intensidad de mano de obra y se promueva el trabajo decente. Las evaluaciones que la OIT hizo de estos programas no han evaluado la repercusión posterior al programa ni los ingresos de los participantes. Sin embargo, se han hecho evaluaciones que comparan la repercusión económica de la infraestructura construida con técnicas «de equipamiento intensivo» y las construidas con técnicas de empleo intensivo. Según la OIT, el enfoque basado en la mano de obra intensiva resulta entre el 10 y el 30 por ciento menos costoso y da mejores resultados en lo concerniente a ingresos y consumo de los hogares (que aumentan por lo menos al doble), llega a los grupos de bajos ingresos (a través de por lo menos el triple de empleo para la mano de obra no calificada) y utiliza por lo menos un 50 por ciento más de los recursos locales⁴⁸. La OIT sostiene asimismo que las técnicas de empleo intensivo tienen importantes efectos macroeconómicos porque reducen la necesidad de divisas entre un 50 y un 60 por ciento⁴⁹.

El estudio de Auer confirma estas positivas conclusiones. Se llega a la conclusión de que:

En los países en desarrollo, las obras públicas, especialmente en el ámbito de la construcción, pueden tener importantes efectos multiplicadores. Además, al no haber subsidios pasivos, contribuyen a brindar un sustento a los segmentos más pobres de la sociedad⁵⁰.

Finalmente, el Banco informa sobre la repercusión de la **ayuda para el desarrollo de las microempresas y ayuda para el trabajo por cuenta propia**, lo que normalmente incluye algún tipo de ayuda financiera y de servicios técnicos como formación o asistencia para desarrollar y poner en práctica un plan comercial. Según el estudio del Banco Mundial, las pruebas sobre la repercusión de estos programas son demasiado pocas. En muy pocos de esos programas se han realizado evaluaciones científicas. No obstante, los datos disponibles a partir de revisiones efectuadas en países industrializados justifican cierto optimismo con respecto a la eficacia de esos programas, si bien hay algunas salvedades que hacer porque los índices de pedidos son bajos y los elevados índices de fracaso de los nuevos negocios implican que esos tipos de intervención tienen un riesgo considerable⁵¹. También según el estudio del Banco Mundial, «mientras que los costos de peso muerto y desplazamiento pueden ser importantes, en general no se han tomado en cuenta esos efectos»⁵². El estudio del Banco Mundial llega a la conclusión siguiente:

En última instancia, es necesario realizar una evaluación mucho más profunda para comprender las repercusiones de los programas destinados a prestar asistencia a los trabajadores desempleados para que inicien sus propios emprendimientos. Esto se aplica especialmente en los países en transición y en desarrollo, donde se han realizado muy pocas evaluaciones rigurosas⁵³.

Los comentarios que preceden se refieren a la repercusión de los programas de asistencia para desarrollo de microempresas en general y no específicamente a los programas para jóvenes. No obstante, en su documento para el Banco Mundial, Godfrey examina la repercusión de los programas de desarrollo de microempresas en los jóvenes. Revisa un programa llevado a cabo en Jamaica, que debía permitir que jóvenes desempleados instalaran sus propias empresas. El programa incluía un préstamo, disponible una vez finalizada la formación y presentado un plan de la empresa.

Una evaluación independiente reveló que gran parte de los préstamos fueron a jóvenes con estudios secundarios y a personas que ya tenían trabajo. Además, el índice de fracaso fue elevado, permaneciendo solamente el 30 por ciento de los beneficiarios en actividad al cabo de tres años⁵⁴.

Godfrey⁵⁵ también revisó el programa Youth Business International (YBI), al que se le presta considerable atención en documentos relacionados con el empleo juvenil. Al respecto señala:

El YBI es un programa destinado a los jóvenes desfavorecidos. Sus intenciones son admirables y es impresionante en cuanto a la gama de instituciones y recursos que pudo movilizar, pero no ha dado a conocer los resultados de ninguna evaluación rigurosa. [...] Dada la naturaleza de los participantes, es posible que la repercusión haya sido positiva, ¿pero qué pasa con su enorme costo?

Godfrey llega a la conclusión global de que «los programas revisados [...] no llegan a ser convincentes en el sentido de que el suministro de créditos y de otro tipo de respaldo a los jóvenes sin recursos para establecer sus propias empresas sea una manera eficiente de aliviar sus problemas de empleo en comparación con muchos otros medios disponibles»⁵⁶.

El estudio de la OIT apunta en una dirección similar, sugiriendo que los programas para el desarrollo de microempresas generalmente tienen más éxito entre las personas más calificadas y, especialmente, entre los hombres⁵⁷.

Conclusiones

Hemos señalado anteriormente que en los últimos años se llevó a cabo a escala internacional una serie de grandes reuniones e iniciativas sobre el empleo juvenil. Resultaba imperativo que la comunidad internacional respondiera con prontitud a los crecientes problemas de empleo juvenil. Una de las iniciativas más importantes fue el establecimiento de la Red de Empleo Juvenil (YEN), con la participación de las Naciones Unidas,

el Banco Mundial, la OIT y toda una gama de expertos de alto nivel. La red YEN ha pedido a todos los gobiernos que preparen «revisiones y planes de acción nacionales» sobre empleo juvenil, que deberían concentrarse en cuatro prioridades máximas⁵⁸:

- Empleabilidad: invertir en educación y en formación profesional para jóvenes, además de mejorar la repercusión de esas inversiones;
- Igualdad de oportunidades: dar a las jóvenes las mismas oportunidades que a los jóvenes;
- Emprendimientos: facilitar el establecimiento y la administración de empresas para crear más y mejores puestos de trabajo para jóvenes mujeres y hombres;
- Creación de empleos: situar la creación de empleos en el centro de la política macroeconómica.

No obstante, es importante recordar que las organizaciones y los expertos internacionales implicados en esta Red nunca propusieron un paquete político de «talla única» para hacer frente a los problemas de empleo juvenil. Desde el comienzo, el panel de alto nivel de la red YEN reconoció que «hay muchas sendas que llevan al éxito», y las cuatro prioridades mencionadas anteriormente nunca tuvieron la intención de limitar la flexibilidad de los países para concebir políticas y programas que pudieran ocuparse del empleo juvenil con eficacia. En consecuencia, la red YEN y otras iniciativas internacionales sobre empleo juvenil – como las reuniones de la OIT planeadas para octubre de 2004 y junio de 2005 – sin duda desearán examinar con atención las nuevas evidencias que están surgiendo con respecto a la repercusión de las distintas políticas y programas relacionados con el empleo juvenil.

No cabe duda de que los participantes de esos importantes foros internacionales sobre empleo juvenil querrán respuestas a una amplia gama de cuestiones. Es posible imaginarse que se preguntarán sobre los datos disponibles con respecto a los costos y beneficios de las distintas políticas

o programas de mercado laboral que podrían mejorar la situación relativa de los jóvenes en el mercado laboral. Más específicamente, ¿cuáles son los efectos de peso muerto, sustitución, desplazamiento y privilegio de cada posible intervención activa de mercado laboral que se deban tomar en cuenta? ¿Cuáles son los costos precisos de los distintos programas y cómo han afectado a las perspectivas futuras de empleo y de ingresos de los participantes? ¿Tiene sentido concentrarse en la formación y en la empleabilidad en una economía con excedente de mano de obra donde no hay vacantes en la economía formal? ¿Qué se puede hacer para garantizar que las políticas activas de mercado laboral se apunten con precisión a los jóvenes más necesitados? ¿Es política, social y económicamente conveniente sustituir el empleo de los adultos por empleo juvenil?

Los datos resumidos anteriormente, que han sido compilados por el Banco Mundial y la OIT, pueden ayudar a que quienes hacen las políticas y quienes participan en los distintos foros internacionales respondan a estos interrogantes. Las pruebas disponibles indican claramente que las políticas activas de mercado laboral más económicamente eficientes y socialmente convenientes para un país en desarrollo con excedente de oferta de mano de obra son las que estimulan directamente la demanda de mano de obra. Las obras públicas con mano de obra intensiva y los subsidios salariales para promover el empleo en la economía formal parecen ser las mejores opciones.

Por otra parte, las evaluaciones existentes plantearían preocupaciones en cuanto a la conveniencia o no de utilizar la escasa recaudación impositiva o la AOD para financiar servicios de empleo y ciertos tipos de programas de formación en los países en desarrollo. Los estudios preparados por el Banco Mundial parecen sugerir que las políticas destinadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes son convenientes, pero los escasos recursos se invertirían mejor si se destinaran a educación básica y a mejorar la instrucción funcional de los jóvenes, especialmente de las jóvenes. Según Godfrey⁵⁹:

Una mayor contribución para mejorar las perspectivas futuras de empleo de los chicos más necesitados consiste en hacer que sigan yendo a la escuela hasta que sean por lo menos funcionales en cuanto a alfabetización y conocimientos básicos de matemática: esto implicará subsidios con fines precisos y, de ser posible, programas especiales de preescolar.

Además, sostiene que se debe prestar también atención a la calidad de la enseñanza escolar que se brinda a los chicos y, en consecuencia, a los exámenes, la formación de los docentes, los libros de texto y el nivel de los salarios de los docentes, como así también a disminuir las diferencias de calidad entre los establecimientos escolares que han surgido a medida que se expandían los sistemas educativos. La publicación de la OIT llega a conclusiones similares⁶⁰:

Como sucede en la mayoría de los países en desarrollo, el analfabetismo plantea un grave problema en muchos países de Asia y la formación debe entonces ser con frecuencia de índole más general. Con frecuencia, los chicos y los jóvenes de las zonas rurales se enfrentan con que no tienen establecimientos escolares accesibles o que puedan pagar. Las deficiencias en la educación les impide encontrar trabajo, viéndose especialmente perjudicadas las niñas y los jóvenes.

Los estudios del Banco Mundial también parecen tener razón cuando sugieren que necesitamos examinar más detenidamente la repercusión en el empleo juvenil de los programas concebidos para promover el establecimiento de empresas y microempresas. En la mayoría de los países en desarrollo, un buen porcentaje de jóvenes ya están trabajando en la economía informal como trabajadores por cuenta propia, autónomos o a cargo de microempresas. Son todos «empresarios». Parece existir una relación inversa entre la proporción de empresarios de una economía y el nivel de desarrollo económico o de prosperidad: las economías menos desarrolladas, con economías informales que abarcan entre el 60 y el 90 por ciento de la actividad económica, tienen claramente las mayores

proporciones de empresarios; en comparación, los países industrializados tienen una proporción mucho mayor de mano de obra asalariada.

Además, es posible que en una situación de demanda agregada estática, un aumento de la cantidad de jóvenes empresarios que produzcan bienes y servicios para el mercado doméstico no haga sino generar una competencia no deseada en los mercados de productos locales. Sería muy poco realista esperar que los nuevos empresarios jóvenes comiencen a producir bienes de suficiente calidad capaces de competir en los mercados de exportación. Es más probable que se establezcan en la economía informal y que copien la producción de bienes y servicios que ya están ofreciendo otros, haciendo así que bajen los precios y sacando de circulación a operadores de la economía informal ya existentes u obligándoles a encontrar la manera de reducir costos para poder seguir siendo competitivos. Pero para la mayoría de los operadores del sector informal, la principal variable de costos es la mano de obra (ya se trate de sus propios ingresos o de lo que paguen al personal o ayudante de que dispongan). Esto podría hacer que aumente la explotación de la mano de obra y que aumenten los incentivos para utilizar trabajo infantil no remunerado.

En consecuencia, dentro del contexto de un país en desarrollo, toda atención especial que se preste a la promoción del trabajo por cuenta propia o del empresario no se debería hacer como una actividad aislada, sino más bien como parte de un proceso integrado de reestructuración concebido para transformar la economía informal y para hacer que realmente se aplique la legislación laboral⁶¹. Se ha de prestar asimismo cuidadosa atención a la utilización de los beneficios que se obtienen en el trabajo, que son suplementos de los ingresos brindados por el Estado a los trabajadores de empresas de la economía informal que se ajustan a la legislación laboral⁶². De esta manera, la política pública puede crear una estructura financiera incentivadora conducente a la transformación de la economía informal.

Esto no significa que en un debate sobre el empleo juvenil sean superfluas otras cuestiones relacionadas con el fomento del empresariado y el establecimiento de un sector privado más dinámico y exitoso. Por el contrario, para realzar el crecimiento económico y el empleo, y para reducir los problemas de empleo juvenil, la mayoría de los países en desarrollo necesitan desesperadamente un considerable aumento de las inversiones privadas. Lamentablemente, en el caso de la mayoría de los países en desarrollo es poco probable que el aumento de las inversiones privadas proceda de fuentes extranjeras porque la competencia es demasiado dura. En consecuencia, es importante que nos concentremos en factores que influyen en las inversiones privadas nacionales, entre los cuales se cuentan el nivel de las tasas de interés, la disponibilidad de créditos y otros aspectos que inciden en la confianza en los negocios. Estas consideraciones, además del pobre desempeño de ciertos tipos de políticas activas de mercado laboral en el mundo en desarrollo deberían llevarnos de vuelta a las políticas internacionales, macroeconómicas y sectoriales que se discutieron anteriormente.

Si bien las políticas activas de mercado laboral no son la panacea que algunos pretenden, quienes toman las decisiones políticas requerirán una gama más amplia de instrumentos económicos para combatir el desempleo y promover las perspectivas de empleo de los jóvenes. Como hemos indicado, la mayor atención prestada en los países industrializados a las políticas activas de mercado laboral durante las últimas décadas coincidió con el resurgimiento de una economía mundializada y con un menor espacio político para los gobiernos nacionales que deseaban utilizar políticas fiscales, monetarias, laborales, comerciales y de tipos de cambio a fin de alcanzar objetivos en el mercado laboral.

Durante el último quinquenio, el Director General de la OIT, Juan Somavia, ha llevado a cabo una impresionante campaña para colocar el empleo en el centro de la política económica nacional y lograr

mayor coherencia entre la política económica y social a escala nacional e internacional. Sin embargo, algunas instituciones y observadores creen que pueden adherirse a esas convenientes metas sin alterar sus preferencias por las políticas macroeconómicas restrictivas, por el mercado libre y por los mercados abiertos de capital. Creen que se puede situar el empleo en el centro de la toma de decisiones y alcanzar una mayor coherencia simplemente a través de una mayor flexibilidad del mercado laboral y de políticas activas de mercado laboral. La verdad es que la mayoría de los mercados laborales de los países en desarrollo ya son increíblemente flexibles en la práctica debido a la magnitud de la economía informal y al hecho de que no se aplica la legislación laboral o a que no se utilizan las instituciones del mercado laboral que en teoría parecen existir. Al mismo tiempo, como hemos visto, el historial de las políticas activas de mercado laboral es controvertido y las mismas no constituyen por sí solas una respuesta adecuada a los tremendos problemas de los jóvenes en el mercado laboral que enfrentan los países en desarrollo.

En última instancia, cuando se discuten las respuestas políticas adecuadas a los problemas de los jóvenes en el mercado laboral, no es posible considerar los debates sobre macroeconomía y política económica internacional como «demasiado difíciles». Al concebir políticas que ayuden a los jóvenes en las distintas situaciones descritas en los párrafos iniciales de este artículo no se pueden eludir estas complejas cuestiones. En consecuencia, quienes toman las decisiones políticas y los interlocutores sociales que participarán en los próximos foros de la OIT sobre empleo juvenil deben ocuparse de los siguientes tipos de cuestiones: ¿Es el aumento de la demanda agregada una condición necesaria para resolver los problemas juveniles de mercado laboral? ¿Es una condición suficiente? ¿Cuál es la manera más eficiente de conseguir un aumento sostenible en la demanda agregada? ¿Cómo inciden la estructura de la economía, el nivel de desarrollo y las condiciones económicas existentes en las opciones

factibles para incrementar la demanda agregada? ¿Tienen los gobiernos el espacio político necesario para aplicar las políticas macroeconómicas requeridas para resolver los problemas de empleo juvenil? ¿Qué reforma se necesita hacer en las políticas e instituciones económicas internacionales a fin de realzar el espacio de las políticas nacionales?

Si el aumento de la demanda agregada no fuera una condición suficiente para resolver los problemas juveniles de mercado laboral, ¿qué medidas complementarias y políticas sectoriales se necesitan? ¿Es aconsejable y factible intentar aumentar la elasticidad del empleo o procurar promover sectores que tienen una elasticidad relativamente alta de empleo? Si la mayoría de los jóvenes desfavorecidos de los países en desarrollo están en este momento realizando actividades agrícolas de baja productividad o actividades en la economía informal urbana, ¿qué reformas se necesitan a fin de que los pobres tengan acceso a los bienes necesarios para incentivar la productividad y los ingresos en esos ámbitos de actividad? ¿Es el acceso a créditos suficiente o es necesario contemplar una reforma agraria, subsidios a los productores bien asignados y desarrollo de la infraestructura pública?

En este artículo se plantean muchos interrogantes aunque se dan bastante pocas soluciones. Pero para cualquier debate constructivo resulta imperativo definir en primer lugar las cuestiones que más importan antes que obtener consenso sobre cuestiones que no son las indicadas. Durante el próximo año la OIT puede ayudar a reducir las potenciales diferencias políticas sobre el desempleo juvenil concentrando el debate en las cuestiones aquí planteadas, elaborando un análisis económico sólido y brindando asesoramiento político independiente basado en evidencias empíricas concretas. De esta manera, la OIT habrá hecho una considerable contribución para resolver el dilema de la juventud necesitada.

Notas

¹ OIT, «Starting Right: Decent Work for young people», documento de referencia para la reunión tripartita sobre empleo juvenil, octubre de 2004.

² Banco Mundial, *Children and Youth: A Framework for Action*, texto provisional, julio de 2004, pág. 28.

³ Documento A/56/422 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y documentos preparados por el secretariado de la red Youth Employment Network.

⁴ Banco Mundial, *op. cit.*, págs. 3 y 29.

⁵ OIT, *op. cit.*, 2004.

⁶ OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, agosto de 2004.

⁷ Dentro del sistema de Naciones Unidas y en todas las estadísticas recopiladas por sus organismos especializados, por «jóvenes» se entiende personas de 15 a 24 años de edad.

⁸ OIT, *op. cit.*, agosto de 2004.

⁹ Banco Mundial, *op. cit.*, julio de 2004.

¹⁰ Véanse las declaraciones del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas en la presentación pública de la red Youth Employment Network.

¹¹ OIT, *op. cit.*, agosto de 2004.

¹² Martin Godfrey, *Youth Employment Policy in Developing and Transition Countries - Prevention as well as Cure*, 2004, pág. 3.

¹³ OIT, *op. cit.*, agosto de 2004, pág. 2.

¹⁴ Naciones Unidas, *World Youth Report 2003*, pág. 78.

¹⁵ Naciones Unidas, *op. cit.*, pág. 79.

¹⁶ OIT, *op. cit.*, pág. 17.

¹⁷ Paul Ryan, comentarios sobre Godfrey.

¹⁸ Godfrey, *op. cit.*, pág. 3.

¹⁹ N. O'Higgins, *Trends in the youth labour market in developing and transition countries*, Banco Mundial, documentos de debate sobre la protección social, octubre de 2003, pág. 44.

²⁰ La reciente publicación de la OIT *Tendencias mundiales del empleo juvenil* tenía por finalidad hacer que la atención fuera más allá del desempleo juvenil.

²¹ J. P. Martin, «What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences», *Economic Studies*, París, OCDE, 2000, págs. 106-107.

²² Sin embargo, Godfrey sostiene que muchos gobiernos de la OCDE no tomaron medidas con respecto a los resultados negativos de los índices de rendimiento de los programas de formación para jóvenes.

²³ Se refiere a técnicas y procedimientos experimentales.

²⁴ OIT, documento del Consejo de Administración, *Políticas activas de mercado laboral*, noviembre de 2003.

²⁵ Godfrey, *op. cit.*

²⁶ P. Auer, U. Efendioglu y J. Leschke, *Active Labour Market Policies Around the World: Coping with the consequences of globalization*, OIT, Ginebra, 2004.

²⁷ *Ibid.*, pág. 49.

²⁸ *Ibid.*, pág. 59.

²⁹ *Ibid.*, pág. 49.

³⁰ A. Dar y Z. Tzannotos, revisión de 1999 de 72 evaluaciones científicas de diversas políticas activas de mercado laboral.

³¹ G. Betcherman, K. Olivas y A. Dar, *Impacts of Active Labour Market Programmes: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*, Unidad de Protección Social, Banco Mundial, enero de 2004.

³² Dar y Tzannotos, *op. cit.*, pág. 21.

³³ Betcherman, Olivas y Dar, *op. cit.*, pág. 2.

³⁴ Godfrey, *op. cit.*, pág. 20-23.

³⁵ Auer, *op. cit.*, pág. 31.

³⁶ Betcherman, Olivas y Dar, *op. cit.*, pág. 29.

³⁷ *Ibid.*, pág. 34.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, pág. 36.

⁴⁰ *Ibid.*, págs. 36-39.

⁴¹ Godfrey, *op. cit.*, págs. 23-24.

⁴² G. Kanyenze, G. Mhone y T. Sparreboom, «Strategies to combat youth unemployment and marginalisation in anglophone Africa», OIT/SAMAT, 2000.

⁴³ C. O'Leary, A. Nesporova y A. Samorodov, «Manual on evaluation of labour market policies in transition countries», OIT, 2001.

⁴⁴ *Ibid.*, pág. 25.

⁴⁵ Auer, *op. cit.*, pág. 49.

⁴⁶ Godfrey, *op. cit.*, pág. 26.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 27.

⁴⁸ OIT, documento del Consejo de Administración, *El empleo productivo como factor de reducción de la pobreza y desarrollo*, marzo de 2004, pág. 6.

⁴⁹ OIT, *A Global Programme: Investing in Employment for Poverty reduction and Local Economic Growth*, febrero de 2003.

⁵⁰ Auer, *op. cit.*, pág. 49.

⁵¹ Betcherman, Olivas y Dar, *op. cit.*, pág. 49.

⁵² *Ibid.*, pág. 49.

⁵³ *Ibid.*, pág. 51.

⁵⁴ Godfrey, *op. cit.*, pág. 29.

⁵⁵ *Ibid.*, pág. 30.

⁵⁶ *Ibid.*, pág. 32.

⁵⁷ Auer, *op. cit.*, pág. 49.

⁵⁸ YEN, *Decent Work for Young People*, 2003.

⁵⁹ Godfrey, *op. cit.*, pág. 70.

⁶⁰ Auer, *op. cit.*, pág. 33.

⁶¹ Kanyenze, Mhone y Sparreboom, *op. cit.*

⁶² Auer, *op. cit.*, págs. 57-60.