

Empleo juvenil: del diagnóstico a la acción

Xiomara Pessoa Mora, oficial de proyecto de la OIT, Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración de Costa Rica¹

Resumen

En la actualidad la situación de la juventud ocupa un lugar de importancia en el marco de las prioridades internacionales, tanto en las agendas de las organizaciones internacionales como en las de los gobiernos de los países. La situación del empleo para la juventud se ha convertido en un factor que incide directamente en el desarrollo productivo y la profundización o no de la situación de pobreza que viven amplios sectores de la población en la subregión. El presente artículo, por ende, hace algunas reflexiones en torno al avance del acceso a las oportunidades para la juventud, tomando como muestra el caso específico de tres países centroamericanos: Honduras, República Dominicana y Costa Rica.

Palabras clave: juventud, empleo juvenil, políticas públicas de empleo, Honduras, República Dominicana, Costa Rica.

1. Introducción

La situación económica y demográfica, junto a los problemas de recesión económica que ha vivido Centroamérica en la última década, ha propiciado un perjuicio evidente en los niveles de vida de las personas jóvenes trabajadoras, quienes por limitaciones propias, falta de conocimiento y expectativas laborales lejanas de las posibilidades reales de empleo, han tenido que sobrevivir incorporándose al sector informal de la economía, afectando sus niveles salariales y por ende su calidad de vida.

Este sector de población usualmente enfrenta ocupaciones de alto riesgo para su salud y seguridad, con extensas jornadas, escasos ingresos, desprotección social e inestabilidad laboral. La mayoría de quienes trabajan no estudian, lo que evidencia que la inserción laboral se vincula directamente con la deserción escolar y en la mayoría de los casos es producto de las limitadas fuentes de ingresos de las familias, lo que reproduce las condiciones de pobreza e inequidad.

La exclusión afecta directamente, entre otros grupos sociales, a las personas jóvenes y una de sus principales manifestaciones es el problema del desempleo, toda vez que un gran porcentaje de la población presenta bajos niveles de escolaridad, impactando en forma negativa su empleabilidad y dificultando sus posibilidades de encontrar empleos productivos. Igualmente, un gran porcentaje de esta población no tiene acceso a los programas de formación profesional, los cuales exigen una escolaridad mínima.

Existen evidencias de que un gran porcentaje de personas jóvenes se encuentran encerradas en el círculo de la pobreza, caracterizado por un reducido acceso a la educación, deserción escolar, trabajo en condiciones precarias y pobreza. La escolaridad se ve afectada por el nivel de ingresos de los hogares, que, aunado a las privaciones por su condición socioeconómica, les obliga a buscar trabajo a edades tempranas. La falta de conocimientos, habilidades y experiencia laboral les lleva, como se mencionó anteriormente, a trabajar en el sector informal en condiciones precarias, sin oportunidad de capacitarse y desarrollar competencias que en otro caso mejorarían su promoción laboral y movilidad social. El ciclo laboral, entonces, no les permite lograr una calidad de vida digna en la etapa adulta y esto se reproduce intergeneracionalmente.

¹ Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

Debido a lo anterior es necesario analizar los vínculos entre el diagnóstico y la acción en el caso del **empleo juvenil**, lo cual implica hacer referencia al nuevo contexto estructural mundial, al impacto de la globalización en el mercado laboral de América Latina, a la condición juvenil y su entorno socioeconómico y al reto del empleo juvenil, pero, en este caso, especialmente, implica hacer algunas reflexiones en torno a los avances en este campo y al mejoramiento del acceso a las oportunidades para la juventud.

2. El contexto

En el contexto mundial la situación de la juventud con respecto a los índices de educación, exclusión social, desigualdad de género, pobreza y desarrollo, han alcanzado dimensiones alarmantes y se han convertido en el centro de atención de reuniones y foros internacionales que buscan definir las prioridades y, más aún, el camino a seguir para mejorar los indicadores de calidad de vida de la población joven.

En la 78ª sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada el 15 de marzo de 2011, se tomó la Resolución de convertir la Conferencia Mundial sobre la Juventud en Reunión de Alto Nivel sobre la Juventud de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual se celebró el 25 y 26 de julio de 2011, en Nueva York. Una de las mesas redondas realizadas abordó el tema **“Obstáculos para el desarrollo de los jóvenes y oportunidades en materia de erradicación de la pobreza, empleo y desarrollo sostenible.”** La base del panel temático para el desarrollo de esta mesa, evidencia claramente la multiplicidad de temas que se relacionan con la juventud y el mejoramiento de su calidad de vida. Teniendo en cuenta el empleo como uno de los factores que coadyuvan a la incorporación social de las personas jóvenes, éste se presenta como una variable con diversos y complejos elementos, entre los que se discuten los procesos de transición demográfica, el impacto de la crisis económica y financiera desatada en 2008, la productividad, los ingresos, la protección social, migración, desigualdad de género, exclusión social, discapacidad, impacto de conflictos armados, entre otros.

En otro foro reciente, en el marco de la 100a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra, del 1 al 17 de junio de 2011, se llevaron a cabo mesas redondas de alto nivel sobre la crisis del empleo en las cuales se desarrolló el panel **“Los Jóvenes en el Mundo: líderes del cambio”**. Uno de los principales desafíos planteados en este espacio fue la generación de **“empleos y más empleos”** teniendo en cuenta la ventaja de la juventud con respecto a la capacidad de innovación y de asumir riesgos. En este foro, las personas jóvenes participantes demandaron también la necesidad de que la comunidad internacional se comprometa a generar mayores oportunidades para adquirir experiencia y así mejorar su futuro, señalando a su vez la necesidad de la articulación para evitar las respuestas fragmentadas, promoviendo el diálogo y la convergencia.

Un punto de coincidencia entre ambas instancias de alto nivel es el carácter optimista y positivo que manifiestan los y las jóvenes **“...se mostraron optimistas de que sus esfuerzos con el tiempo se traducirán en más puestos de trabajo, sociedades más equitativas y trabajo decente”** (110.a reunión 2011). Pero también quedó pendiente la tarea de generar propuestas concretas para enfrentar los problemas de desempleo, desigualdad, discriminación y ausencia de diálogo.

Otro aspecto coincidente en ambas reuniones es el llamado a la comunidad internacional para que llene el vacío entre la aplicación de mandatos, convenios y leyes, y los compromisos para garantizar la protección de la juventud y la movilización de todas las partes para la aplicación de un enfoque integrado entre las políticas macroeconómicas y las medidas específicas para abordar la oferta y la demanda de trabajo en cantidad y calidad. (N.C Panel 1).

3. Los mecanismos

En el marco de la globalización, el escenario mundial moviliza a la comunidad internacional para determinar prioridades y generar mecanismos de gobernanza que permitan enfrentar los desafíos de la primera década del siglo XXI, entre los cuales el tema del empleo juvenil ocupa un lugar de importancia.

El siglo se estrena con una de las acciones que impulsa una nueva alianza mundial propiciada por las Naciones Unidas para promover el desarrollo y erradicar la pobreza. La **Cumbre del Milenio**, en el año 2000, establece una plataforma de acción para movilizar a la comunidad internacional hacia el logro de los **“Objetivos de Desarrollo del Milenio”**:

- i. **Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre.**
- ii. **Educación Universal.**
- iii. **Igualdad entre los géneros.**
- iv. **Reducir la Mortalidad de los niños.**
- v. **Mejorar la salud materna.**
- vi. **Combatir el VIH/SIDA**
- vii. **Sostenibilidad del medio ambiente.**
- viii. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Este último objetivo establece en su **meta 16**: “En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo”.

Años después, en la **Cumbre Mundial de las Naciones Unidas del 2005**, los Jefes de Estado promulgaron la siguiente declaración: “Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del **empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes**, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo”.

De manera específica la Organización Internacional del Trabajo, analizando los cambios internacionales y el impacto de la globalización en la sociedad, inició la generación de una serie de mecanismos que fortalecen la visión del trabajo decente y asignan un lugar prioritario a aquellas poblaciones de mujeres y personas jóvenes que tienen mayores necesidades en el ámbito laboral. La *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* el 10 de junio de 2008 es una de las más relevantes en este campo, estableciendo un objetivo estratégico como marco general para las políticas y programas de empleo juvenil:

“i) promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible en cuyo marco:

- las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común,
- todas las empresas, tanto públicas como privadas, sean sostenibles para hacer posible el crecimiento y la generación de mayores oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para todos; y
- la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y de progreso social, así como alcanzar un buen nivel de vida;”

Esta Declaración se convierte en la base del ejercicio institucional de la Organización Internacional del Trabajo para la promoción del trabajo decente, sumado a otros instrumentos de gobernanza como los Programas de Trabajo Decente y el Pacto Mundial para el Empleo.

Definido como objetivo global y estratégico el Trabajo Decente debe ser promovido de acuerdo a las condiciones en las que se desarrolla y, por ello, en un nivel geográfico más acotado se genera un instrumento denominado “Trabajo Decente en las Américas: Agenda Hemisférica 2006-2015”, que constituye un marco de políticas generales y específicas para avanzar en el logro de los principales desafíos que enfrentan los países. La Agenda Hemisférica constituye una guía para abordar la

problemática del empleo juvenil y las principales políticas y acciones dirigidas a promover el trabajo decente para la juventud.

Agenda Hemisférica 2006-2015: empleo para la juventud

Objetivo	Meta	Políticas
Promover una mayor formación y una mejor inserción laboral de la juventud.	Reducir a la mitad, en un plazo de 10 años, el porcentaje de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja.	I. Políticas encaminadas a atajar la expulsión de jóvenes del sistema educativo.
		II. Incrementar las oportunidades de empleo de los jóvenes. • Medidas orientadas a facilitar el vínculo de los jóvenes con la demanda laboral. • Incentivos para la contratación en el empleo formal. • Medidas orientadas a promover la iniciativa empresarial de los jóvenes. • Promover la acreditación de la formación y experiencia acumuladas. • Fomentar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. • Elevar el nivel de calificación y competencia profesional.

En el nivel regional han surgido instancias de coordinación y fomento del empleo juvenil que profundizan y constituyen un fundamento para las acciones impulsadas: cumbres, declaraciones y redes especializadas en el empleo juvenil promueven acciones concretas y la generación de un marco de políticas de trabajo decente para las personas jóvenes.

La Declaración del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) de 2006, que expresa el compromiso de “elaborar y poner en práctica estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real e igual de lograr el empleo pleno y productivo y trabajo decente”, dio impulso a la concreción de los esfuerzos para alcanzar el trabajo decente para la juventud mediante la formulación de proyectos que impulsaran el desarrollo de alternativas, experiencias piloto y generación de buenas prácticas en los países de la región, que sirvieran como efecto demostrativo para enfrentar los desafíos del empleo juvenil y constituyeran una base para sentar las prioridades y dirigir los arreglos político-institucionales para el logro de Planes Nacionales de Empleo Juvenil.

Las líneas del ECOSOC en torno al empleo juvenil se centraron en:

- Integrar el empleo de los y las jóvenes en las estrategias y programas nacionales de desarrollo.
- Elaborar políticas y programas para mejorar la capacidad de empleo de los y las jóvenes a través de una educación, capacitación y formación continuas acordes con las exigencias del mercado laboral.
- Promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de trabajos nuevos y de calidad para los jóvenes, y su acceso mediante iniciativas de información y capacitación.

4. El diagnóstico

La importancia de la cuantificación y calificación de la situación del **empleo juvenil** ha sido uno de los primeros pasos para conocer la dimensión de esta problemática y establecer los lineamientos sobre los cuales los países deben iniciar el trabajo para incorporar en las políticas, planes y programas, la promoción del empleo juvenil.

La publicación en 2006 del Informe Trabajo Decente y Juventud constituyó un hito que permitiría enlazar la situación del empleo y el mercado laboral con las condiciones y características diversas y heterogéneas de la juventud. Habiendo reconocido y constatado el peso que la población de personas jóvenes en edad de trabajar tiene en la población total, la necesidad de cuantificar los principales indicadores representa el primer paso para el abordaje por parte de los países de este tema. Así, el

análisis de las tendencias demográficas, las trayectorias de trabajo decente y las propuestas para su atención se convirtieron en una etapa previa a la formulación de planes y programas de empleo juvenil.

En este informe se presenta un enfoque innovador para el abordaje de la situación del trabajo decente como un mapa laboral que identificó como prioridad los sectores de la población más afectados por la carencia de un trabajo decente: las personas jóvenes que trabajan en actividades del sector informal y las que no estudian ni trabajan. Asimismo, brinda un sólido aporte para la construcción de la trayectoria de trabajo decente con cada uno de los factores que inciden en la movilidad social y económica ligada a la inserción laboral. De este modo, se logra identificar las principales áreas de incidencia para mejorar las trayectorias de la población joven y el efecto que las políticas pueden ejercer sobre las mismas, partiendo de propuestas de institucionalidad adecuadas tales como:

- i. Un mejor vínculo con el mundo productivo.
- ii. Un marco regulatorio adecuado.
- iii. Una mejor y mayor protección social.
- iv. Una mayor promoción de igualdad de oportunidades.
- v. Educación y formación para el trabajo.
- vi. Formación y desarrollo empresarial.
- vii. Inclusión social.
- viii. Un marco institucional efectivo.

5. Las acciones

Teniendo como punto de partida un contexto que compromete a los estados con la atención al empleo joven, mecanismos de acción para su impulso y un diagnóstico de la situación, el paso siguiente es tomar acciones para crear planes de acción de empleo juvenil en los países de la región.

Uno de los principales impulsos relacionado con la puesta en marcha de acciones para el empleo juvenil es el Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL) de la OIT, el cual, a través de recursos públicos y privados, contribuyó desde el 2005 con este propósito. Ha promovido la sensibilización e inclusión del empleo juvenil en las políticas y programas públicos en algunos países de América Latina utilizando herramientas como la investigación y difusión de conocimientos, la asistencia técnica y el desarrollo de experiencias de capacitación sociolaboral con el sector privado en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana.

Otra de las contribuciones generadas desde la OIT para promover acciones en torno al empleo juvenil es la "Guía para la Preparación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil", como respuesta a las necesidades de los países de contar con un marco de referencia para su formulación y desarrollo (Rosas, 2009).

La materialización del esfuerzo para avanzar en la mejora de las condiciones del trabajo decente para la juventud, se refleja en múltiples iniciativas promovidas por los Gobiernos a través de los Ministerios de Trabajo y Organismos nacionales de juventud.

Con el fin de presentar procesos concretos de formulación de planes y políticas de empleo juvenil resulta relevante conocer tres experiencias recientes de propuestas que constituyen la cristalización de los esfuerzos para alcanzar el trabajo decente para la juventud.

6. El caso de Honduras

Este esfuerzo se remonta en sus acciones más recientes al año 2007 en el marco de la Política Nacional de Juventud y como prioridad de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. Como país participante en el proyecto PREJAL, se desarrollaron una serie de aportes y avances técnicos que permitieron generar la plataforma de diálogo y planificación previa que fueron potenciadas y revitalizadas en el marco del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración que, finalmente llevó a la promulgación del Plan de Empleo Juvenil 2011-2014 en el mes de agosto 2011.

Según el diagnóstico de la situación del empleo juvenil, Honduras cuenta con una población joven entre los 12 y 30 años de 3,117,222 que representa el 38,8% de la población total del país, con una proporción mayor de hombres (2 a 1 con relación a las mujeres) y jóvenes en edades entre los 15 y 24 años. La PEA juvenil es de 1,431,723, que constituye el 42,3% de la población económicamente activa a nivel nacional y de la cual un 27,4% se encuentra en edades comprendidas entre los 15 y 24 años.

Una mirada a la población joven hondureña según su condición de actividad muestra que las personas que sólo estudian son un 30,3% (943,827), sólo trabaja un 37,4% (1,166,712), estudia y trabaja un 8,4% (260,454), y las personas que ni estudian ni trabajan son un 23,9% (746,230); el grupo de edad que presenta un mayor porcentaje en la última condición es el de 20 a 24 años con un 30% (234,497).

“El 46,5% de los jóvenes trabajan en el sector privado; 3,8% en el público; 3,5% como trabajador doméstico; 22,1% son cuentapropista y 24,2% trabajadores no remunerados; mientras por otra parte, las principales actividades económicas que absorben la mayor cantidad de jóvenes son: agricultura, silvicultura, caza y pesca 38,7%; comercio por mayor / menor, hoteles / restaurantes 21,7%; industria manufacturera 13,8% y servicios comunales, sociales y personales con 11,6%. Un aspecto determinante de la inserción al mercado laboral para la población juvenil es el bajo nivel educativo, ya que el 54,3% apenas curso la primaria, el 32,6% la secundaria, un bajo porcentaje de 7,7% con nivel superior y las personas sin educación constituyen un 5,2%; situación que repercute en las condiciones de vida de los mismos y de su entorno familiar, por contar con trabajos precarios con bajos niveles de productividad, ya que el 51,2% de los ocupados jóvenes ganan menos de un salario mínimo²; el 18,3% gana de 1 a 2 y apenas el 0,9% gana de 4 a más salarios mínimos” (PEJH, 2011).

El Plan de Empleo Juvenil de Honduras parte de los lineamientos estratégicos establecidos en la Política Nacional de Juventud, particularmente el que se refiere al Trabajo Digno y Desarrollo. Este lineamiento impulsa el mejoramiento del acceso de la juventud a la formación y capacitación técnica y la generación de programas para el mejoramiento de la empleabilidad y la empresariedad. También promueve la promulgación de leyes para el empleo digno de la juventud, las personas con discapacidad, con VIH/SIDA, grupos étnicos y en riesgo social. Entre otros, promueve servicios de financiamiento a microcréditos, opciones gratuitas de cuidado infantil, reinserción laboral para jóvenes deportados.

Alineado con la Política Nacional de Juventud y la Visión de País y Plan de Nación 2010-2038 el Plan de Empleo Juvenil de Honduras se basa en la siguiente estructura:

Tabla Resumen Estructura Plan Empleo Juvenil Honduras 2011-2014

Objetivo general: Armonizar los mandatos, acciones y recursos de los actores gubernamental, empresarial y laboral, con el propósito de generar condiciones de empleo digno y autoempleo que faciliten el desarrollo de la capacidad innovadora de los/as jóvenes entre 14 y 30 años en la creación de más y mejores opciones de inserción al mercado de trabajo, en el marco de una institucionalidad rectora fortalecida.	
Líneas Estratégicas	Ejes
Fortalecimiento, incidencia y diálogo social.	Eje 1: Fortalecimiento institucional: 1 Fortalecer y modernizar la capacidad institucional de la STSS y del INJ bajo el enfoque de derechos/desarrollo humano centrado en los y las jóvenes, 2. Consolidar la alianza entre estas instituciones para la promoción de políticas, programas y proyectos orientados a propiciar el desarrollo de capacidades humanas y la generación de empleo digno dirigido a jóvenes.
	Eje 2: Incidencia y diálogo social: Promover la construcción o fortalecimiento de espacios de diálogo y participación, para que los y las jóvenes expresen sus demandas y aspiraciones referidas al empleo y emprendedurismo
Educación técnica, desarrollo tecnológico y comunicación para la empleabilidad.	Eje 1: Fortalecer la educación técnica y profesional para la empleabilidad orientada al desarrollo de competencias y con respuesta a la demanda del mercado laboral: Favorecer la empleabilidad de jóvenes mediante su acceso a formación técnica y profesional pertinente al mercado laboral.
	Eje 2: Desarrollo tecnológico y comunicación: Facilitar la empleabilidad y el acceso a información sobre oportunidades de capacitación, empleo, servicios financieros y no financiero y derechos laborales haciendo uso de la tecnología como herramienta de desarrollo.

² En Honduras para 2011 el salario mínimo mensual en empresas del sector agrícola es de L 4,596 (USD 242) y en el sector de industria manufacturera (no maquila) es de L 5,857,50 (USD 309,1).

	Eje 3: Mecanismos y alternativas para el empleo de jóvenes en el sector formal: Promover propuestas de reforma legal para favorecer la incorporación del joven a un empleo digno vinculado con la formación en el marco de la oferta y demanda existente.
Fomento al emprendedurismo y desarrollo empresarial juvenil con acceso a activos productivos.	Eje 1: Fomento al desarrollo empresarial juvenil y el acceso a activos productivos: Crear condiciones y desarrollar capacidades para promover el emprendedurismo, acceso a servicios financieros y asistencia técnica para jóvenes.

La implementación del Plan se llevará a cabo a través de un mecanismo de **coordinación en los niveles políticos y técnico operativo** que incluye la participación de enlaces institucionales en el ámbito nacional y local. Un aspecto relevante de este proceso es que la coordinación política será ejercida de manera conjunta entre la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Juventud, cuyas principales funciones son la gestión y promoción de la voluntad política y recursos humanos y financieros a través de la participación de actores sociales, cooperación técnica y la generación de alianzas estratégicas que garanticen la sostenibilidad del Plan.

La **coordinación técnica y operativa** tendrá a cargo la coordinación de las intervenciones, la articulación, las rutas de implementación, la generación del marco de resultados y los mecanismos y sistemas informáticos para el seguimiento. En este contexto, los **enlaces institucionales** designados por los entes participantes darán seguimiento buscando la complementariedad y realimentación al interior de cada una de ellos.

El presupuesto estimado para la implementación del Plan asciende a L 163,328,229,74, aproximadamente \$ 8,618.903,94. Este presupuesto "...está planteado para ejecutarse conforme a las líneas de acción mencionadas, de manera armonizada con los mandatos, acciones y recursos de los actores gubernamental, empresarial, laboral, organizaciones juveniles y cooperación externa, entre otras, como principales socios estratégicos" (PEJH, 2011).

7. El caso de República Dominicana

La trayectoria de la propuesta de lineamientos para el Plan de Empleo Juvenil en la República Dominicana surge de la definición y ejecución del Plan Nacional de Empleo en el que el Ministerio de Trabajo (MT) ha mostrado especial interés en la población joven. A su vez, este tema ha sido relevante en el proceso de consulta que el Ministerio de Juventud (MJ) ha realizado para las políticas nacionales de juventud. Otro evento que impulsó el tema del empleo joven fue la firma en agosto de 2007 del Programa de Trabajo Decente (PDT) por parte del MT y las organizaciones de trabajadores y empleadores. Posteriormente, a través de la OIT, con el apoyo del Proyecto PREJAL, se elaboró un diagnóstico nacional de empleo juvenil mediante el cual se propició un proceso de socialización con la Comisión Multisectorial de seguimiento del PDT y consultas con grupos de jóvenes, la sociedad civil organizada e instituciones de gobierno.

La población total de República Dominicana es de 9,6 millones, cerca de la mitad es menor de 25 años y un tercio es menor de 15 años. La población joven entre los 15 y 34 años es de 3,3 millones. "El 60% de las personas jóvenes completa la educación primaria, un 48% las personas entre 20 y 30 años termina la secundaria, sin embargo, un quinto de la población no logra concluir la primaria" (PREJAL, 2009a).

Por condición de actividad según trabajo y estudio para 2007, de la población con edades entre 15 y 29 años un 21% sólo estudia, un 43% sólo trabaja, un 8% estudia y trabaja y el 27,5% no estudia ni trabaja. La situación en esta última condición por sexo, plantea amplias diferencias, pues mientras la población de hombres entre 15 y 29 años que no estudia ni trabaja es de un 9%, la de mujeres es de aproximadamente un 44%, los hombres que solo trabajan representan un 63% y las mujeres un 21%, entre las personas que estudian y trabajan los hombres alcanzan un 9% y las mujeres un 6%.

La Propuesta de Lineamientos del Plan de Acción de Empleo Juvenil en República Dominicana presenta una **estrategia** adecuada a las edades y la problemática que enfrenta la población joven en el mercado laboral planteando las políticas y acciones recomendadas para cada grupo.

**Tabla Relación edad/condiciones de empleo juvenil y orientaciones de política lineamientos
República Dominicana**

Rango	Orientaciones de Política
Jóvenes adolescentes 15-19 años	Pre-Inserción laboral: Preparación para el primer empleo mediante el mejoramiento de su empleabilidad vía el fortalecimiento de la educación técnica para el trabajo. Mejorar la empleabilidad de las personas que se incorporaron tempranamente al mercado laboral mediante programas de capacitación técnico-administrativa, apoyo crediticio y asistencia empresarial para emprendimientos empresariales, retorno a la educación y reducción del empleo precario.
Jóvenes adultos 20-24 años	Capacitación para el mercado laboral: Acceso a programas de mejoramiento de destrezas y habilidades a través de la formación técnica laboral.
Jóvenes adultos 25-29 años	Consolidación de la participación en el mercado laboral: Acceso a crédito y servicios de desarrollo empresarial para auto-empleados y cuentapropistas mediante programas específicos para emprendimientos juveniles acompañados de mejoramiento de la normativa en seguridad social y la protección laboral. También se propone el acceso a servicios de empleo y colocación eficientes ligados a gremios y cámaras empresariales.

La propuesta de objetivos del Plan de Acción se dirige al “desarrollo de sinergias en los objetivos y acciones del gobierno y los otros actores del tripartismo, para lograr una inserción laboral productiva y facilitar el empleo digno y participación económica de los jóvenes” (PREJAL, 2009b). En este sentido las principales líneas de acción se plantean a continuación:

- i. Fomento productivo para la generación de empleo.
- ii. Fomento del emprendedurismo en la población joven.
- iii. Fomento de las competencias, las habilidades y la productividad de la población joven.
- iv. Mejora cobertura y operación de los servicios de empleo dirigidos a jóvenes.
- v. Mejora de la participación de la población joven en los procesos de toma de decisión.
- vi. Generación de un mecanismo de coordinación, monitoreo y evaluación del Plan.

8. El caso de Costa Rica

El crecimiento de la población joven y el aumento del desempleo son signos que han llevado al país a tomar acciones con respecto a la promoción del empleo juvenil. La Política Pública de la Persona Joven promueve un conjunto de derechos, incluyendo el derecho al trabajo, a las condiciones de trabajo y a la protección social, así como el derecho a la formación profesional. Se pretende desarrollar acciones afirmativas que permitan a las personas jóvenes tener acceso a un trabajo con igualdad de oportunidades y trato en lo relativo a la inserción, remuneración, promoción y condiciones de trabajo. Asimismo, se busca fortalecer su empleabilidad mediante acciones de formación técnica, utilizando mecanismos para la captación y reinserción al sistema educativo y/u otras oportunidades de formación técnica, para personas jóvenes que no participan de la educación formal y no formal.

Uno de los primeros pasos fue la realización de un Diagnóstico de Empleo Juvenil y una propuesta de líneas orientadoras para la elaboración de un Plan de Empleo Juvenil. En el marco de esta iniciativa, y en consonancia con la Política de la Persona Joven, el Gobierno de la República incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 como una de sus acciones estratégicas el establecimiento del programa de empleabilidad con énfasis en los sectores vulnerables, proponiendo como objetivo garantizar a las personas jóvenes un trabajo decente mediante el fortalecimiento de la empleabilidad y el emprendedurismo.

En cumplimiento de las metas establecidas, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con el apoyo de la cooperación de la OIT a través del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración, en alianza con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y organizaciones del sector privado, impulsa una Estrategia de Promoción del Empleo Juvenil denominada EMPLEATE, que “surge como una estrategia para propiciar el empleo y la empleabilidad de la población joven en Costa Rica, poniendo particular énfasis en los sectores más vulnerables. Aspira a la articulación de la oferta programática del Estado en la materia y a la creación de sinergias con el sector público y privado para el impulso de programas integrales e integrados con una visión de mediano y largo plazo” (MTSS, 2011).

Datos tomados del Diagnóstico de Empleo Juvenil (Estado de la Nación, 2010) indican que en 2009 la población total del país fue de 4,620,482 personas, de las cuales 1,7 millones, un 37% de la población total, tenía edades entre 15 y 35 años. La población económicamente activa (PEA) fue de 2,121,451 personas, de las cuales 1,045,052 son personas de 15 a 35 años de edad, representando el 49% de la PEA total.

Según la condición de estudio y trabajo, el 24,3% de la población joven del país estudia y no trabaja (413,755 jóvenes); el 12,8% trabaja y estudia (217,753 jóvenes), aunque el abandono escolar en este grupo es frecuente; el 41,5% trabaja y no estudia (704,894 jóvenes); y el 21,4% no estudia ni trabaja (363,653 jóvenes).

Por otra parte, las personas jóvenes son las más afectadas por el desempleo; del total de desempleados y desempleadas en 2009, el 73,4% eran jóvenes. Uno de los grupos con más desempleo fueron los jóvenes de 18 a 24 años (66,430 personas), cuya tasa de desempleo se incrementó en más de 6 puntos porcentuales, y puesto que representan el 40% del total de desocupados, es el que más influyó en el aumento de la tasa de desempleo abierto del total del país. Al desagregar estos indicadores se confirma que dentro de este grupo las más afectadas son las mujeres, con una tasa de desempleo abierto del 21%, mientras que la de los hombres es de 14%.

Una de las razones por las que el desempleo de los jóvenes es mayor que el de los adultos es porque en estos grupos de edad se concentran las personas que buscan empleo por primera vez, debido a su escasa experiencia y su bajo nivel educativo. En el grupo de desocupados de 15 a 17 años, para el período 2001-2009, entre un 40% y un 50% buscaba su primer trabajo. En el grupo de 18 a 24 años, éstos representaban entre un 20% y un 35%, mientras que en el grupo de 25 a 35 años, eran menos del 10% de los desocupados.

Ante este panorama, la estrategia de promoción del empleo juvenil se centra en la focalización del trabajo con 40,000 jóvenes en situación de vulnerabilidad de las comunidades prioritarias del país. Con el objetivo de “promover la inserción laboral de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante servicios especializados de capacitación dirigida, intermediación, orientación e información para el empleo a partir de las demandas del mercado laboral”. En este contexto la promoción del empleo juvenil se fundamenta en los siguientes enunciados o líneas estratégicas:

- i. Mejorar la empleabilidad de la juventud crea mayores oportunidades.
- ii. Promover la igualdad de oportunidades para grupos de atención especial es la mejor forma de promover la empleabilidad.
- iii. La demanda por mano de obra, en calidad y cantidad es determinante de la empleabilidad de la juventud.
- iv. La intermediación de empleo es vital para que la juventud encuentre oportunidades.
- v. Las empresas deben contar con condiciones que faciliten la contratación de gente joven.

Tabla: Áreas de intervención estrategia de promoción del empleo juvenil Costa Rica

Área	Descripción
Prospección	Se requiere el fortalecimiento y desarrollo del conocimiento de lo que el mercado de trabajo costarricense ofrece y requiere para empatar oferta y demanda de trabajo, mediante la realización de estudios, análisis y evaluación sobre el comportamiento del mercado de trabajo.
Empleabilidad	Desarrollo de acciones para potenciar la empleabilidad de las personas jóvenes, reforzando su capacidad para insertarse y mantenerse en un puesto de trabajo. Es atendida desde el primer contacto a través de la intermediación de empleo, llevada a cabo por el MTSS a través la Dirección Nacional de Empleo (DNE), los centros de intermediación del INA y el Ministerio de Educación Pública (MEP) y, a nivel local, por las municipalidades que hayan firmado convenios con el MTSS para tal fin. Se complementa con la formación técnica para generar las competencias necesarias que le permitan acceder a un puesto de trabajo.
Intermediación y orientación laboral	Consiste en un intensivo proceso de vinculación de oferta y demanda del mercado de trabajo, con el propósito de insertar a las personas oferentes y responder a las necesidades de la demanda de puestos de trabajo de las empresas. Incluye un conjunto de técnicas e instrumentos con el apoyo tecnológico adecuado y el monitoreo sistemático del mercado de trabajo. La orientación laboral es un proceso continuo de acciones programadas y estructuradas para las personas jóvenes en búsqueda de empleo. Contempla acompañamiento individual o grupal para que las personas usuarias reflexionen sobre su situación laboral, identifiquen proyectos ocupacionales y actúen de forma autónoma en la búsqueda de empleo mediante la planificación de sus objetivos laborales a corto medio o largo plazo.
Inserción al mercado laboral	Se realiza mediante el establecimiento de alianzas público-privadas y mecanismos de colaboración en ambas vías en las cuales se comparten recursos, conocimientos y se abren espacios laborales para una mayor y mejor inserción de las personas jóvenes en el mercado laboral. Esta área de intervención se enfoca en lograr que la población joven acceda a un puesto de trabajo y que las empresas desarrollen acciones para promover e identificar espacios y ocupaciones en los que se pueda ubicar esta población a través de convenios y cartas de entendimientos con el MTSS.
Evaluación y monitoreo	El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante la Dirección General de Planificación del Trabajo implementará un sistema de monitoreo para establecer puntos de referencia, reglas, métodos y dispositivos para medir la congruencia, el avance, la eficiencia, eficacia y efectividad en el logro de las metas estratégicas. En el caso de la evaluación, se aplicará como marco de referencia para medir los costos y el impacto (o los beneficios) del mismo, así como las relaciones existentes entre ambos. El tipo de modelo de evaluación que se aplicará es la "evaluación ex-post", la cual se ejecutará tanto en la etapa de operación como una vez finalizado el programa.

La estructura para la implementación de esta estrategia contempla la creación de una **Comisión Técnica Interinstitucional** conformada por instituciones vinculadas y con las competencias para incidir en el desarrollo de programas en materia de promoción de empleo juvenil. Asimismo, por el carácter público-privado de la ejecución, se constituye un **Consejo Asesor con carácter ad-hoc** integrado por representantes del sector público y privado.

El modelo de gestión de esta estrategia incluye una "ventanilla única" que facilitará el acceso a programas y servicios para el mejoramiento de la empleabilidad juvenil partiendo de un enfoque de juventud promoviendo la movilización social, la articulación institucional en las prestación de los servicios y las alianzas estratégicas con el sector privado en el marco de la responsabilidad social empresarial. Como parte de la oferta programática se contempla la ejecución del Programa Por Mí, que ofrece formación para el trabajo en áreas de demanda ocupacional, el programa Avancemos Más para formación e inserción en el sector de tecnologías de la información y la comunicación, así como un Programa de Formación Técnica Especializada con el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Para la primera etapa de la Estrategia **EMPLEATE**, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuenta con recursos de la Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF), el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PRONAMYPE) y del INA por un total de **22,000 millones de colones** (aproximadamente USD \$50,000).

Conclusiones y desafíos

En la actualidad la situación de la juventud ocupa un lugar de importancia en el marco de las prioridades internacionales, tanto en las agendas de las organizaciones internacionales como en las de los gobiernos de los países. La situación del empleo para la juventud se ha convertido en un factor que incide directamente en el desarrollo productivo y la profundización o no de la situación de pobreza que viven amplios sectores de la población en la subregión.

Un recuento de las temáticas que han sido el centro de la reflexión, apuntan a una ecuación cuyas variables se mueven entre la generación de oportunidades y empleo de calidad y el mejoramiento de las capacidades y competencias de la juventud, como fórmulas para el desarrollo económico y social y mecanismos para cerrar las brechas de exclusión y desigualdad.

El marco internacional de la planificación y la ruta en el abordaje del empleo juvenil señala claramente cómo deben avanzar los estados nacionales en el logro de objetivos que permitan derribar los obstáculos que enfrenta la juventud y propiciar el crecimiento y sostenibilidad de los indicadores que en el corto y mediano plazo permitirán medir el crecimiento y la productividad de las naciones.

El paso para el conocimiento y respectivas dimensiones sobre la situación demográfica, de empleo, educación y otras variables que inciden en la calidad de vida de la población joven, está dado; así lo comprueban las experiencias en la formulación de propuestas, estrategias y planes para la promoción del empleo juvenil. Las acciones muestran la amplitud y diversidad de los mecanismos que pueden utilizarse para fortalecer y mejorar las condiciones de inserción al mercado de trabajo de las personas jóvenes.

En Honduras el fortalecimiento institucional, la educación, el desarrollo tecnológico y el fomento al emprendedurismo a través de una **sólida coordinación política por parte de las instancias rectoras en materia de trabajo y seguridad social y juventud**, son las propuestas para “generar condiciones de empleo digno y autoempleo que faciliten el desarrollo de la capacidad innovadora de los/as jóvenes”.

República Dominicana **valora propuestas a la medida de la condición juvenil y rango de edad**, contrastándolas con los principales obstáculos para la inserción en el mercado de trabajo. Estas propuestas girarán en torno a la generación de empleo, el emprendedurismo, el mejoramiento de competencias, el fortalecimiento de los servicios de intermediación de empleo, acompañadas de la evaluación y el monitoreo, así como la apertura de espacios de participación real de los sectores juveniles.

Una **estrategia focalizada que moviliza la institucionalidad pública y el sector privado** acompañada de modelos de atención integral con enfoque de juventud, es el instrumento de promoción juvenil mediante el cual Costa Rica impulsa la prospección, empleabilidad, intermediación y evaluación para la inserción laboral de jóvenes.

No hay duda que el abordaje del trabajo decente para la juventud ha pasado del diagnóstico a la acción, encontrando cada vez más retos y desafiando la formulación de políticas, planes y programas que deben ir cada vez más lejos en la solución de los problemas que plantea. La demanda cada vez más apremiante de aprovechar las condiciones demográficas de la región presiona a los países para generar respuestas adecuada que atiendan adecuadamente las necesidades de las cohortes de jóvenes que tienen en sus manos el incremento de la productividad y la competitividad de los países y la mejora de su calidad de vida y la de sus familias.

Los desafíos que plantea el bono demográfico contemplan algunas **“asignaturas pendientes”** que deben ser atendidas con una visión de largo plazo plasmada en políticas de Estado que garanticen:

- **Generación de políticas de empleo** en concordancia con las políticas económicas.
- **La permanencia y conclusión de estudios** en la educación formal de la población joven.

- **Adecuación de las ofertas del sistema educativo** y de formación técnica para solventar la demanda del mercado de trabajo.
- **Atención prioritaria a las mujeres jóvenes** para disminuir las tasas de desempleo y mejorar su inserción al mercado en condiciones de igualdad y equidad.
- Estrategias efectivas para **detener el empleo precario y el subempleo** de la población joven.
- Políticas sostenidas para **mejorar la protección y seguridad en el trabajo**.
- **Fortalecimiento del diálogo social** con la participación de la juventud con los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y empleadores como actores en el mercado de trabajo.
- Impulso a la **generación de empleo de calidad** para la juventud en los sectores dinámicos de las economías y en la generación de encadenamientos productivos.

Referencias

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE COSTA RICA (2010). "Empléate: estrategia público-privada de promoción del empleo para personas jóvenes en situación de vulnerabilidad: 2011-2014".

PROYECTO PROMOCIÓN DEL EMPLEO JUVENIL EN AMÉRICA LATINA -PREJAL (2010), Informe Trabajo Decente y Juventud.

(2009a). "Informe de trabajo decente y juventud: propuesta de lineamientos para el Plan de Acción Empleo Juvenil en República Dominicana".

(2009b). "Políticas, planes y/o programas de empleo juvenil en América Latina: 2005 en adelante", OIT, julio.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL E INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD DE HONDURAS (2010), Documento Plan de Empleo Juvenil 2011-2013 Honduras.

Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Juventud, 25 - 26 de julio de 2011

Nota conceptual [Mesa redonda temática 2](#): Dificultades para el desarrollo de los jóvenes y oportunidades en materia de erradicación de la pobreza, empleo y desarrollo sostenible.

Noticias 100ª Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo "Los jóvenes plantean a la OIT la necesidad de conseguir "empleos y más empleos y se declaran optimistas sobre el futuro".

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008

XVI Reunión Regional Americana Brasilia, mayo de 2006, Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015, Informe del Director General.

Marzo, 2012