

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Sector de Empleo

Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes

Documento informativo

**Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes:
el camino a seguir**

Ginebra, 13-15 de octubre de 2004

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Sector de Empleo

Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes

Documento informativo

**Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes:
el camino a seguir**

Ginebra, 13-15 de octubre de 2004

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2004

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de una traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN-92-2-316272-6

Primera edición 2004

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones de un número reciente. Toda reclamación relativa a ejemplares no recibidos debe hacerse inmediatamente después de recibirse el ejemplar siguiente.

Visite nuestro sitio Web: www.ilo.org/publns

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Prefacio

El presente informe ha sido preparado como documento informativo para la Reunión tripartita sobre «el empleo de los jóvenes: el camino a seguir», que tendrá lugar en Ginebra, del 13 al 15 de octubre de 2004. A fin de reflejar el orden del día de la Reunión tripartita aprobado por el Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2004, el informe se basa en la amplia labor de investigación efectuada en la OIT y en otras partes para examinar los conocimientos actuales sobre el empleo de los jóvenes en todo el mundo. Se analiza el debate actual sobre el empleo de los jóvenes en el contexto del Programa de Trabajo Decente, del Programa Global de Empleo y de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes. En él se examinan iniciativas nacionales emprendidas para promover empleos de calidad para los jóvenes de ambos sexos, y se presta particular atención a las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, y sobre todo al papel del tripartismo en la promoción del empleo de los jóvenes. En él se destacan puntos para la discusión en la Reunión tripartita.

Este documento, las conclusiones de la Reunión tripartita y el Estudio general de 2004 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre la promoción del empleo contribuirán a la elaboración de un informe que la Oficina ha de preparar para la discusión general basada en un enfoque integrado sobre el empleo de los jóvenes que tendrá lugar en la 93.^a reunión (2005) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Si bien el presente documento se centra en las actividades a nivel nacional destinadas a abordar el problema del empleo de los jóvenes, el informe que se presentará a la Conferencia destacará las actividades de la OIT para promover oportunidades de trabajo decente para los jóvenes, mediante la formulación de normas, la mejora de los conocimientos y actividades de promoción y de asistencia técnica.

Indice

Prefacio.....	iii
1. Introducción	1
2. El empleo de los jóvenes: Definir el reto	4
2.1. ¿Qué lugar ocupan los jóvenes en la fuerza de trabajo hoy en día?	4
2.1.1. Tendencias de la participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo	4
2.1.2. Tendencia del desempleo de los jóvenes.....	5
2.1.3. Tendencias del empleo de los jóvenes	8
2.1.4. Beneficios potenciales de reducir a la mitad el desempleo de los jóvenes	10
2.2. ¿Qué factores afectan las oportunidades de empleo para los jóvenes?	11
El aumento global de la demanda agregada es esencial, pero las vulnerabilidades de los jóvenes exigen respuestas específicas.....	11
Una cohorte más reducida de jóvenes no alivia necesariamente el desempleo de los jóvenes.....	13
Promover la eficiencia y la equidad a través de la regulación del mercado de trabajo.....	13
Tanto la calidad como la pertinencia de la educación y de la formación son importantes para el trabajo decente.....	14
Adquirir experiencia laboral.....	15
La iniciativa empresarial de los jóvenes como una oportunidad.....	16
La representación y la capacidad de hacer oír su voz son esenciales para los empleos decentes.....	16
Un mercado de trabajo incluyente y equitativo responde a las aspiraciones de los jóvenes.....	17
3. Promover el empleo de los jóvenes a nivel nacional	19
3.1. Dar prioridad al empleo en la formulación de las políticas nacionales.....	19
Coordinar e integrar las políticas nacionales.....	20
... centrándose en sectores que ofrecen posibilidades de empleo para los jóvenes.....	23
... y en políticas más amplias de desarrollo de los jóvenes	24
3.2. Políticas y programas específicos relativos al empleo de los jóvenes	25
3.2.1. Crear trabajo decente para los jóvenes.....	26
3.2.2. Educación y formación con miras al trabajo decente.....	34
4. El empleo de los jóvenes en el contexto de la política internacional	43
4.1. La OIT y el empleo de los jóvenes.....	43
4.1.1. Un compromiso que data de antiguo.....	43
4.1.2. El enfoque institucional: Integración del trabajo decente para los jóvenes en unas agendas económicas y sociales más amplias	45
4.1.3. El enfoque analítico: El trabajo decente a lo largo del ciclo vital con miras a la solidaridad entre generaciones	46

4.2.	Reacciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores	48
	Las organizaciones de empleadores.....	49
	... y las organizaciones de trabajadores.....	50
4.3.	Red de Empleo de los Jóvenes: Una alianza mundial en pro del empleo de los jóvenes	51
5.	Conclusiones: El camino a seguir	54
	No se trata sólo de crear más empleo, sino también de generar empleos decentes.....	55
	... a lo largo del ciclo de la vida con mira a la solidaridad entre generaciones	55
	Crecimiento que favorezca el empleo y a la juventud.....	55
	... con el empleo como elemento central de las políticas económicas y sociales.....	55
	... pero combinado con intervenciones específicas destinadas a la inclusión social de los jóvenes desfavorecidos	56
	Mejorar los conocimientos para desarrollar políticas y actividades de promoción.....	56
	La OIT es un actor importante con interlocutores igualmente clave.....	56
	Puntos propuestos para la discusión	57

1. Introducción

Actualmente hay en el mundo más de 1.000 millones de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, que constituyen el 18 por ciento de la población mundial ¹ y que, sumados a los niños, representan un 40 por ciento de la misma ².

En todo el mundo, los jóvenes de ambos sexos prestan una contribución importante como trabajadores productivos, empresarios, consumidores, ciudadanos, miembros de la sociedad civil, y agentes del cambio. Su energía y capacidad de innovación son recursos inestimables que ningún país puede permitirse desperdiciar.

Aunque en todos los países los jóvenes constituyen un verdadero capital nacional, son también extremadamente vulnerables; afrontan un alto grado de incertidumbre económica y social. A menudo no se aprovechan todas sus potencialidades porque no tienen acceso a empleos productivos y decentes.

Los jóvenes no forman un colectivo homogéneo. Sus perspectivas de empleo obedecen a factores como el género, la edad, el nivel de educación, el origen étnico, el estado de salud y la discapacidad, etc. En muchos países, las tasas de desempleo y subempleo de los jóvenes superan casi siempre las de los adultos, mientras en esta misma franja de edad las tasas de desempleo de los adolescentes (de 15 a 19 años) suelen ser más elevadas que las correspondientes a las personas de poco más de 20 años.

Según las estimaciones de la OIT, en 2003 había unos 88 millones de jóvenes desempleados, es decir, un 47 por ciento de los 186 millones de desempleados de todo el mundo. En ese mismo año, la tasa mundial de desempleo juvenil era del 14,4 por ciento, o sea más del doble de la tasa global de desempleo, que ascendió al 6,2 por ciento, y muy superior a la tasa de desempleo juvenil registrada en el decenio anterior, la cual fue del 11,7 por ciento ³.

Sin embargo, el desempleo no es más que la parte visible del problema. En todo el mundo los jóvenes tienden, en efecto, a trabajar más horas en modalidades de empleo informal, intermitente y precario, que se caracterizan por su productividad baja, bajos ingresos y la obtención de menor protección laboral. En los países en desarrollo los jóvenes, y en especial las mujeres, constituyen el grueso de los subempleados y de los trabajadores de la economía informal, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, y los que son víctimas de desaliento.

El problema del empleo de los jóvenes entraña costes a largo plazo y a nivel de la comunidad. La falta de trabajo decente para la juventud actual refleja y perpetúa el círculo vicioso de la pobreza, la educación y formación insuficientes, los empleos precarios, y de este modo la transmisión de la pobreza de una generación a otra. Los ingresos familiares son un factor determinante a la hora de decidir si se envía a un niño a la escuela o a trabajar. El trabajo infantil trae consigo la perpetuación de la pobreza familiar y menoscaba

¹ En el sistema de las Naciones Unidas, y en todas sus estadísticas e indicadores, se define a los jóvenes como las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años.

² Naciones Unidas: *World Youth Report 2003: The global situation of young people* (Nueva York, 2004), págs. 2 y 55.

³ OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra, 2004).

las perspectivas de empleo que pudieran presentarse más tarde en la vida⁴. Las formas peligrosas de trabajo merman la empleabilidad de los jóvenes, a veces para toda la vida⁵.

El ciclo de privación y de exclusión social que afecta a los jóvenes en el momento de la transición a la vida laboral puede tener efectos perjudiciales en las sociedades y las economías. Los jóvenes desempleados o subempleados tienen menor capacidad para contribuir eficazmente al desarrollo nacional y menos oportunidades de ejercer sus derechos como ciudadanos. Disponen de menos recursos para gastar como consumidores y para invertir como ahorradores, y a menudo carecen de «voz» para lograr que se produzcan cambios en su vida y comunidad. El desempleo y el subempleo generalizados de los jóvenes también impiden a las empresas y países innovar y desarrollar ventajas competitivas sobre la base de la inversión en capital humano, socavando así las perspectivas futuras.

Los costes no se limitan a la pérdida de producción, sino que suponen nuevas cargas para los individuos y la sociedad. Como resultado de las condiciones adversas del mercado de trabajo, los jóvenes permanecen más tiempo en el domicilio de sus padres y suelen aplazar el momento de fundar su propia familia — fenómeno éste que en algunos países se denomina «de los solteros parásitos». Entre los costes psicológicos que esta situación entraña, valga mencionar la menor autoestima, la desmoralización y menores niveles de bienestar, todo lo cual puede llegar a degenerar en comportamientos peligrosos, violencia y delincuencia juvenil. En otros casos, se ponen en peligro la propia democracia y los procesos políticos que la sustentan, cuando jóvenes frustrados reaccionan a través del extremismo y el escapismo político.

Hoy en día, los gobiernos y la comunidad internacional reconocen la urgencia política de responder al problema del empleo juvenil como una condición previa para la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la paz duradera. El empleo decente y productivo para los jóvenes es un compromiso dimanante de la Declaración del Milenio, y si la OIT ha asumido una función rectora en la organización de las labores de la Red de Empleo de los Jóvenes del Secretario General de las Naciones Unidas ha sido a fin de cumplir este compromiso.

En noviembre de 2003, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo aprobó la celebración de una Reunión tripartita sobre «el empleo de los jóvenes: el camino a seguir» y determinó que el empleo de los jóvenes fuese uno de los temas objeto de discusión general en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2005.

La Reunión tripartita sobre «el empleo de los jóvenes: el camino a seguir» se celebrará en Ginebra del 13 al 15 de octubre de 2004, y su orden del día, que fue determinado por el Consejo de Administración, constará de los puntos siguientes:

- destacar la importancia que la cuestión relativa al empleo de los jóvenes tiene en los países en desarrollo y los países desarrollados desde el punto de vista político, económico y social;

⁴ OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, 2003 (Ginebra, 2003).

⁵ Según las estimaciones de la OIT, hay 59 millones de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 17 años que están implicados en formas de trabajo peligrosas. Véase OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, 2002), gráfico 3, pág. 18.

-
- inscribir la cuestión relativa al empleo de los jóvenes en el contexto del Programa de Trabajo Decente, del Programa Global de Empleo y de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes;
 - pasar revista a los marcos de política nacional y a las políticas y programas específicos que puedan generar empleos de calidad para los hombres y las mujeres jóvenes;
 - extraer las experiencias adquiridas en el plano nacional, así como las enseñanzas acumuladas y las prácticas correctas, en particular en lo relativo a la función del tripartismo en la promoción del empleo de los jóvenes, y dar orientaciones respecto a la formulación de planes nacionales de acción que deberían basarse en las conclusiones de la discusión sobre el empleo de los jóvenes programada para la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2005.

El presente informe sirve de documento de base para la reunión. En él se plantean cuestiones que deberían coadyuvar a la formulación de políticas a fin de promover el trabajo decente para los jóvenes, y se prepara el terreno para nuevos debates en la CIT de 2005.

2. El empleo de los jóvenes: Definir el reto

2.1. ¿Qué lugar ocupan los jóvenes en la fuerza de trabajo hoy en día?

Si bien el empleo de los jóvenes forma parte de un tema más amplio, el del empleo, tiene particularidades que merecen especial atención. En la presente subsección se examinan algunas características distintivas del mercado de trabajo de los jóvenes.

2.1.1. Tendencias de la participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo

En el decenio de 1993-2003 la participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo disminuyó casi un 4 por ciento puntos porcentuales en todo el mundo. Esto refleja en parte la creciente proporción de jóvenes que reciben educación ¹. Como se indica en el cuadro 1, en 2003 las tasas de participación más altas se registraron en el Asia Oriental (73,2 por ciento) y en el África Subsahariana (65,4 por ciento). El Oriente Medio y el Norte de África registraron la tasa más baja (39,7 por ciento).

Cuadro 1. Principales indicadores del mercado de trabajo de los jóvenes, 1993 y 2003

	Tasa de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo (%)		Relación entre el empleo de los jóvenes y la población (%)		Tasa de desempleo de los jóvenes (%)		Relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la de los adultos	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
Mundo	58,8	54,9	51,9	47,0	11,7	14,4	3,1	3,5
Economías industrializadas	53,0	51,5	44,9	44,6	15,4	13,4	2,3	2,3
Economías en transición	47,6	39,9	40,5	32,4	14,9	18,6	2,9	2,4
Asia Oriental	77,4	73,2	73,6	68,0	4,8	7,0	3,1	2,9
Asia Sudoriental	58,5	56,5	53,3	47,3	8,8	16,4	3,9	4,8
Asia Meridional	48,0	44,4	41,8	38,3	12,8	13,9	5,9	5,9
América Latina y el Caribe	57,3	54,7	50,2	45,6	12,4	16,6	2,8	3,1
Oriente Medio y Norte de África	39,3	39,7	29,2	29,6	25,7	25,6	3,4	3,3
África Subsahariana	64,4	65,4	50,3	51,6	21,9	21,0	3,6	3,5

Fuente: OIT, *Global Employment Trends Model*, 2004.

En 2015, aproximadamente 660 millones de jóvenes estarán trabajando o buscando trabajo, lo cual representa un aumento del 7,5 por ciento en relación con la cifra de 2003. Se prevé que la fuerza de trabajo de los jóvenes aumente en el África Subsahariana y que disminuya en el Asia Oriental y en las economías en transición ².

¹ OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, op. cit.

² *Ibíd.*

2.1.2. Tendencia del desempleo de los jóvenes

El desempleo de los jóvenes está aumentando en muchas regiones...

Entre 1993 y 2003, este aumento se elevó a casi 19 millones de personas (11,2 millones de hombres y 7,5 millones de mujeres), lo cual representa un aumento global del 26,8 por ciento. En 2003, la tasa de desempleo de los jóvenes alcanzó un nivel histórico del 14,4 por ciento, cuando 88,2 millones de jóvenes (52,4 millones de hombres y 35,8 millones de mujeres) estaban sin empleo (véase cuadro 2).

Cuadro 2. El desempleo de los jóvenes en el mundo, 1993, 1998, 2000-2003 (en millones)

	1993	1998	2000	2001	2002	2003
Jóvenes, total	69,5	79,3	82,0	82,9	86,5	88,2
Jóvenes, hombres	41,2	46,9	48,5	49,1	51,3	52,4
Jóvenes, mujeres	28,3	32,4	33,5	33,8	35,2	35,8

Fuente: OIT, *Global Employment Trends Model*, 2004.

Como se indica en el cuadro 1, en 2003, las tasas más elevadas de desempleo de los jóvenes se registraban en las regiones del Oriente Medio y del Africa del Norte (26 por ciento) y del Africa Subsahariana (21 por ciento) y las más bajas en las economías desarrolladas (13 por ciento) y en el Asia Oriental (7 por ciento). Sin embargo, en esta última región, el desempleo de los jóvenes aumentó un 46 por ciento entre 1993 y 2003. En cambio, en las economías industrializadas, esta tasa registró una notable disminución (del 15,4 por ciento en 1993 al 13,4 por ciento en 2003).

... es más alto que el de los adultos

La relación entre el desempleo de los jóvenes y el de los adultos aumentó en todo el mundo de 3,1 en 1993 a 3,5 en 2003 (véase cuadro 1). Los valores más altos se registraron en el Asia Meridional y en el Asia Sudoriental. La proporción de jóvenes en el total de desempleados (186 millones) se elevaba al 47 por ciento en 2003. La relación entre el desempleo de los jóvenes y el de los adultos cuantifica las dificultades de los jóvenes para encontrar empleo, en comparación con los adultos. En las economías industrializadas, la relación de 2,3 indica que los jóvenes tienen dos veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos. Si bien el desempleo de los jóvenes aumentó en las economías en transición y en el Asia Oriental durante el mismo decenio, la relación entre el desempleo de los jóvenes y el de los adultos disminuyó como resultado de un importante aumento del desempleo de los adultos. En el Asia Sudoriental se registró un grave aumento de esta relación (de 3,9 a 4,8). En todas las demás regiones, esta relación permaneció más o menos estable, con inclusión del Asia Meridional, donde sigue siendo la más alta del mundo (5,9).

... afecta a algunos grupos más que a otros

Algunos grupos particulares de jóvenes son más propensos al desempleo que otros. El desempleo de los jóvenes a menudo varía según los siguientes parámetros:

- **Edad** – En la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos, la tasa de desempleo tiende a disminuir con la edad³. En América Latina, por ejemplo, en la

³ P. Ryan: «The school-to-work transition: A cross-national perspective», en *Journal of Economic Literature* (marzo de 2000); disponible en el sitio Web: <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/ryan/jelfinal.pdf>.

mayoría de los países la tasa de desempleo de los adolescentes (15-19 años de edad) es más del doble que la de los jóvenes adultos (20-24 años de edad) ⁴.

- *Sexo* – El gráfico 1 muestra que, con excepción de las economías industrializadas, del Asia Oriental y del Africa Subsahariana, el desempleo entre las mujeres jóvenes supera al de los hombres jóvenes, y que las mayores diferencias se registran en América Latina y el Caribe y en el Oriente Medio y en el Africa del Norte.
- *Alfabetización, educación y calificaciones* – El gráfico 2 muestra que las tasas bajas de alfabetización están muy vinculadas con las tasas altas de desempleo de los jóvenes, sobre todo en Africa y en el Asia Meridional. En la mayoría de las economías desarrolladas, en los países de América Latina ⁵ y en algunos países en desarrollo de otras regiones, el desempleo de los jóvenes es más alto entre los jóvenes con menos educación que entre aquellos que tienen un nivel de educación más alto. En Sudáfrica, por ejemplo, casi dos terceras partes de los jóvenes desempleados carecen de un certificado de estudios secundarios ⁶. Sin embargo, en otros países en desarrollo, tales como Indonesia, Jordania y Tailandia, las tasas de desempleo son más altas en el caso de los jóvenes que tienen un nivel de educación más alto ⁷. Por ejemplo, en Indonesia el desempleo es más bajo entre los estudiantes que terminan los estudios primarios y que pueden aceptar empleos de baja calidad e inseguros que entre los estudiantes con estudios secundarios y terciarios cuyas calificaciones pueden no corresponder a la demanda del mercado de trabajo.
- *Jóvenes desfavorecidos* – Los jóvenes socialmente desfavorecidos generalmente tienen más problemas para obtener empleo. Hay varios factores en su contra. Tienen menos probabilidades de haber recibido una buena educación básica, y a menudo son objeto de discriminación por motivos de clase social, origen étnico, sexo o discapacidad. En Australia, en 2001, aproximadamente el 70 por ciento de los jóvenes adultos pertenecientes a grupos indígenas no recibía una educación a tiempo completo ni trabajaba ⁸. En el Reino Unido, la encuesta sobre la fuerza de trabajo referente al invierno 1994-1995, mostró que las tasas de desempleo de los hombres y mujeres de entre 16 y 24 años de edad con discapacidades eran, respectivamente, de alrededor del 31 y el 25 por ciento, en comparación con el 17 y el 12 por ciento entre los hombres y mujeres jóvenes sin discapacidades ⁹. En varios países, el desempleo de los jóvenes se concentra cada vez más en hogares en los que ningún miembro tiene empleo. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el 31 por ciento de los jóvenes procedentes de familias del cuartil de ingresos más bajos estaba desempleado en marzo de 1999. En

⁴ C. Fawcett: *La juventud latinoamericana en transición: un documento sobre el desempleo en la juventud* (Ciudad de Panamá, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2001), pág. 5.

⁵ *Ibíd.*

⁶ R. du Toit: «Unemployed youth in South Africa: The distressed generation?», documento presentado en Minnesota International Counseling Institute (27 de julio – 1.º de agosto de 2003); disponible en el sitio Web: http://www.hsrc.ac.za/research/output/outputDocuments/2286_duToitUnemployedYouthinSA.pdf.

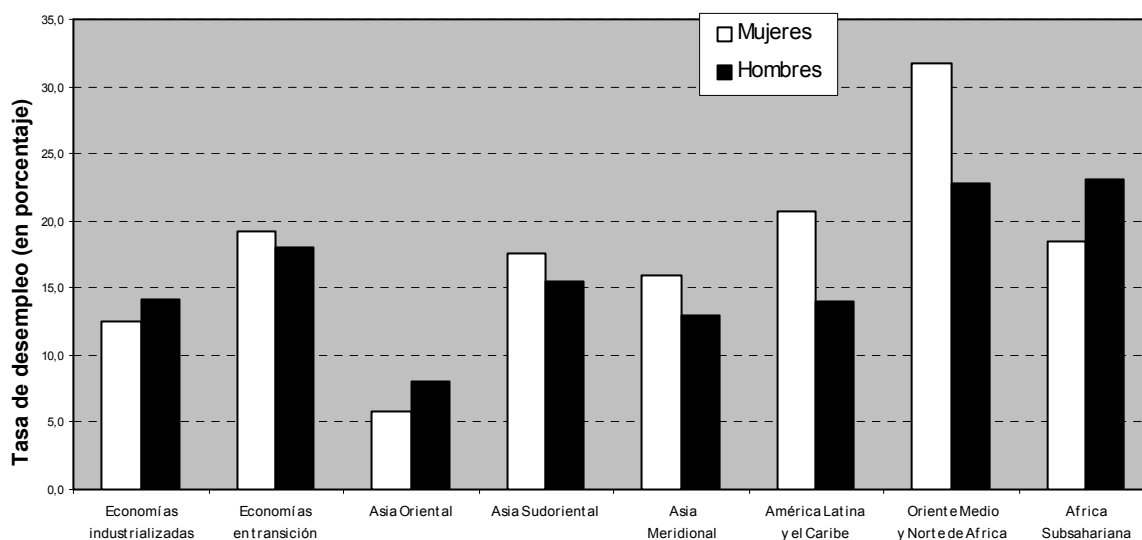
⁷ OIT: *La formación para el empleo: la inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión (Ginebra, 2000).

⁸ Dusseldorp Skills Forum (DSF): *How young people are faring: Key indicators 2003* (Glebe, agosto de 2003), pág. 4.

⁹ F. Sly, R. Duxbury y C. Tillsley: «Disability and the labour market: Findings from the labour force survey», en *Labour Market Trends*, vol. 103 (Londres, 1995), págs. 439-459, cuadro 11.

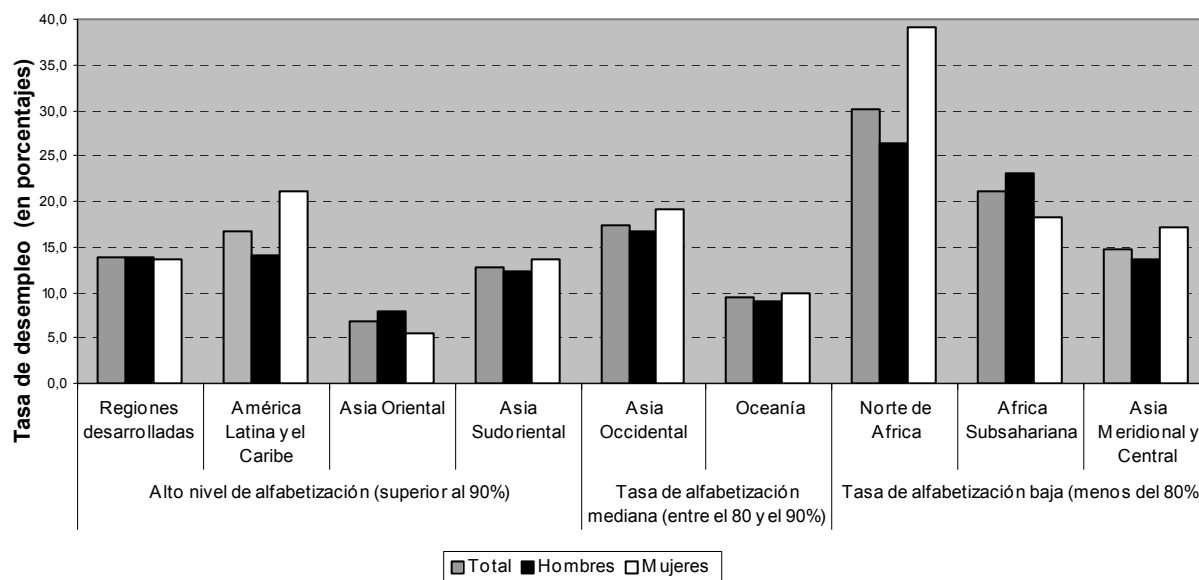
cambio, sólo el 12 por ciento de aquellos que procedían de familias del cuartil más alto de la distribución estaba desempleado ¹⁰. La tasa de desempleo urbano entre los jóvenes (menores de 20 años) de los hogares más pobres de Argentina en 1998 era de aproximadamente el 50 por ciento, frente al 17 por ciento entre los jóvenes de los hogares más acomodados ¹¹.

Gráfico 1. Tasas regionales de desempleo de los jóvenes, por sexo, 2003



Fuente: OIT: *Global Employment Trends Model*, 2004.

Gráfico 2. Tasas de desempleo de los jóvenes, por región, sexo y nivel de alfabetización, 2000



Fuente: OIT: *Key indicators of the labour market*, tercera edición (Ginebra, 2003); y División de Estadística de las Naciones Unidas: «World and Regional Trends», Millennium Indicators Database, <http://millenniumindicators.un.org>.

¹⁰ Departamento de Trabajo de los Estados Unidos: *Report on the youth labor force* (Washington, DC, junio de 2000), pág. 33.

¹¹ R. Díez de Medina: *Jóvenes y empleo en los noventa* (Montevideo, OIT-CINTERFOR, 2001), pág. 106.

... desalienta la contratación de muchos jóvenes

El concepto de desaliento se refiere a las personas que, por el hecho de no tener éxito, han dejado de buscar un empleo, aun cuando tienen deseos de encontrarlo y son capaces de dedicarse a actividades productivas. El desaliento, que es una medición subjetiva del desempleo, está cobrando proporciones importantes en muchos países. Se estimaba que en 1993, el número de trabajadores desalentados en los países de la OCDE era de 4 millones, dos tercios de los cuales eran mujeres. Los jóvenes resultaban más afectados que los adultos en Bélgica, Estados Unidos, Grecia, Hungría, Noruega y Suecia ¹².

2.1.3. Tendencias del empleo de los jóvenes

Ha habido una reorientación hacia el sector de los servicios, pero la agricultura sigue siendo importante en los países en desarrollo...

La falta de datos desglosados por edad hace difícil tener una perspectiva global de la distribución sectorial de los jóvenes en el mercado de trabajo. En toda Europa, los jóvenes están sobrerrepresentados en el sector de la hostelería y turismo, en los servicios de mensajería o en nuevos tipos de empleo tales como el teletrabajo ¹³. En los últimos 50 años, los avances de la tecnología y el aumento de la competencia internacional han provocado una reorientación progresiva hacia el sector de los servicios, la cual constituye una tendencia global ¹⁴. En muchos países de América Latina, el sector de los servicios absorbe entre ocho y nueve de cada diez trabajadores jóvenes y el resto trabaja en el sector de las manufacturas o la construcción ¹⁵. Sin embargo, en el África Subsahariana, el Asia Oriental, el Asia Sudoriental y Oceanía, la agricultura absorbe cerca de la mitad del incremento del número de jóvenes en la fuerza de trabajo ¹⁶.

... los jóvenes tienen empleo, pero a menudo son empleos precarios y de baja productividad

Los jóvenes que encuentran empleo a menudo son empleados en condiciones precarias, en la economía informal, en empleos de corta duración o temporales. Muchos reciben una baja remuneración y tienen poca protección social. Más abajo se examinan algunas de las dimensiones cualitativas del empleo de los jóvenes:

- *Subempleo* – Puede tratarse de trabajos de duración insuficiente, a saber, un empleo a tiempo parcial involuntario y un empleo a corto plazo temporal; este término también designa el trabajo con una productividad insuficiente ¹⁷. Algunos estudios indican que en muchos países un número desproporcionado de jóvenes trabaja menos horas de lo que deseaba. Pueden aceptar empleos que no son ideales porque los consideran como

¹² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): *OECD Employment Outlook 1995* (París, 1995), pág. 47.

¹³ Comisión de las Comunidades Europeas: *Libro blanco de la Comisión Europea: un nuevo impulso para la juventud europea*, COM(2001)681 final (Bruselas, 2001), pág. 44.

¹⁴ OIT: *Key indicators of the labour market*, tercera edición (Ginebra, 2003), pág. 141.

¹⁵ C. Fawcett (2001), *op. cit.*, pág. 14.

¹⁶ OIT: *Emplear a los jóvenes: promover un crecimiento intensivo en empleo* (Ginebra, 2000), pág. 6.

¹⁷ H. Görg y E. Strobl: *The incidence of visible underemployment: Evidence for Trinidad and Tobago* (Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, 2001).

temporales o porque tienen poco poder para negociar mejores condiciones de trabajo. En el conjunto de la Unión Europea, la mayoría de todos los asalariados temporales tiene este tipo de contrato porque no ha podido encontrar un empleo permanente¹⁸. En el mundo en desarrollo, se puede considerar que alrededor de 550 millones de trabajadores pobres están subempleados, ya que se dedican a trabajos de baja productividad con los que ganan menos de un dólar de los Estados Unidos al día. El número de trabajadores jóvenes pobres se eleva aproximadamente a 130 millones, es decir, un 25 por ciento del total¹⁹.

- *Trabajo a tiempo parcial y temporal* – En muchos países de la OCDE, el aumento del trabajo a tiempo parcial y temporal fue un factor importante en el crecimiento del empleo de los jóvenes entre 1992 y 2002. El gráfico 3 muestra que en muchos países de la OCDE la proporción de jóvenes que trabajaban a tiempo parcial era superior a la de los adultos, salvo en Italia, Luxemburgo, Portugal y Turquía. En el mismo grupo de países, los trabajadores más jóvenes y con un nivel más bajo de educación están representados de manera desproporcionada en el empleo temporal. Los jóvenes tienen aproximadamente tres veces más probabilidades que los adultos de tener un empleo temporal²⁰. Esto podría indicar que el trabajo temporal puede ayudar a los jóvenes a entrar en el mercado de trabajo. En gran parte del mundo en desarrollo, los jóvenes a menudo no tienen otra opción más que aceptar empleos temporales y cada vez más inseguros. En muchos países de América Latina, el aumento de los contratos temporales también ha afectado particularmente a los jóvenes, sobre todo a los de los hogares más pobres²¹.
- *Empleo informal* – A pesar de la importante mejora en el proceso de acopio de datos sobre la economía informal, la información desglosada por edad aún sigue siendo insuficiente. Las cifras disponibles muestran una participación mayor de los jóvenes en la economía informal, la cual absorbe a la gran mayoría de las personas que se incorporan en el mercado de trabajo en muchos países en desarrollo. Se estima que durante el período de 1990 a 2002, aproximadamente el 66 por ciento de los nuevos empleos creados en América Latina estaban en la economía informal²². Este porcentaje es aún mayor en el Asia Sudoriental (cerca de 75 por ciento) y en África (93 por ciento)²³. Las estadísticas nacionales en Indonesia indican que en 2000 aproximadamente el 60 por ciento de los jóvenes trabajaba en la economía informal²⁴. La mayoría de los jóvenes de la economía informal carece de ingresos, protección social, seguridad y representación suficientes. Existe un ciclo vicioso en el cual la baja productividad, los bajos ingresos y las condiciones de trabajo inadecuadas se combinan para minar la capacidad de la economía informal para proporcionar empleos productivos y decentes.

¹⁸ Comisión Europea: *Employment in Europe 2003: Recent trends and prospects* (Bruselas, 2003), pág. 127.

¹⁹ Estimaciones provisionales basadas en estimaciones del FPNU acerca de los porcentajes regionales de jóvenes respecto de la población total.

²⁰ OCDE: *OECD employment outlook 2002* (París, 2002), pág. 137.

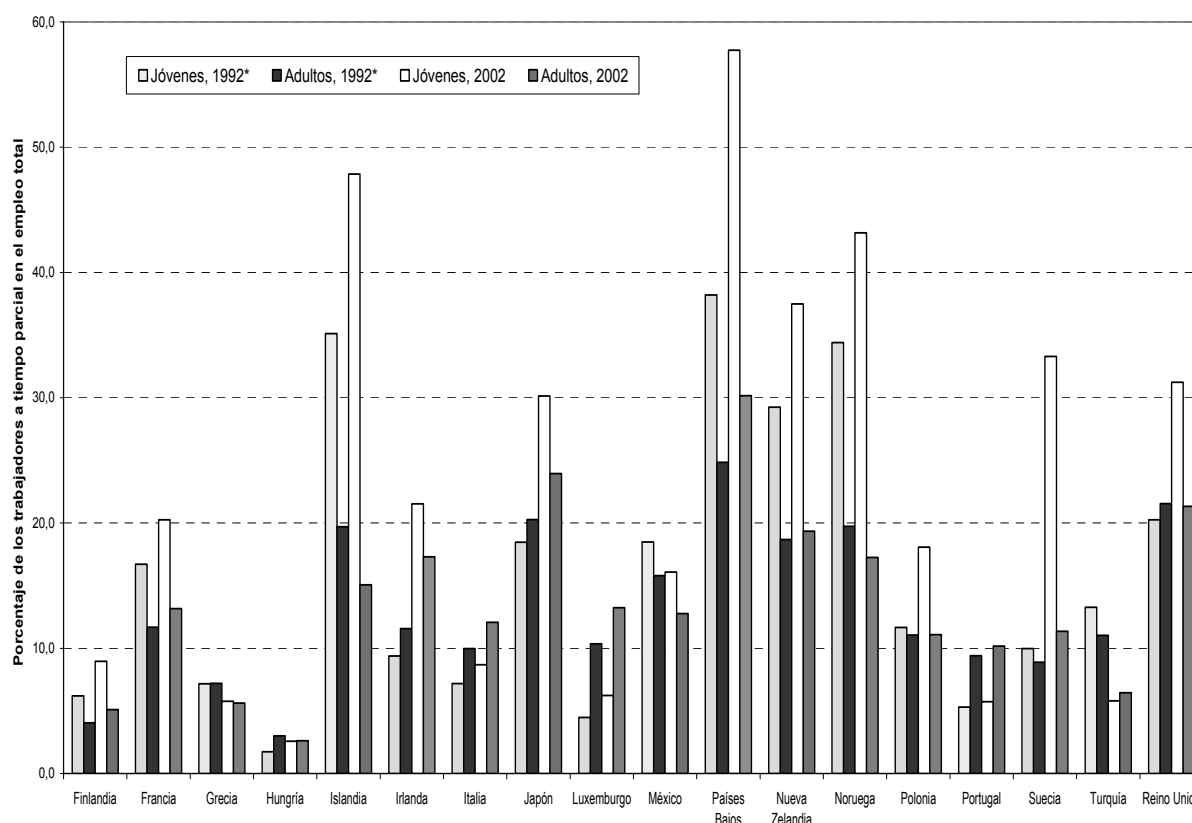
²¹ R. Díez de Medina (2001), *op. cit.*, pág. 83.

²² OIT: *Panorama laboral 2003* (OIT, Lima, 2003), pág. 34.

²³ OIT: *Youth and work: Global trends* (Ginebra, 2001), pág. 5.

²⁴ OIT: *Youth employment in Indonesia* (Jakarta, 2002), pág. 17.

Gráfico 3. Tasas de empleo a tiempo parcial de los jóvenes y de los adultos, en una selección de países de la OCDE, 1992 y 2002



* 1995, Hungría y México; 1997, Polonia; 1998, Suecia.

Fuente: Base de datos en línea de la OCDE, empleo por tiempo completo/tiempo parcial.

2.1.4. Beneficios potenciales de reducir a la mitad el desempleo de los jóvenes

El subempleo/desempleo de los jóvenes constituye una importante pérdida de oportunidades. Se estima que si el desempleo de los jóvenes se redujera a la mitad, es decir, del 14,4 por ciento actual a un 7,2 por ciento (lo cual lo situaría en un porcentaje cercano al del desempleo de los adultos), el PIB mundial aumentaría entre un 4,4 y un 7 por ciento, según las premisas que se manejen²⁵. El cuadro 3 muestra los beneficios potenciales por región; los beneficios relativos más importantes serían los del África Subsahariana: según las estimaciones, el PIB registraría un aumento de entre el 12 y el 19 por ciento.

²⁵ El PIB se mide en dólares corrientes ajustados en función de la PPA para 2003. Las estimaciones están basadas en las elasticidades nacionales históricas PIB/empleo de los jóvenes. Si la elasticidad es negativa o menor de 1,75, se introduce la elasticidad subregional. La estimación más baja está basada en una hipótesis de rendimientos descendentes en que, para el primer cuarto del empleo adicional, la elasticidad es el 100 por ciento del valor; para el segundo cuarto, el 75 por ciento de su valor; para el tercer cuarto, el 50 por ciento de su valor, para el último cuarto, el 25 por ciento. La estimación más elevada está basada en el supuesto de rendimiento constante, en el que no se produce ningún descenso de la elasticidad.

Cuadro 3. Estimación del aumento del PIB si el desempleo de los jóvenes se reduce a la mitad

	PIB en 2003 (miles de millones)	PIB adicional estimado (estimación inferior, miles de millones)	PIB adicional estimado (estimación superior, miles de millones)	Aumento porcentual del PIB (estimación inferior)	Aumento porcentual del PIB (estimación superior)
Todo el mundo	49. 870	2.173	3. 477	4,4	7,0
Economías industrializadas	26. 656	1.136	1. 818	4,3	6,8
Economías en transición	3.111	205	329	6,6	10,6
Asia Oriental	7.383	114	183	1,5	2,5
Asia Sudoriental	2.190	101	162	4,6	7,4
Asia Meridional	3. 579	149	238	4,2	6,7
América Latina y el Caribe	3.835	186	298	4,9	7,8
Oriente Medio y África del Norte	1.939	138	221	7,1	11,4
África Subsahariana	1.177	143	228	12,1	19,4

Fuente: OIT: Tendencias mundiales del empleo juvenil, 2004.

Los beneficios económicos directos para la sociedad irían acompañados de una reducción de los gastos para contrarrestar los comportamientos arriesgados, la violencia y la delincuencia, así como de beneficios sociales tales como una reducción de la vulnerabilidad y la exclusión. Es probable que los jóvenes aprovechen las oportunidades que se les ofrecen y que trabajen para superar la pobreza en un ciclo virtuoso de empleos decentes, de mejora de sus ingresos y de inclusión social.

2.2. ¿Qué factores afectan las oportunidades de empleo para los jóvenes?

Las oportunidades para que los jóvenes obtengan un empleo decente dependen de factores tales como la demanda agregada, las tendencias demográficas, la regulación del mercado de trabajo, los resultados de la educación y la formación, la experiencia laboral, las opciones en materia de iniciativa empresarial, la representación y la capacidad para hacer oír su voz, y las aspiraciones de los propios jóvenes. La influencia relativa de estos factores varía entre las regiones y los países, y dentro de ellos. Su impacto sobre los jóvenes depende de las características personales de los propios jóvenes. Estos factores se examinan brevemente más abajo.

El aumento global de la demanda agregada es esencial, pero las vulnerabilidades de los jóvenes exigen respuestas específicas...

Una demanda agregada insuficiente es una causa importante de la situación desventajosa de los jóvenes, de ambos sexos, en el mercado de trabajo. Cuanto más baja es la demanda agregada, más baja es la demanda de mano de obra, incluidos los jóvenes. Por esta razón, la mejora global del empleo constituye un requisito para mejorar el empleo de los jóvenes. Sin embargo, el empleo de los jóvenes también tiene sus propias dimensiones, que exigen una atención especial en las estrategias nacionales para aumentar la cantidad y la calidad global de las oportunidades de empleo.

Una baja demanda de mano de obra tiene efectos desproporcionados sobre los jóvenes, quienes son más vulnerables al ciclo económico y, por lo tanto, están más expuestos a la exclusión social. En períodos de recesión económica los jóvenes tienen más probabilidades que los adultos de perder su empleo o de permanecer sin empleo. Esto se debe a varias razones. Por un lado, son los primeros en ser despedidos en situaciones de crisis económica durante las cuales se despide primero a los últimos que han sido contratados. A menudo a las empresas les resulta menos oneroso despedir a los trabajadores jóvenes, quienes poseen menos calificaciones, una protección jurídica limitada y menos formación. Además, la primera reacción de las empresas ante una recesión con frecuencia consiste en suspender o reducir la contratación. Debido a que los jóvenes representan una proporción importante de las personas que buscan empleo por primera vez, suelen resultar muy afectados por este proceso²⁶.

En los países en desarrollo, donde muy pocas personas pueden permitirse estar en situación de desempleo, la disminución de la demanda de mano de obra ha obligado a muchas personas al subempleo y a aceptar empleos de baja calidad en la economía informal²⁷. En su calidad de recién llegados a la fuerza de trabajo, que a menudo tropiezan con una acumulación de desventajas, muchos jóvenes de ambos sexos se ven obligados a elegir entre un trabajo en la economía informal o no tener trabajo.

En muchos países, un factor que agrava y exacerba la vulnerabilidad de los jóvenes hoy en día es el VIH/SIDA (véase recuadro 1).

Recuadro 1

Repercusiones del VIH/SIDA sobre los jóvenes

Las cuestiones de salud influyen tanto en el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo como en el lugar que ocupan en él. En los últimos años, el VIH/SIDA se ha convertido en una importante amenaza que afecta a los jóvenes en particular. Cerca de una cuarta parte de todas las personas con VIH/SIDA en todo el mundo tienen entre 15 y 24 años de edad. A nivel mundial, este grupo de edad representa la mitad de todas las nuevas infecciones de VIH. Si bien todos los jóvenes pueden estar expuestos a la infección, corren distintos niveles de riesgo. Las mujeres jóvenes tienen muchas más probabilidades de infectarse que los hombres jóvenes. Además, más del 95 por ciento de las transmisiones del VIH se producen en países con ingresos bajos y medianos. La epidemia socava el potencial productivo de los jóvenes y reduce sus posibilidades de obtener empleos decentes. Las personas seropositivas tienen que hacer frente a obstáculos adicionales, tales como la discriminación, en la búsqueda y conservación de un empleo. Las enfermedades, las muertes y la pérdida de calificaciones y de experiencia laboral reducen la productividad y la rentabilidad de las empresas e incrementan los costes laborales. En los países con una alta prevalencia, muchos niños y sobre todo niñas, se ven forzados a abandonar sus estudios para completar los ingresos mermados del hogar o para cuidar familiares enfermos. Las consecuencias de esta tendencia incluyen una disminución del nivel de calificaciones y un empobrecimiento, así como nuevas transmisiones del VIH.

Fuente: ONUSIDA: *2004 Informe sobre la epidemia mundial de SIDA: Cuarto informe mundial* (Ginebra, 2004); OIT: *HIV/AIDS and work: Global estimates, impact and response* (Ginebra, 2004).

²⁶ N. O'Higgins: *Desempleo juvenil y política de empleo: una perspectiva global* (Ginebra, OIT, 2001).

²⁷ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión (Ginebra, 2002).

Una cohorte más reducida de jóvenes no alivia necesariamente el desempleo de los jóvenes...

Cuanto más jóvenes se incorporen en el mercado de trabajo, más empleos harán falta para ellos. En teoría, la disminución de las cohortes de jóvenes debería reducir el desempleo de los jóvenes y aumentar sus salarios en relación con los de los adultos. Sin embargo, en el último decenio, la parte correspondiente a los jóvenes en la población total ha disminuido en la mayoría de las regiones — con excepción de África — y en muchos países, los cambios demográficos no han reducido el desempleo de los jóvenes. En la mayoría de los países de la OCDE, la posición económica de los jóvenes empeoró durante los años ochenta y noventa. Los estudios han concluido que otros factores, sobre todo los cambios rápidos en la economía y una débil demanda agregada global, han tenido un efecto más fuerte que las dimensiones de la cohorte de jóvenes²⁸. Una repercusión de estas reducciones de la fuerza de trabajo de los jóvenes tal vez no baste para superar los problemas de empleo de los jóvenes.

Promover la eficiencia y la equidad a través de la regulación del mercado de trabajo...

La existencia de normas que regulen el mercado de trabajo constituye un elemento clave de las políticas destinadas a promover la eficiencia y la equidad en la distribución de los ingresos y de los activos. Sin embargo, a menudo se ha considerado que los salarios de los jóvenes y la legislación sobre protección del trabajo son una de las causas del alto desempleo de los jóvenes.

Se ha afirmado que los bajos *salarios de los jóvenes* en comparación con los salarios de los adultos mejoran las perspectivas de empleo de los jóvenes porque los hacen más atractivos para los empleadores. Este argumento da por sentado que los trabajadores jóvenes y los adultos son intercambiables; pero a menudo tienen calificaciones y experiencias diferentes, y por ello compiten por empleos diferentes (sobre todo en el caso de los trabajadores calificados). Si los jóvenes y los adultos son complementarios en el lugar de trabajo, los salarios relativos no deberían tener ninguna influencia²⁹. La disminución de los ingresos experimentada por los trabajadores jóvenes en relación con la de los adultos en casi todos los países de la OCDE en los años noventa, no bastó para estabilizar sus tasas de empleo³⁰.

Recientemente, el debate sobre los salarios de los jóvenes se ha centrado en el vínculo que existe entre el *salario mínimo* y el empleo de los jóvenes. No hay un acuerdo general acerca de las repercusiones de los salarios mínimos sobre el empleo de los jóvenes³¹. Las investigaciones basadas en países de la OCDE indican que cualquier efecto negativo de los salarios mínimos sobre el empleo de los jóvenes es pequeño en comparación con otros

²⁸ D.G. Blanchflower y R. Freeman (responsables de la publicación.): *Youth employment and joblessness in advanced countries* (NBER, University of Chicago Press, 2000); N. O'Higgins (2001), *op. cit.*

²⁹ N. O'Higgins: *The challenge of youth unemployment* (Ginebra, OIT, 1997).

³⁰ OCDE: *OECD Employment Outlook 1996* (París, 1996), págs. 109-159.

³¹ Véase Y. Ghellab: *Minimum wages and youth unemployment*, Employment and Training Papers, núm. 26 (Ginebra, OIT, 1998).

factores tales como las condiciones económicas y demográficas generales³². En algunos países europeos las disminuciones de los salarios mínimos estuvieron acompañadas por disminuciones del empleo de los jóvenes³³. En pocas palabras, muchos autores creen que hay pocos motivos para reducir los salarios mínimos de los jóvenes como medio para reducir el desempleo de los jóvenes o para aumentar la demanda de mano de obra joven³⁴.

Por lo que se refiere a la *legislación sobre protección del trabajo*, se ha afirmado que este tipo de legislación aumenta el desempleo de los jóvenes porque encarece demasiado la mano de obra. Se considera que ciertos tipos de reglamentación laboral, sobre todo la relativa a los despidos, desalientan a los empleadores de contratar trabajadores que no pueden despedir cuando se producen situaciones de crisis económicas. Sin embargo, la protección laboral no sólo es una cuestión de derechos y de obligaciones morales, sino también de productividad y desarrollo. La preocupación central consiste en identificar mecanismos que permitan encontrar un equilibrio justo entre una mayor competitividad en el mercado y los derechos de los trabajadores en materia de seguridad y dignidad en el trabajo.

Algunos estudios recientes indican que la legislación sobre protección del trabajo influye en el tipo más que en el número de personas desempleadas. Los jóvenes que buscan su primer empleo pueden verse afectados por una legislación estricta en esta materia que les hace difícil competir con trabajadores que ya están trabajando. Este tipo de legislación puede, pues, incrementar la dualidad entre, por un lado, los trabajadores protegidos con contratos permanentes y, por otro, las personas que buscan empleos y los trabajadores temporales³⁵. Esto no significa, sin embargo, que reducir la protección de la mano de obra sea la manera más adecuada de mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes (véase la sección 3.2.1 del presente informe).

Tanto la calidad como la pertinencia de la educación y de la formación son importantes para el trabajo decente...

A pesar de las importantes mejoras en los niveles educativos, los índices de alfabetización de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad siguen siendo bajos en muchos países. Sigue habiendo importantes diferencias en materia de educación entre los países industrializados y los países en desarrollo y entre las mujeres y los hombres. En 1990-2000, la tasa de alfabetización de los jóvenes en los países menos adelantados aumentó con mayor rapidez que en otros grupos de países. Sin embargo, en 2000 sólo el 63,5 por ciento de los jóvenes de esos países estaba alfabetizado, y la mitad de las jóvenes eran analfabetas. La tasa neta de escolarización sigue siendo muy baja en países tales como Níger (30 por ciento) y Burkina Faso (36 por ciento). En 2000, en 37 países en desarrollo y en transición, menos del 80 por ciento de los niños en edad de asistir a la escuela primaria

³² N. O'Higgins (2001), *op. cit.*

³³ OIT: *Employing youth: Promoting employment-intensive growth*, *op. cit.*, pág. 44.

³⁴ N. O'Higgins (2001), *op. cit.*; M. Godfrey (2003): *Youth employment policy in developing and transition countries: Prevention as well as cure* (Washington, DC, Banco Mundial, 2003).

³⁵ OIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work* (Ginebra, OIT, 2004).

recibía educación primaria. Ese mismo año, alrededor de 113 millones de niños de todo el mundo no asistían a la escuela; el 60 por ciento de ellos eran niñas ³⁶.

Muchos jóvenes tienen dificultades para encontrar un empleo debido a que sus calificaciones educativas no se corresponden con las necesidades del mercado de trabajo. En algunos países, el hecho de alcanzar un nivel educativo más elevado no ha proporcionado automáticamente mejores oportunidades de empleo. Muchas personas con diplomas de educación superior tienen empleos que no se corresponden con sus calificaciones, lo cual a menudo produce un alto nivel de subempleo ³⁷. Por sí solos, los niveles más altos de educación no bastan para incorporarse en el mercado de trabajo. Varios estudios han indicado que en muchos países en desarrollo, aunque en menor medida en América Latina, los jóvenes con un mejor nivel de educación registran tasas de desempleo más altas que aquellos que tienen un nivel de educación más bajo ³⁸. El fenómeno de los «desempleados con educación» está estrechamente relacionado con una débil demanda agregada. Sin embargo, este problema se debe en parte a la falta de correspondencia entre las calificaciones y los conocimientos técnicos especializados u ocupaciones demandadas.

Adquirir experiencia laboral...

Los jóvenes que se integran en el mercado de trabajo generalmente carecen de experiencia laboral, algo que las empresas valoran en gran medida. Hasta hace un decenio, sobre todo en los países industrializados, los estudiantes adolescentes a menudo adquirían esa experiencia en empleos a tiempo parcial y/o de verano. Sin embargo, la recesión económica de los años noventa obligó a muchos trabajadores mayores, con más experiencia y calificaciones, a aceptar estos empleos, lo cual redujo las oportunidades para los jóvenes.

En muchos países en desarrollo y en transición, los empleadores a menudo no tienen incentivos para contratar a personas que buscan empleo por primera vez. Las empresas dudan en contratarlos debido a que las inversiones necesarias para ello ofrecen beneficios inciertos. La falta de información sobre su experiencia previa puede limitar las decisiones de contratar a personas que buscan empleo por primera vez y que pueden no tener las calificaciones y las actitudes apropiadas para hacer frente a las exigencias del puesto de trabajo. Además, la formación inicial de jóvenes trabajadores sin experiencia puede suponer un alto coste para los empleadores, que no siempre disponen de los recursos financieros o humanos para formar a los nuevos trabajadores ³⁹.

El ritmo de integración en el mercado laboral de las personas que buscan empleo por primera vez varía en gran medida según la edad, el género, la clase social, los antecedentes familiares y educativos, así como otras desventajas. Los empleadores suelen considerar que los adolescentes comportan un riesgo mayor que los jóvenes adultos: hay más probabilidades de que carezcan de experiencia laboral, pero además pueden desplazarse

³⁶ División de Estadística de la Naciones Unidas: *Base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio, tendencias mundiales y regionales*, <http://millenniumindicators.un.org> (junio, 2004), basada en datos proporcionados por UNESCO.

³⁷ Naciones Unidas: *World youth report 2003*, *op. cit.*

³⁸ M. Godfrey (2003), *op. cit.*

³⁹ A. Kolev y C. Saget: *Toward a better understanding of the nature, causes and consequences of youth labour market disadvantage: Evidence for South-East Europe* (proyecto, 18 de noviembre de. 2003).

menos, son menos productivos en relación con el salario y a menudo tienen un nivel más bajo de educación ⁴⁰. En el caso de los jóvenes procedentes de hogares pobres, el acceso a un primer empleo puede verse obstaculizado por la falta de información, de recursos y de redes de contactos sociales, todo lo cual va unido a niveles bajos de integración social, y a presiones para aceptar cualquier empleo para tener un ingreso.

La iniciativa empresarial de los jóvenes como una oportunidad...

La iniciativa empresarial puede permitir el aprovechamiento del potencial económico de los jóvenes. También va asociada con horarios de trabajo más flexibles, una mayor independencia, posibilidades de salarios más altos y satisfacción en el empleo. Sin embargo, los jóvenes suelen ser menos activos que los adultos en materia de iniciativa empresarial, y los adolescentes aún menos que los jóvenes adultos. Según investigaciones realizadas en 41 países, sólo el 12 por ciento de los empresarios tenía entre 18 y 24 años de edad ⁴¹. Los jóvenes disponen de menos capital, en forma de calificaciones, conocimientos y experiencias, ahorros y crédito, redes empresariales y fuentes de información. Los bancos y las instituciones financieras los consideran como un grupo de alto riesgo porque carecen de garantías prendarias y de experiencia empresarial.

En muchos países en transición y en desarrollo, los jóvenes se dedican al empleo independiente porque las oportunidades de empleo asalariado son limitadas. A menudo tienen menos acceso a la formación y menos seguridad en el empleo que los asalariados. Las trabajadoras independientes jóvenes tropiezan con problemas adicionales, no sólo por su edad, sino también por limitaciones relacionadas con el género. Influyen en ellas las actitudes hacia la toma de riesgos, el papel que asumen en la familia y en la sociedad, y el que dispongan y puedan costearse asistencia para ocuparse durante el día de los niños y de otras personas a su cargo. Las trabajadoras independientes tienen menos probabilidades que los hombres de ser empleadoras y tienen más probabilidades de trabajar en la economía informal ⁴².

La representación y la capacidad de hacer oír su voz son esenciales para los empleos decentes...

Los jóvenes de hoy en día a menudo no están representados en sindicatos ni en asociaciones de empleadores, y no están afiliados a partidos políticos. Una razón que explica la disminución del número de jóvenes afiliados a agrupaciones laborales, empresariales y políticas es que las formas tradicionales de asociación atraen ahora menos a los jóvenes. Por esta razón, los responsables de las tomas de decisiones tienen poco en cuenta sus necesidades y aspiraciones.

Los políticos y los responsables de las políticas de muchos países deben prestar más atención a los intereses de los jóvenes y escuchar sus puntos de vista a fin de crear formas

⁴⁰ M. Godfrey (2003), *op. cit.*

⁴¹ P. D. Reynolds y otros autores: *Global entrepreneurship monitor 2003. Executive report* (Kansas City, Ewing Marin Kauffman Foundation, 2004).

⁴² OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, 2003), pág. 47.

de gobernanza más incluyentes y responsables⁴³. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores también reconocen la necesidad de dar más «voz» a los jóvenes y están utilizando estrategias innovadoras para superar la falta de representación⁴⁴.

Un reto particular es la organización de los trabajadores y los empresarios jóvenes en la economía informal. A este respecto, los jóvenes tienden a tener más obstáculos que los adultos. Con frecuencia conocen menos bien sus derechos como trabajadores y como ciudadanos y, por esta razón, registran déficit más grandes de trabajo decente. Algunas veces se les deniega — en la legislación o en la práctica — el derecho de organizarse, y por esta razón tienen poca o ninguna influencia en la negociación de mejores condiciones de trabajo.

Un mercado de trabajo incluyente y equitativo responde a las aspiraciones de los jóvenes...

Una de las principales aspiraciones de muchos jóvenes es tener un trabajo productivo y gratificante (véase recuadro 2). Además de proporcionar un ingreso, el trabajo satisface la ambición de seguridad, participación, reconocimiento y una mejor calidad de vida. Conseguir que los jóvenes estén en la mejor posición posible para alcanzar los objetivos de su vida y contribuir al bienestar general constituye el fundamento de una sociedad más incluyente y equitativa. A menudo las realidades del mercado de trabajo no cumplen estas aspiraciones. En algunos contextos y en ciertas circunstancias, los jóvenes pueden tener un «salario de reservas»⁴⁵ y, en términos más generales, reservas en cuanto al empleo si estiman que los empleos disponibles no corresponden a sus aspiraciones — no sólo en términos de los ingresos que desean tener, sino también en términos de su papel en el mundo del trabajo y en la sociedad en general⁴⁶. Los factores tales como el género, la educación y los niveles de formación, así como los antecedentes familiares o comunitarios, influyen en las reservas en cuanto al empleo. Esto tal vez explique los períodos más largos de desempleo de algunos jóvenes que necesitan menos un ingreso. Los jóvenes con niveles de educación más elevados también pueden tener algunas reservas en cuanto al empleo, que pueden dar origen al fenómeno de los desempleados instruidos.

La actitud de los padres también desempeña un importante papel en las aspiraciones de empleo de los jóvenes. Su deseo de ver fructificar las inversiones que han hecho en la educación de sus hijos no se limita a los aspectos financieros. Algunos factores tales como un empleo permanente, seguridad social y prestigio a menudo cuentan más que los salarios, porque afectan la integración social.

⁴³ A. Vromen: «Three political myths about young people», en *Australian Review of Public Affairs* en [http://www.econ.usyd.edu.au/draing boards/digest/0403/vromen.html](http://www.econ.usyd.edu.au/draing%20boards/digest/0403/vromen.html) (2004).

⁴⁴ Véase OIT: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, Booklet 5: Organizing in diversity* (Ginebra, 2001), págs. 14-22; *idem.*: *Meeting the youth employment challenge: A guide for employers* (Ginebra, 2001), págs. 31-46.

⁴⁵ La expresión «salario de reserva» designa las expectativas acerca de un umbral mínimo de remuneración establecido como condición para aceptar el trabajo.

⁴⁶ Véase V.E. Tokman: *Desempleo juvenil en el Cono Sur. Causas, consecuencias y políticas; Opciones ProSur* (Friedrich Ebert Stiftung, 2003).

Recuadro 2

Las aspiraciones de empleo de los jóvenes de Sri Lanka

Como parte de una iniciativa para asistir a los gobiernos a facilitar la transición de los jóvenes hacia la vida laboral, la OIT ha diseñado un instrumento para captar tanto las dimensiones cuantitativas como cualitativas del empleo. En una encuesta en la que se utilizó este instrumento se determinó que el éxito en el trabajo constituye uno de los principales objetivos en la vida de los jóvenes en Sri Lanka. La encuesta de la OIT, que abarcó una muestra de 1.800 jóvenes divididos en partes iguales de estudiantes, personas que buscan empleo, trabajadores independientes y asalariados, muestra las distintas variaciones siguientes en los grupos:

Tipos de empleo: a la pregunta de qué tipo de empleo preveían obtener, cerca del 23 por ciento de los encuestados mencionó el trabajo de oficina, el 21 por ciento trabajos manuales, y otro 22 por ciento el trabajo técnico. Una proporción importante de mujeres jóvenes esperaba encontrar un trabajo de oficina (41 por ciento), en comparación con los hombres jóvenes (28,8 por ciento).

Referencias sectoriales y situación en el empleo: el trabajo en el sector gubernamental era considerado como la opción más atractiva para los estudiantes (53,3 por ciento) y las personas que buscaban empleo (42,4 por ciento). Entre las razones que explicaban esta preferencia estaba la seguridad en el empleo. La mayoría de los jóvenes dedicados al trabajo independiente prefería esta forma de trabajo y más del 70 por ciento declaró que el apoyo financiero era la asistencia más importante que necesitaba para mejorar sus empresas.

Características del empleo deseado: sólo 6,7 por ciento de los jóvenes entrevistados mencionó un ingreso alto como la característica más importante de un empleo. Ocuparon un lugar mucho más prominente factores tales como «poder dedicarse a un trabajo independiente» (32,1 por ciento) o «un lugar de trabajo cerca del hogar» (13 por ciento) o «un empleo estable/seguridad en el empleo» (12,7 por ciento). Más de la mitad pensaba que era difícil encontrar un empleo decente. Cerca del 46 por ciento de las personas que buscaban empleo consideraba que una educación general inadecuada era el principal obstáculo para buscar empleo.

Fuente: S.T. Hettige, M. Mayer y M. Salih (responsables de la publicación): *Report of the survey of the school to work transition of youth in Sri Lanka* (Ginebra, OIT, por publicarse).

3. Promover el empleo de los jóvenes a nivel nacional

No se puede lograr el pleno empleo, productivo y libremente elegido para los jóvenes mediante medidas aisladas y fragmentadas, sino que son necesarias medidas a largo plazo, coherentes y concertadas en una amplia gama de políticas económicas y sociales. Las políticas y programas nacionales por las que se promueve el empleo de los jóvenes son más eficaces si se integran en las políticas macroeconómicas y sectoriales generales. En ellas deben abordarse las particularidades de los jóvenes, y se debe aprovechar plenamente el papel que éstos pueden desempeñar para promover el cambio económico y social.

En el presente capítulo se presenta una breve visión general de las iniciativas nacionales. También se proporcionan ejemplos de políticas y programas que abordan la creación de empleo para los jóvenes, así como la educación y la formación.

3.1. Dar prioridad al empleo en la formulación de las políticas nacionales

La forma más eficaz de promover el empleo de los jóvenes es garantizar un entorno económico general que estimule el crecimiento con una alta creación de empleo. Esto requeriría en general una tasa de crecimiento económico elevada junto con iniciativas e instituciones que contribuyan al crecimiento intensivo del empleo. Se podría lograr mucho si el empleo ocupara un lugar central en las políticas económicas y sociales y si se recurriera al diálogo social para formular políticas de mercado de trabajo adecuadas.

En muchos países, las políticas macroeconómicas podrían desempeñar un papel más eficaz en pro del desarrollo de todo el potencial de crecimiento. Muchos países en desarrollo se encuentran atrapados en un nivel de estabilización bajo que restringe la función de la política macroeconómica de estimular la demanda. Si bien las medidas estrictas de estabilización han dado lugar a niveles de inflación bajos, menores déficit presupuestarios y una balanza de pagos gestionable, no han producido el crecimiento económico indispensable para la creación de empleo y la reducción de la pobreza. En algunos países industrializados, especialmente de Europa, las políticas macroeconómicas no han sido coherentes con un compromiso suficientemente fuerte con los objetivos del empleo. Muchos gobiernos podrían aplicar políticas monetarias y fiscales más expansionistas que podrían dar lugar a un crecimiento más rápido de la economía, el empleo y la productividad, lo cual generaría recursos para garantizar la estabilidad fiscal y evitar las presiones inflacionistas.

Es importante velar por que el crecimiento económico genere mucho empleo. Esto podría requerir una simplificación de los procedimientos reglamentarios para la creación y expansión de las empresas, así como la oferta de infraestructura y servicios de apoyo a precios competitivos. También se puede fomentar la creación de empleo mediante técnicas con mayor coeficiente de empleo en la infraestructura y programas de inversión que preserven la calidad de los empleos.

En el contexto de la globalización, las políticas adoptadas por las economías punteras pueden tener graves efectos indirectos en otras economías. La necesidad de mantener el crecimiento económico y el del empleo debe atenderse pues, tanto a escala nacional como internacional. Esto requiere una coordinación programática más acertada entre las diversas instituciones multilaterales a la hora de evaluar las consecuencias de las políticas preconizadas en el empleo. Todo debate sobre el empleo de los jóvenes debería situarse en el marco de políticas más amplio relacionado con la situación macroeconómica. Algunas cuestiones importantes son esenciales para promover el empleo de los jóvenes (por

ejemplo, cómo impulsar la demanda agregada a través de políticas macroeconómicas adecuadas; el margen fiscal disponible para aplicar dichas políticas; las políticas de mercado de trabajo adecuadas para garantizar la buena gestión del cambio; las reformas necesarias a nivel nacional y global para aplicar políticas de crecimiento que favorezcan el empleo). El análisis detallado de estas cuestiones trasciende el ámbito del presente informe.

Coordinar e integrar las políticas nacionales...

Algunos países conceden cada vez mayor importancia a la *coordinación e integración de los programas de políticas nacionales*. Algunos incluyen el empleo en sus *estrategias generales de reducción de la pobreza*. Otros experimentan con enfoques integrados en el marco de los *programas nacionales de trabajo decente*. Algunos se centran en las *políticas sectoriales*, mientras que otros cuentan con *políticas de desarrollo de los jóvenes*. Hay más de una receta, y los marcos elegidos reflejan a menudo el nivel de desarrollo y otros factores socioeconómicos de un país.

En diciembre de 2003, la décima Reunión Regional Africana de la Organización Internacional del Trabajo adoptó una resolución relativa al trabajo decente para los jóvenes de África. En la resolución se reconoce que deberían tomarse en consideración los aspectos cuantitativos y cualitativos del empleo a través de una combinación de políticas y acciones y en «marcos de desarrollo macroeconómicos, holísticos y globales con fuerte intensidad de empleo, adaptados a las empresas y centrados en la reducción de la pobreza y en la inclusión social ¹».

La Estrategia Europea de Empleo (EEE) adoptada por la **Unión Europea** constituye un enfoque integrado de políticas de empleo que se centra en tres objetivos generales: el pleno empleo; la promoción de la calidad y la productividad; y el fortalecimiento de la cohesión e inclusión social. La estrategia se aplica a través de directrices de empleo que se traducen en planes de acción nacionales anuales controlados a través de un sistema de supervisión multilateral. El establecimiento de objetivos, metas y plazos comunes ha contribuido a integrar el empleo en las políticas económicas y sociales. Tanto en las directrices como en los planes de acción nacionales se incorporan cuestiones específicas de los jóvenes. Tres metas se refieren directamente a los jóvenes: i) se debería ofrecer a todo joven desempleado una nueva oportunidad en forma de formación, reconversión, experiencia profesional, empleo o cualquier otra medida destinada a favorecer la empleabilidad antes de que alcance seis meses de desempleo; ii) el 85 por ciento de los jóvenes de 22 años habrá cursado la educación secundaria superior completa de aquí a 2010; y iii) la tasa media de abandono escolar prematuro no debería ser superior al 10 por ciento de aquí a 2010 ².

Sudáfrica ofrece otro ejemplo de un enfoque global y multidimensional que aborda el empleo de los jóvenes en el marco de intervenciones de política más amplias. Las políticas de empleo se insertan en políticas más amplias que favorecen el crecimiento y la reducción de la pobreza, pero también se vinculan con políticas específicas de los jóvenes y antidiscriminatorias (véase recuadro 3). Este marco integrado del empleo se adoptó junto

¹ OIT: *Resolución relativa al trabajo decente para los jóvenes de África y a la respuesta de la OIT*, documento GB.289/5, Consejo de Administración, 289.ª reunión (Ginebra, marzo de 2004), págs. 57 a 59.

² Véase «Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros», en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, L197 de 5 de agosto de 2003 (UE, Bruselas), págs. 13 a 21.

con las reformas estructurales a través de un proceso de consulta y negociación con los interlocutores sociales.

Recuadro 3

Empleo de los jóvenes en Sudáfrica: integración de las políticas y determinación de objetivos

El empleo como parte de las políticas que favorecen el crecimiento y la reducción de la pobreza. La creación de empleo es la principal estrategia para erradicar la pobreza y se promueve a través de políticas macroeconómicas, políticas sectoriales y programas individuales.

Elementos fundamentales de las políticas nacionales de empleo. El marco de la estrategia nacional de empleo incluye las metas que se refieren específicamente a los jóvenes y otras que no se refieren a ningún grupo de edad, a saber:

- Crear empleos
- Mejorar la base de calificaciones y dirigirse a sectores de mayor valor añadido
- Aumentar la capacidad de absorción de trabajo de la economía a través de la promoción de las PYME
- Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo
- Mejorar la educación y la formación
- Mejorar la seguridad social
- Combatir la delincuencia
- Abordar la cuestión del empleo (centrándose en los jóvenes como grupo vulnerable)

Responder a las necesidades de desarrollo y de empleo de los jóvenes. El marco de la estrategia de empleo tiene por objetivo «promover el empleo de los jóvenes y el desarrollo de las calificaciones a través de subvenciones para la formación de los jóvenes, medidas para evitar el desplazamiento de los trabajadores existentes cuando se contrate a trabajadores jóvenes, una mejor orientación profesional en las escuelas, pasantías y una mejor formación profesional». La *Política nacional para los jóvenes (1997)*, coordinada por la Comisión Nacional para los Jóvenes, aborda cuestiones más amplias relacionadas con el desarrollo de los jóvenes con inclusión de la educación y la formación, el empleo y el desempleo, la salud, la participación pública y la prevención de la delincuencia. Esta política reconoce el contexto nacional más amplio en el que se formuló y está siendo aplicada. Además, la *Ley de Igualdad en el Empleo de 1998 prohíbe la discriminación por diversos motivos, entre ellos la edad*, y exige que los empleadores apliquen medidas de discriminación positiva.

Fuente: Departamento de Trabajo: *Accelerating the rate of growth and pace of development through partnership, prioritisation and active participation*, documento de posición del Gobierno acerca de la Cumbre sobre Crecimiento y Desarrollo de 2003; disponible en el siguiente sitio Web: www.labour.gov.za/docs/pr/2003/apr/11_dol.htm.

En su reciente Estudio general sobre la aplicación de las normas de la OIT sobre la promoción del empleo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones señala una tendencia general hacia una mejor integración y coordinación del empleo en las políticas económicas y sociales y en el marco macroeconómico general³. Sigue siendo necesaria una mayor coordinación interministerial para formular y aplicar políticas que afectan al empleo. La información obtenida a través del estudio no permite realizar una evaluación del empleo de los jóvenes en estos esfuerzos.

En los últimos años, varios países han aplicado un nuevo enfoque integrado de la reducción de la pobreza, al que se ha denominado *documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)*. Los DELP nacionales tienen por objetivo promover el crecimiento y reducir la pobreza a través de políticas macroeconómicas, estructurales y sociales. Promueven también las asociaciones y la responsabilidad de las partes nacionales

³ OIT: *Promover empleo: políticas, capacitación, empresas*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión (Ginebra, 2004), págs. 26 y 27.

interesadas a través de un proceso participativo e integrador. Sin embargo, en varios países no se ha hecho participar a los interlocutores sociales en la formulación y aplicación de los DELP ⁴.

A pesar de la relación inequívoca entre el empleo y la pobreza, muchos DELP no se centran directamente en el empleo, y lo tratan como un derivado de las políticas macroeconómicas y sociales. Debido a este eslabón perdido, tampoco se tiene en cuenta la cuestión del empleo de los jóvenes. Si bien varios DELP se refieren a los problemas y necesidades de los jóvenes, son pocos los que tratan los aspectos múltiples del empleo de los jóvenes ⁵.

Indonesia, Mongolia y Yemen han reconocido las necesidades específicas de los jóvenes. En **Indonesia**, por ejemplo, la contribución de la OIT al DELP insistió en el vínculo entre la edad y la pobreza y propuso el enfoque del ciclo vital para la reducción de la pobreza, centrándose en los jóvenes en su transición al mercado de trabajo así como en sus familias pobres. En el marco de una mejor gobernanza y protección social, las medidas prioritarias giran en torno al trabajo infantil, la educación básica, la formación profesional y la preparación de los jóvenes para el mercado de trabajo ⁶. **Malí** y **Nepal** están tratando de integrar las diferentes políticas en un esfuerzo para potenciar al máximo el empleo. En el caso de **Malí**, el marco nacional existente de la política de empleo se integró en el DELP. Se hace hincapié en las medidas de política con alto coeficiente de mano de obra, en particular las que se centran en los jóvenes.

Armenia, Bangladesh, Ghana, Honduras, Indonesia, Mozambique, Nepal, Nicaragua y Yemen se centraron en las fallas del sistema educativo y en la dificultad de la transición de la escuela al trabajo. **Bosnia y Herzegovina** se centraron en el desempleo que da lugar a empleos de baja calidad en la economía informal y a la migración.

Otros países están experimentando enfoques integrados que propugnan la mejora de los derechos en el trabajo y el empleo productivo y libremente elegido en el contexto de un *programa nacional de trabajo decente* más amplio. Este enfoque, concebido por la OIT y que actualmente se está poniendo a prueba en ocho países, tiene por objeto formular y aplicar estrategias de trabajo decente que se vinculen con marcos amplios de desarrollo y de reducción de la pobreza ⁷. Estas estrategias resultan de los diálogos nacionales tripartitos y de la coordinación con actores nacionales e internacionales. El centro de atención de cada programa nacional de trabajo decente se basa en las prioridades y condiciones nacionales.

La prioridad que conceden los programas nacionales de trabajo decente al empleo de los jóvenes varía según los países. El programa en **Bahrein** aborda tres importantes prioridades, una de ellas es un programa integrado, de componentes múltiples sobre la empleabilidad de los jóvenes y el desarrollo. El Plan de acción sobre el trabajo decente en **Filipinas** aborda la cuestión de los jóvenes con tres objetivos integrados (el

⁴ OIT: *Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): evaluación de la experiencia de la OIT*, documento GB.285/ESP/2, Consejo de Administración, 285.ª reunión (Ginebra, noviembre de 2002).

⁵ Se puede obtener más información sobre los DELP y las estrategias nacionales en <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm> (2004).

⁶ OIT: *Working out of poverty: An ILO submission for the Indonesia PRSP* (Jakarta, 2004).

⁷ Hasta la fecha, los ocho países piloto son los siguientes: Bahrein, Bangladesh, Dinamarca, Filipinas, Ghana, Kazajstán, Marruecos y Panamá.

establecimiento de un marco de políticas sobre el empleo y la competitividad, la reducción de la pobreza mediante un enfoque orientado al desarrollo económico local y social, y un programa de acción para aumentar la productividad y los ingresos en la economía informal urbana). Los programas de trabajo decente en **Ghana, Kazajstán, Marruecos y Panamá** mencionan a los jóvenes en el contexto de la formación profesional y el desarrollo de la iniciativa empresarial.

... centrándose en sectores que ofrecen posibilidades de empleo para los jóvenes...

El desarrollo sectorial ofrece una amplia gama de posibles oportunidades de trabajo. Las políticas sectoriales funcionan encauzando un conjunto concertado de medidas (incentivos fiscales, desarrollo de la infraestructura, reglamentaciones propicias, formación, etc.) y recursos hacia uno o más sectores prioritarios. La elección del sector o de los sectores varía enormemente según los países. Encontrar el vínculo adecuado entre las políticas sectoriales de desarrollo y la promoción del empleo es un reto permanente y en continua evolución para muchas economías del mundo. Estas políticas pueden generar una importante demanda de mano de obra de mediano a largo plazo, cuando inciden de forma importante ya sea directa o indirectamente en la generación de empleo (en un sector dado y a través de vínculos con otros sectores), incluyen los métodos que utilizan un alto coeficiente de empleo, y cuando se combinan con estrategias de desarrollo y formación de los recursos humanos.

Algunos sectores revisten especial interés para el empleo de los jóvenes. En algunos países, por ejemplo, debido a las nuevas calificaciones que se requieren, los jóvenes representan un porcentaje importante de los trabajadores en la tecnología de la información y la comunicación (TIC)⁸. Entre otros sectores importantes figuran los textiles, el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, la edificación y construcción, la hotelería y el turismo, la distribución minorista y mayorista, y otros servicios⁹.

En **Marruecos**, el Programa piloto sobre trabajo decente se centró en reestructurar los sectores del textil y el vestido, que constituían el 39 por ciento del empleo en la industria en 2001. Aunque el programa no se dirige específicamente a los jóvenes, la elección del sector estuvo motivada por sus posibilidades de luchar contra el desempleo, que es persistente entre los jóvenes, en particular entre las jóvenes. En **Burundi y Panamá**, se optó por el desarrollo de la infraestructura debido a sus posibilidades directas e indirectas de crear empleo¹⁰.

El desarrollo sectorial debería también tener en cuenta las dimensiones cualitativas del empleo. Por ejemplo, una política sectorial que se centre en la productividad y las condiciones de trabajo en la agricultura podría contribuir a que los trabajadores jóvenes se desplazaran a la economía formal en países en los que la agricultura forma parte en general de la economía informal. En otros casos, las iniciativas sectoriales deberían ir acompañadas de medidas para mejorar las condiciones de trabajo. El sector de la hostelería,

⁸ Las condiciones y la calidad del trabajo en el sector de las TIC son ambiguas. Si desea obtener información más detallada véase OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 2001: la vida en el trabajo en la economía de la información* (Ginebra, 2001), págs. 159 a 182.

⁹ OIT: *Generating decent work for young people*, documento de exposición de problemas preparado para la Red de Empleo de los Jóvenes del Secretario General, en: <http://www.ilo.org/yen/download/issuespaper.doc> (2004).

¹⁰ OIT: *Promover empleo: políticas, capacitación, empresas, op. cit.*, pág. 31.

la restauración y el turismo, por ejemplo, es un importante proveedor de empleo para los jóvenes. Sin embargo, las condiciones de trabajo de los jóvenes suelen ser precarias ¹¹.

El establecimiento de las zonas francas industriales (ZFI) y otros tipos de zonas industriales es una estrategia para el desarrollo económico. En muchos países en desarrollo y en transición, las ZFI han proporcionado oportunidades de empleo a importantes segmentos de la fuerza de trabajo, en particular a las mujeres jóvenes. Al mismo tiempo, las ZFI suelen mantener escasos vínculos con la economía nacional, lo que limita la incidencia que podrían tener en el empleo en otros sectores ¹². En algunos casos, el tipo de trabajo rutinario que ofrecen las zonas francas industriales, y lo poco que se invierte en la formación de la fuerza de trabajo, puede limitar las perspectivas futuras de empleo de los jóvenes. Para contrarrestar esto, algunos países, como **Malasia**, ofrecen incentivos basados en la formación impartida a los trabajadores. Además, en algunos países las exenciones al cumplimiento de la legislación nacional del trabajo que se conceden a las zonas francas industriales suscitan preocupación en cuanto a los aspectos cualitativos del trabajo (véase recuadro 4).

Recuadro 4

Mujeres jóvenes que trabajan en la industria textil orientada a la exportación en Jordania

En 2002, la OIT, por conducto de un grupo de trabajo tripartito nacional, llevó a cabo un estudio para evaluar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo de las mujeres en las zonas francas industriales recientemente establecidas en Jordania.

Los resultados mostraron que aproximadamente el 70 por ciento de las mujeres trabajadoras tenía menos de 25 años y el 90 por ciento eran solteras. La mayoría había cursado al menos estudios secundarios superiores y procedía de familias tradicionales y rurales. El acceso de las mujeres a la educación y al empleo era pues un importante logro, en marcado contraste con las oportunidades que se brindaban a sus madres. Además, a menudo eran los principales sostenes de sus familias (el 16 por ciento era el único sostén de la familia y el 57 por ciento era uno de los dos sostenes familiares).

Las investigaciones también revelaron la existencia de condiciones de trabajo precarias (por ejemplo, mala ventilación, malas condiciones sanitarias y malos servicios de comidas). Los hombres estaban más representados en los trabajos técnicos y las mujeres trabajaban en la cadena de producción, lo que muestra una clara segregación profesional. Debido a su edad y género, se consideraba a las mujeres jóvenes como trabajadoras más baratas, y muchas eran contratadas como aprendices por lo que recibían la mitad del sueldo mínimo durante los tres primeros meses de empleo. La rotación de personal era también elevada debido a la falta de perspectivas de carrera. Por último, la mayoría de las jóvenes trabajadoras conocía apenas sus derechos. Hasta un 86 por ciento de los jóvenes no estaba afiliado a un sindicato, porque desconocía su existencia o porque no creía que pudiera contribuir a mejorar sus condiciones de trabajo.

Fuente: OIT: *Women workers in the textiles and garments industry in Jordan: A research on the impact of globalization* (Beirut, 2002).

... y en políticas más amplias de desarrollo de los jóvenes

En las políticas de desarrollo de los jóvenes se combinan en general diferentes objetivos sociales, económicos, ambientales y de salud en relación con los jóvenes de ambos sexos.

¹¹ OIT: *El desarrollo de los recursos humanos, el empleo y la mundialización en el sector de la hotelería, la restauración y el turismo* (Ginebra, 2001); y la *Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: EU hotel and restaurant sector, work and employment conditions* (Dublín, 2004).

¹² Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (Ginebra, OIT, 2004), párrafos 498 a 501.

En algunos países, las políticas de desarrollo de los jóvenes se centran en la educación y la formación (**Chile, Japón y Singapur**); en otros promueven las asociaciones de jóvenes (**Serbia y Montenegro y Viet Nam**), los deportes y otras actividades recreativas (**Malasia, Nueva Zelandia y Pakistán**), el patrimonio cultural (**Armenia y Botswana**), la prevención del abuso de sustancias y el VIH/SIDA (**Kenya y Filipinas**) y la planificación demográfica (**Kenya e India**). La diversidad de enfoques se refleja en los diferentes marcos institucionales que abarcan varios ministerios (como el de educación, salud, trabajo y deporte) y, en algunos países, un Ministerio de Asuntos Juveniles.

Algunos gobiernos *integran el empleo* en la cuestión general del desarrollo de los jóvenes. En **Jamaica**, varios aspectos del desarrollo de los jóvenes, que van desde el medio ambiente y la salud a la participación y potenciación, se incluyen dentro de la política nacional para los jóvenes. El empleo es un aspecto esencial de esta política. Dentro de una perspectiva del ciclo vital, se aborda una serie de cuestiones relacionadas con el empleo (la educación, la formación y el espíritu empresarial) con miras a facilitar la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo. **Trinidad y Tabago** ha adoptado recientemente una política para los jóvenes encaminada a capacitar a los jóvenes para que puedan adoptar decisiones motivadas que den lugar a vidas útiles y que contribuyan al desarrollo nacional sostenible.

3.2. Políticas y programas específicos relativos al empleo de los jóvenes

En la presente sección se examinan varias políticas y programas destinados a aumentar ya sea las oportunidades de empleo de los jóvenes o su empleabilidad, así como las políticas y programas que responden a ambas necesidades. Algunas de estas iniciativas tienen una perspectiva a largo plazo y abarcan a distintas etapas del ciclo vital (por ejemplo, legislación laboral, información sobre el mercado de trabajo, educación y formación para la empleabilidad y orientación profesional). Otras intervenciones específicas y a corto plazo, tales como las políticas y programas activos de mercado de trabajo, suelen ser una respuesta a los fallos de la educación y del mercado laboral en ciertas etapas específicas de la vida.

Para tratar de manera eficaz el problema del empleo de los jóvenes, es necesario integrar las políticas y programas de manera horizontal y vertical. Por una parte, el empleo y el desempleo no están distribuidos de manera uniforme entre los jóvenes. Sus necesidades, experiencias y desventajas dependen de la edad, del género, de la etnia, de la clase social, del nivel de educación, de la discapacidad y de la condición de migrante o de refugiado. Estos factores contribuyen a identificar medidas centradas en las vulnerabilidades específicas de los jóvenes y a prevenir su exclusión social. Por otra parte, las medidas específicas, tales como las políticas y programas activos de mercado de trabajo, deben estar vinculados con políticas de empleo y otras políticas económicas y sociales de carácter más amplio. Estos dos tipos de políticas no son excluyentes entre sí y deberían complementarse.

Varios países están abordando el empleo de los jóvenes en el marco de planes de acción nacionales específicos, que se promueven bajo la égida de la Red de Empleo para los Jóvenes. La Red, una alianza global entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT, apoya la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de la sociedad civil, sobre todo de las agrupaciones de jóvenes, en el diseño y aplicación de políticas y programas gubernamentales sobre el empleo de los jóvenes. **Azerbaiyán, Brasil, Egipto, Indonesia, República Islámica del Irán, Namibia, Rwanda, Senegal y Sri Lanka** se propusieron como países piloto para preparar planes de acción nacionales que traten sobre el empleo, la empleabilidad, la iniciativa empresarial y

la igualdad de oportunidades de los jóvenes. La iniciativa de la Red de Empleo para los Jóvenes se examina de manera más detallada en la sección 4.3 del presente informe.

3.2.1. Crear trabajo decente para los jóvenes

Hay dos tipos de políticas y programas gubernamentales para incrementar la demanda de trabajadores jóvenes: las que tratan de mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes mediante *normas que regulan el mercado de trabajo* a largo plazo (salarios, legislación sobre protección del trabajo y contratos de duración determinada); y las *medidas activas de mercado de trabajo que afectan la demanda*, mediante intervenciones específicas y a corto plazo (obras públicas y comunitarias, subsidios de empleo, creación de empresas y trabajo independiente).

- a) Promover la eficiencia y la equidad a través de legislación nacional sobre el mercado de trabajo...

... requiere igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor...

Las normas internacionales del trabajo sobre salarios mínimos¹³, no prevén tasas diferentes en función de la edad. Algunos países aplican los mismos salarios mínimos a todos los trabajadores, independientemente de ésta; otros establecen una diferencia según la edad o aplican una tasa única para los jóvenes; y algunos aplican una tasa específica para los jóvenes en ciertos sectores. Por ejemplo, **Chile, Paraguay, Reino Unido, Estados Unidos y Venezuela** han adoptado tasas salariales mínimas específicas para los jóvenes. En **India, Malasia, Mauricio, Nepal y Túnez** se han establecido tasas reducidas para los jóvenes en algunos sectores (por ejemplo, agricultura, plantaciones de té)¹⁴. Las tasas para los jóvenes se conciben partiendo de la base de que los salarios mínimos obligatorios excluirían a los trabajadores jóvenes del mercado de trabajo, debido a que registran una menor productividad. La reducción de los salarios relativos de los jóvenes se considera como un medio para aumentar la demanda de mano de obra juvenil, aunque, como se menciona en la sección 2.2, no hay pruebas sólidas que respalden este argumento.

De conformidad con el principio internacionalmente aceptado de la «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor» establecido en el Preámbulo de la Constitución de la OIT, el principal criterio utilizado debería ser el valor del trabajo realizado, independientemente de la edad del trabajador.

La aplicación de salarios más bajos a los trabajadores jóvenes puede justificarse cuando el empleo que se ofrece requiere calificaciones más altas¹⁵. En este caso el objetivo específico de un salario diferenciado sería alentar a las empresas a invertir en formación y a compartir los costes con los trabajadores jóvenes. Ejemplo de ello son los programas de aprendizaje que existen en **Alemania, Austria, Dinamarca, Reino Unido** y

¹³ Los principales instrumentos de la OIT relativos a los salarios mínimos son el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99); el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), y la Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135).

¹⁴ Para más informaciones sobre la legislación relativa a los salarios mínimos en los Estados Miembros de la OIT, sírvase consultar la dirección siguiente: <http://www.ilo.org/travail/database/servlet/ILOMinimumWages>.

¹⁵ En un sistema perfectamente competitivo, los salarios se fijarían sobre la base de la productividad y las empresas emplearían trabajadores si los salarios fueran iguales al producto marginal del trabajo.

Suiza, donde los salarios son más bajos al principio para reconocer el hecho de que se prevé una productividad inferior durante el período de formación y luego son ajustados una vez que se completa el programa de formación. Incluso en este caso, algunos sostienen que la menor productividad inicial quedaría compensada por niveles más altos después del período de formación, razón por la cual no debería haber un salario inferior al mínimo para los jóvenes. Si se introduce un salario inferior al salario mínimo, es capital determinar qué tan bajo debe ser para compensar la productividad más baja. Los interlocutores sociales desempeñan un papel importante para determinar un nivel apropiado de remuneración. Además, la formación que se imparte y la calidad de la misma debe ser supervisada para garantizar que las tasas inferiores al nivel mínimo no se utilicen para contratar de manera solapada mano de obra barata.

Una función clave del salario mínimo es proteger los ingresos del segmento inferior de la escala de salarios y, mediante la redistribución de los ingresos, impulsar la demanda agregada gracias al efecto multiplicador. Más importante aún es que el salario mínimo impide la discriminación en el mercado de trabajo por distintos motivos, tales como la edad, el sexo, la etnia o la discapacidad¹⁶. La aplicación de una política salarial puede considerarse como menos pertinente en los países en desarrollo, en los cuales la mayoría de los trabajadores jóvenes se encuentra en la economía informal. Sin embargo, los datos procedentes de **América Latina** indican que la existencia de salarios mínimos puede afectar la fijación de los salarios tanto en la economía formal como en la informal. Por ejemplo, en **Argentina, Brasil, México y Uruguay**, se determinó que los salarios de la economía formal generalmente eran superiores al salario mínimo, mientras que los de muchos trabajadores de la economía informal eran igual al salario mínimo y aumentaban cada vez que éste se ajustaba¹⁷.

... y un equilibrio entre flexibilidad y seguridad

Las repercusiones que tiene la legislación sobre protección del trabajo sobre el empleo de los jóvenes constituyen otra cuestión controvertida. Por una parte, se afirma que una legislación sobre protección del trabajo más estricta eleva los costes de despido y reduce la flexibilidad de las empresas para ajustarse al ciclo económico. Esto afectaría negativamente al empleo, y en particular al empleo de los jóvenes, al favorecer a aquéllos que ya están empleados en detrimento de los que buscan empleo. Por otra parte, se estima que la legislación sobre protección del trabajo garantiza equidad y seguridad básica, aumenta los incentivos a fin de que los empleadores inviertan en capital humano¹⁸ y alienta relaciones laborales cooperativas. Esto debería producir mejoras de la productividad, la competitividad y la eficiencia global¹⁹.

Los estudios de evaluación, realizados principalmente en **países de la OCDE**, no dan indicaciones claras sobre los costes y los beneficios de la legislación sobre protección del trabajo y de sus repercusiones sobre los trabajadores jóvenes. Las comparaciones cruzadas de varios países indican que las tendencias del desempleo de los jóvenes suelen ser más altas en países en los que la legislación sobre protección del trabajo es más estricta. Otros

¹⁶ OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, op. cit., pág. 62.

¹⁷ A. Kolev y C. Saget (proyecto, 2003), op. cit.

¹⁸ Algunos estudios recientes sobre la participación en cursos de formación patrocinados por los empleadores en países de la OCDE indican que los empleadores prefieren invertir en la formación de los trabajadores en edad de mayor actividad y no en la formación de trabajadores jóvenes. Véase *OECD Employment Outlook 2003*, op. cit.

¹⁹ OIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work*, op. cit.

métodos²⁰ confirmaron de manera muy poco sólida este resultado. En **países de Europa Central y Oriental** se obtuvieron resultados similares en el sentido de que la legislación estricta sobre de protección del trabajo tenía repercusiones estadísticas insignificantes sobre el desempleo de los jóvenes²¹.

En muchos **países de la OCDE**, un uso más flexible de los contratos de duración determinada ha aumentado la contratación de jóvenes trabajadores bajo esta forma de contrato. Esta situación puede conducir a un empleo estable, pero también puede ser una trampa, al aumentar las probabilidades de una relación de trabajo a corto plazo combinada con períodos de desempleo a todo lo largo de la vida. Las evaluaciones proporcionan una visión encontrada sin conclusiones claras²². Un estudio sobre la reforma parcial de la protección del trabajo en **Francia** que introdujo contratos de duración determinada reveló un aumento sustancial de la rotación de los trabajadores jóvenes sin que hubiera una disminución importante de la duración del desempleo²³.

La reforma del mercado de trabajo en **Dinamarca** fue diseñada para poder equilibrar la flexibilidad del empleo con la seguridad económica y social de los trabajadores. Este enfoque permite que los empleadores respondan con rapidez al cambiante entorno del mercado internacional ajustando su fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, garantiza una indemnización por desempleo a los trabajadores jóvenes durante seis meses, seguida de un período de «activación» que facilita la reinserción mediante la participación en programas de mercado de trabajo. Sin embargo, este enfoque podría no ser practicable en países con recursos limitados²⁴.

Cabe tener presente que la mayoría de los jóvenes que trabajan en la economía informal no están cubiertos, o lo están de forma insuficiente, por algún tipo de acuerdo o contrato formal. En este contexto, la flexibilidad en el mercado de trabajo puede no ser una solución al desempleo, ya que no aumenta la demanda de mano de obra. Por ejemplo, la flexibilización introducida en los años noventa en **Argentina, Colombia, El Salvador y Perú** no permitió crear el número de empleos previsto, pero en cambio incrementó el número de trabajadores sin contrato o con contratos de duración determinada²⁵.

²⁰ El análisis de regresión multivariante dio una confirmación muy poco sólida. Véase N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone: *Giving young people a good start: The experience of OECD countries. Transition from initial education to working life – OECD Ministries Conference on Youth Employment*, 8-9 de febrero de 2000, Londres: Documento de base (París, OCDE, 2000), pág. 35.

²¹ Este resultado fue confirmado en los análisis de regresión bivariante y multivariante. Véase S. Cazes y A. Nesporova: *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (Ginebra, OIT, 2003).

²² N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone (2000), *op. cit.*

²³ O. Blanchard y A. Landier: «The perverse effects of partial labour market reform: Fixed-term contracts in France», en *The Economics Journal*, vol. 112 (junio de 2002), págs. 214-244.

²⁴ C. Harasty (director de la publicación): *Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and the Pacific*, Employment Strategy Paper 2004/4 (Ginebra, OIT, 2004).

²⁵ R. Díez de Medina (2001), *op. cit.*, págs. 72 y 73.

b) El incremento de la demanda de mano de obra joven mediante políticas y programas específicos...

En los últimos veinte años, las políticas y programas activos de mercado del trabajo se han aplicado cada vez más para mejorar la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo. Su función consiste en mediar entre la oferta y la demanda de mano de obra, mitigar los fallos de la educación y del mercado de trabajo, y promover la eficiencia, la equidad, el crecimiento y la justicia social. Complementan más que sustituyen las políticas macroeconómicas y, cuando son diseñados y aplicados de manera adecuada, pueden dirigirse a los jóvenes más desfavorecidos.

No hay un tipo único de políticas y programas activos de mercado de trabajo. Su alcance varía ampliamente de un país a otro y en el tiempo, aunque con frecuencia combinan diferentes medidas, y se centran tanto en la demanda como en la oferta de mano de obra. El diseño y la aplicación de las políticas y programas activos de mercado de trabajo requieren coherencia y la utilización de distintas «herramientas» en secuencias determinadas. Por lo general, una proporción importante del presupuesto de las políticas y programas activos de mercado de trabajo se dedica a los programas de empleo para los jóvenes, aunque los gastos públicos totales en estas políticas y programas son inferiores al 1 por ciento del PIB ²⁶.

En años recientes, varios países han sustituido sus políticas pasivas de mercado de trabajo por políticas activas a fin de tratar de incrementar las oportunidades de empleo para los desempleados y los subempleados. Las *estrategias de activación*, que adoptan cada vez más muchos países, están motivadas por el deseo de contar con una asignación productiva del gasto público ²⁷.

Por lo que se refiere a la *demand*a, las políticas y programas activos de mercado de trabajo buscan crear oportunidades de empleo, sobre todo durante los períodos de recesión, o facilitar el acceso de los jóvenes desfavorecidos al mercado de trabajo. Las obras públicas y comunitarias, los subsidios de empleo específicos, y la creación de empresas y el trabajo independiente son los programas más comunes de creación de empleos. En el recuadro 5 se subrayan varias lecciones aprendidas de la evaluación de estos programas.

²⁶ P. Auer, U. Efediloglu y J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Ginebra, OIT, 2004).

²⁷ El objetivo de las políticas activas consiste en promover la integración en el mercado de trabajo de las personas que buscan empleo y de los subempleados. Difieren de las políticas pasivas, que proporcionan un reemplazo de los ingresos durante períodos de desempleo o de búsqueda de empleo. Para más detalles, véase OIT: *Políticas activas de mercado de trabajo*, documento GB.288/ESP/2, Consejo de Administración, 288.ª reunión (Ginebra, noviembre de 2003).

Recuadro 5

Políticas y programas activos de mercado de trabajo destinados a la demanda de mano de obra: oportunidades y retos

Lecciones extraídas de evaluaciones

Varias evaluaciones de políticas y programas activos de mercado de trabajo han demostrado que no todos ellos aumentan las oportunidades de los participantes para integrarse en el mercado de trabajo. Las lecciones extraídas de estas evaluaciones indican que los programas deberían evitar las *inercias* (si no se hubiera aplicado el programa los resultados serían los mismos), los *efectos de sustitución* (los participantes que reciben subsidios podrían reemplazar a los que no participan), el *desplazamiento* (las actividades subvencionadas pueden desplazar a las que no reciben subsidios), y evitar favorecer a aquellos que ya gozan de buenas perspectivas laborales (*creaming-off*). A continuación se resumen algunas de las características de estos programas.

Tipo de programas y políticas activos de mercado de trabajo	Oportunidades	Retos
Obras públicas y servicios comunitarios temporales	– ayudan a los jóvenes a integrarse en el mercado de trabajo – mejoran la infraestructura física y social, sobre todo si se combinan con estrategias de desarrollo (local) y políticas sectoriales – aumentan la empleabilidad si se combinan con formación	– tienen una baja capacidad de integración en el mercado de trabajo – los trabajadores jóvenes pueden verse atrapados en una espiral de programas temporales de obras públicas – a menudo tienen sesgos en cuanto al género – desplazan a empresas del sector privado
Subsidios de empleo	– pueden crear empleos si se destinan a necesidades específicas (por ejemplo, compensar una productividad y una formación iniciales más bajas) y a grupos de jóvenes desfavorecidos (por ejemplo, sin calificaciones, personas con discapacidades)	– producen una alta tasa de inercias y efectos de sustitución (si no están centrados de manera específica) – el empleo puede durar lo que dura el subsidio
Promoción de la iniciativa empresarial	– pueden tener un alto potencial de empleo – pueden responder a las aspiraciones de los jóvenes (por ejemplo, flexibilidad, independencia) – pueden ser más eficaces si se combinan con servicios financieros y de otro tipo, lo cual incluye una supervisión	– pueden crear efectos de desplazamiento – pueden tener una alta tasa de fracasos que limita la capacidad para crear empleo sostenible – a menudo resultan difíciles para los jóvenes, quienes no cuentan con redes de contactos, experiencia empresarial, conocimientos técnicos y garantías prendarias

Fuente: P. Auer, U. Efendioglu y J. Leschke, *op. cit.*; N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone, *op. cit.*

... incluye las contribuciones de los jóvenes al desarrollo de la infraestructura física y social...

Las obras públicas y los servicios comunitarios (mejora de la infraestructura pública, trabajo temporal en los servicios públicos, etc.) constituyen medidas de creación de empleos que pueden dirigirse fácilmente hacia ciertos grupos de jóvenes, a sectores prioritarios y a ciertas zonas geográficas. Proporcionan empleo e ingresos a los participantes y, al mismo tiempo, desarrollan la infraestructura física y social, lo cual beneficia a la economía local y al desarrollo empresarial. Si bien estos programas no ofrecen soluciones de empleo a largo plazo, pueden incrementar la productividad de los trabajadores con pocas calificaciones cuando son combinados con otras intervenciones y servicios de apoyo (tales como formación, búsqueda de empleos y orientación), así como ayudar a los jóvenes participantes a integrarse en el mercado de trabajo. Pueden formar parte de programas más amplios de desarrollo sectorial, tales como el mejoramiento de la infraestructura física en zonas rurales e industriales.

Muchos países han aplicado estos programas, sobre todo en épocas de crisis económicas, y después de catástrofes naturales y conflictos armados. Los enfoques con alto coeficiente de empleo son cada vez más comunes en los programas de inversiones en infraestructura ²⁸. En **China** se han iniciado varios programas de obras públicas dirigidos a los jóvenes de las zonas rurales. Comprenden otros componentes tales como la formación flexible, acuerdos laborales en servicios comunitarios y en obras comunales. El programa «Primer empleo» en **Polonia** estaba dirigido a los estudiantes que abandonaron los estudios e incluía obras públicas y créditos para la creación de empleo. El **Reino Unido** ha aplicado varios programas dirigidos a los jóvenes, con inclusión de «El servicio de conexiones» que combina las calificaciones, la formación, la supervisión y los servicios comunitarios.

En la evaluación de importantes programas de obras públicas y de servicios comunitarios dirigidos a jóvenes en los **Estados Unidos** se determinó que habían mejorado el empleo y los ingresos de los jóvenes desfavorecidos y que habían contrarrestado el estigma de «un alto gasto público a cambio de resultados deficientes». Los resultados positivos en materia de empleo de los programas «Cuerpo de Jóvenes» (véase recuadro 6) fueron atribuidos principalmente a una combinación de varios elementos, tales como el trabajo en equipo, los modelos positivos, el acceso a redes informales de empleo, educación y formación.

²⁸ Para más informaciones, véase OIT: *Programas con un alto coeficiente de empleos*, documento GB.273/ESP/4/1, Consejo de Administración, 273.^a reunión (Ginebra, noviembre de 1998).

Recuadro 6

Cuerpo de Jóvenes en los Estados Unidos

El «Cuerpo de Jóvenes» es una serie de programas globales de servicios comunitarios en los que se combina el trabajo remunerado en una amplia gama de servicios comunitarios (por ejemplo, proyectos ambientales) con educación y formación, preparación para el empleo, liderazgo y programas de calificaciones para la vida dirigidos a jóvenes desfavorecidos (con un alto índice de abandono escolar y jóvenes desempleados a largo plazo). Los jóvenes están organizados en equipos de trabajo para fomentar el respaldo mutuo y proporcionar ejemplos de modelos adultos positivos.

Los programas son administrados a nivel local y financiados a partir de una variedad de fuentes, lo cual incluye subsidios federales y estatales, así como ingresos generados por los mismos programas. En 1997, se aplicaron 120 programas en 37 estados, que contaron con aproximadamente 30.000 participantes.

Una evaluación de estos programas demostró su éxito para mejorar las oportunidades de empleo a largo plazo para los jóvenes en situaciones de riesgo. Por ejemplo, en comparación con un grupo de control, los hombres jóvenes afroamericanos del Cuerpo de Jóvenes registraban tasas de empleo más altas (91 frente a 61 por ciento), ingresos más altos (un 50 por ciento) y mayores logros en educación. Además, el valor del trabajo realizado, unido a los beneficios en materia de educación y empleo, arrojó un beneficio neto de aproximadamente 600 dólares de los Estados Unidos por encima de los costes de cada participante.

Fuente: C.M. Johnson, A. Carricchi López: *Shattering the myth of failure: Promising findings from ten public job creation initiatives*, Center on Budget and Policy Priorities (Washington, D.C., 1997).

... apoyar a los jóvenes vulnerables a incorporarse en el mercado de trabajo...

La transición de la escuela al trabajo puede resultar facilitada mediante intervenciones gubernamentales bajo la forma de subsidios para los salarios y otros incentivos (por ejemplo, exenciones fiscales o de las cotizaciones a la seguridad social por un período limitado) para los empleadores que contraten a trabajadores jóvenes. Esto puede compensar el coste de la formación inicial que requieren los jóvenes trabajadores. Estos subsidios permiten centrarse en los jóvenes particularmente desfavorecidos, incluidas las personas con discapacidades y las que abandonan la escuela.

Existe una amplia gama de programas para dividir los costes de contratación entre los empleadores y el gobierno. Los principales componentes de estos programas incluyen: la duración, el monto del subsidio o de la indemnización del empleador, y el tipo de acuerdo contractual. En algunas economías en transición de Europa los empleadores reciben el equivalente del salario mínimo nacional por persona contratada o en aprendizaje. **Lituania** combina el empleo subvencionado con los contratos de empleo de duración limitada para jóvenes. En **Austria**, el Gobierno transfiere directamente al empleador la prima anual por formación relacionada con los contratos de aprendizaje. En **Filipinas**, se aplica un programa especial para impedir la deserción escolar subvencionando el empleo estacional de los jóvenes pobres durante las vacaciones escolares²⁹.

En muchos países los contratos de trabajo-formación se utilizan para facilitar la transición de la escuela al trabajo. En la **República Checa**, el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo se facilita pagando a los empleadores durante un año incentivos para los salarios a fin de que proporcionen formación en el empleo³⁰. **Bélgica, Francia e Italia**

²⁹ OIT: *Promover empleo: políticas, capacitación, empresas, op. cit.*

³⁰ C. O'Leary, A. Nesporova y A. Samorodov: *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies* (Ginebra, OIT, 2001).

también pagan incentivos públicos a los empleadores que contratan y proporcionan formación en el empleo a los jóvenes que buscan un empleo ³¹.

Es fundamental contar con un sistema eficaz de supervisión para evitar abusos e impedir la explotación de los jóvenes. Los incentivos para la formación están diseñados para mejorar su futura empleabilidad, no para convertirlos en mano de obra barata.

... la iniciativa empresarial de los jóvenes constituye una oportunidad...

Cada vez más se considera que establecer una empresa o iniciar actividades generadoras de ingresos forma parte de una estrategia para hacer frente al reto del empleo de los jóvenes. Hacen falta tres elementos para dotarse de una estrategia global de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes: i) respaldo a una cultura de la iniciativa empresarial; ii) promoción de políticas y reglamentaciones propicias; y iii) mejora de la capacidad para prestar servicios de apoyo ³². La promoción de una cultura de la iniciativa empresarial debería empezar cuando los jóvenes todavía están recibiendo educación y formación; la existencia de un entorno propicio y de servicios de apoyo es fundamental para ayudar a los jóvenes que están creando sus propias empresas.

La iniciativa empresarial puede proporcionar opciones adicionales de carrera para los jóvenes. «Alienta a los jóvenes a encontrar nuevas soluciones, ideas y maneras de actuar» ³³. Sin embargo, en algunos países, no se considera aceptable este tipo de actividad. En **Sri Lanka**, se ve la iniciativa empresarial como la última opción profesional. Si los jóvenes nunca consideran la iniciativa empresarial como una opción, los países pueden perder la posibilidad de contar con nuevos empleadores, lo cual limitaría la capacidad de aumento de la demanda del mercado de trabajo. Puede haber pérdidas adicionales, a medida que los jóvenes aprenden cómo hacer frente a retos más amplios en la vida mediante la iniciativa empresarial.

Para garantizar la calidad, es importante que la cultura de la iniciativa empresarial promueva un incremento de la productividad y de la competitividad, así como una mejora de los derechos en el trabajo. La educación en materia de iniciativa empresarial y las campañas de sensibilización normalmente prestan poca atención a las cuestiones sociales y laborales. En todo el mundo, hay programas de educación en materia de iniciativa empresarial en las escuelas secundarias, en las escuelas técnicas y de formación profesional y en las universidades. Una característica común de estas iniciativas es que dan participación a estudiantes y prestan asistencia para desarrollar ideas sobre la creación de empresas, de modo que los jóvenes manejen bien las principales cuestiones relacionadas con la creación de empresas ³⁴.

Hay más probabilidades de que ciertos programas específicos sean más eficaces si se integran en un contexto de políticas y normas propicias a la iniciativa empresarial de los jóvenes. Por ejemplo, la existencia de reglamentos de inscripción de las empresas que son eficientes y justos ayuda a los jóvenes a establecer empresas en la economía formal. Como

³¹ N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone (2000), *op. cit.*, Annex; N. O'Higgins (2001), *op. cit.*

³² OIT: *La promoción del empleo decente por medio de la iniciativa empresarial*, documento GB.289/ESP/1, Consejo de Administración, 286.ª reunión (Ginebra, marzo de 2004).

³³ S. White y P. Kenyon: *Enterprise-based youth employment policies, strategies and programmes* (Ginebra, OIT, 2001), pág. 5.

³⁴ Véase K. Haftendorn y C. Salzano: *Facilitating youth entrepreneurship*, IFP/SEED Working Paper No. 59 (Ginebra, OIT, 2003).

se señala en la sección 3.1, las políticas de desarrollo sectorial pueden ser particularmente prometedoras en el caso de los jóvenes empresarios, pero es necesario que tengan en cuenta las necesidades especiales de los jóvenes, incluido el acceso al mercado.

Para compensar la falta de experiencia y de contactos en el mundo empresarial, el suministro de un tutor es particularmente eficaz para los jóvenes empresarios durante el primer año de actividad, ya que es en este período en el que se registran altas tasas de fracaso en las empresas de los jóvenes. Las organizaciones de empleadores pueden desempeñar un importante papel proporcionando a los jóvenes empresarios una supervisión individual ³⁵.

Los programas de microcrédito no tienen éxito en llegar hasta los jóvenes si no van acompañados de otros servicios de apoyo. En **Senegal**, el Fondo Nacional para la Promoción de los Jóvenes combina los servicios financieros con la formación empresarial. En **Sudáfrica**, un fondo para los jóvenes da apoyo a los empresarios mediante una gama de servicios financieros y no financieros, tales como servicios de desarrollo empresarial, y formación y orientación, así como el desarrollo de las calificaciones ³⁶. Del mismo modo, el Programa de la Commonwealth para los Jóvenes (CYP) combina los créditos con la formación y la constitución de una red de contactos en **Guyana** y **Zambia**. Youth Business International (YBI) proporciona supervisión y apoyo financiero a los jóvenes desfavorecidos.

La iniciativa empresarial de los jóvenes basada en agrupaciones reúne las calificaciones y las experiencias valiosas para empezar y dirigir una empresa. Las cooperativas constituyen otro medio importante para promover empleos decentes entre la gente joven. En muchos casos, combinan los objetivos sociales y económicos. La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) reconoce la importancia de los jóvenes para el movimiento cooperativo y cuenta entre sus miembros a varias asociaciones nacionales de cooperativas de jóvenes (por ejemplo, en **Argentina**, **Canadá**, **Chile**, **Estados Unidos** y **Reino Unido**) ³⁷.

Muchos de los obstáculos con que tropiezan los jóvenes empresarios podrían abordarse con una actuación colectiva. Las organizaciones de empleadores proporcionan a jóvenes empresarios la oportunidad de dar a conocer sus preocupaciones, de participar en la toma de decisiones y de mancomunar sus recursos. En **Filipinas**, la Confederación de Empleadores de Filipinas (ECOP) respaldó la creación de la Fundación de Empresas de Jóvenes de Filipinas (PYBF). En más de 100 países existen cámaras de comercio de jóvenes y asociaciones de jóvenes empresarios.

3.2.2. Educación y formación con miras al trabajo decente

La educación y la formación contribuyen al desarrollo personal, al acceso a la cultura y a una ciudadanía activa. Permiten adquirir calificaciones transferibles que aumentan la capacidad de conseguir y conservar un trabajo decente, poder desempeñar distintos

³⁵ Pueden encontrarse varios ejemplos sobre cómo promover las empresas de jóvenes en OIT: *Meeting the youth employment challenge: A guide for employers*, op. cit.

³⁶ Para más detalles, véase www.uyf.org.za (2004).

³⁷ La Junta de la ACI reconoció la importancia de los jóvenes en el movimiento cooperativo y, con ocasión de la Asamblea General de 2003, decidió invitar a un representante de las asociaciones de cooperativas de jóvenes a que asistiera a todas las reuniones futuras de la Junta. Fuente: <http://www.ica.coop/ica/info/youth.html> (2004).

trabajos, y adaptarse a los cambios en la tecnología y las condiciones del mercado de trabajo³⁸. Estas calificaciones se desarrollan mediante la educación básica, en primer lugar, seguida por la formación inicial y la experiencia laboral, y luego mediante el aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida laboral³⁹.

a) Sentar las bases para la empleabilidad mediante la educación básica

El nivel de educación es un factor determinante para lograr una transición fructuosa al mundo del trabajo, y la discriminación en la educación y la formación es el primer paso para la discriminación en el empleo. En el gráfico 2 de este informe se ilustra la correlación entre el bajo nivel de alfabetización de los jóvenes y las altas tasas de desempleo juvenil. En general, el problema de la falta de empleo afecta en mayor medida a las personas con más bajo nivel de educación y menos calificaciones, aunque algunos países se enfrentan con el problema de las personas «con buen nivel de educación pero desocupadas».

La exclusión con respecto a la educación y la formación es con frecuencia sistémica. También es causa de trabajo infantil, baja remuneración y escasa calidad de los empleos, segmentación del mercado de trabajo y el círculo vicioso de la pobreza transmitida de una generación a otra y la exclusión social. Quienes abandonan la escuela antes de completar su educación y otros jóvenes en situación de riesgo pertenecen de manera desproporcionada a determinados grupos étnicos, sociales y regionales.

La Declaración del Milenio y la iniciativa de la UNESCO titulada «Educación para Todos» apuntan a lograr que el derecho universal a la educación sea efectivo en todas partes para 2015. En la Declaración se destaca la capital importancia de la educación básica para lograr los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y reducir la pobreza y la exclusión social. Estos objetivos incluyen metas para corregir las desigualdades actuales en materia educativa dentro de los países y entre ellos, así como entre niños y niñas.

En el decenio pasado los niveles de educación se elevaron en todas las regiones. La actual generación de jóvenes es la más instruida de toda la historia de la humanidad⁴⁰. No obstante, la mayoría de los países en desarrollo, en particular en el África Subsahariana y Asia Meridional, se enfrentan con el enorme desafío de proporcionar educación básica a todos los niños en edad escolar. Muchos países tienen que modificar sus prioridades en materia de inversión en favor de la educación básica. Las iniciativas para fomentar la alfabetización y la educación básica de los jóvenes (por ejemplo, el aprendizaje no institucional e institucional, el aprendizaje a distancia y los programas de alfabetización para adultos) pueden complementar los esfuerzos nacionales para alcanzar las metas correspondientes a los ODM⁴¹. Estas iniciativas requerirían un aumento considerable de

³⁸ OIT: *Proyecto de recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente*, Actas Provisionales núm. 20, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión (Ginebra, 2004), págs. 96 a 105.

³⁹ OIT: *La formación para el empleo: la inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes*, op. cit.

⁴⁰ OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, op. cit.

⁴¹ Por ejemplo, se podrían extender a otros países y regiones iniciativas tales como los programas de radio y televisión que se emiten en algunos países de América Latina y la *Open Junior Secondary School* de Indonesia para zonas rurales (STLP Terbuka). Véase Naciones Unidas: *World Youth Report 2003*, op. cit.

los gastos en educación, especialmente en los países menos adelantados, en los que debería cuadruplicarse el gasto público anual actual en ese ámbito y la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la educación para lograr la enseñanza primaria universal para 2015⁴².

- b) Fomentar la empleabilidad de los jóvenes y facilitar la transición al trabajo decente...

... implica aprender y formarse para lograr la integración en la vida económica y social...

La finalidad de la educación y formación profesionales es preparar a los jóvenes para que participen de manera eficaz en el mercado de trabajo y se integren plenamente en la vida económica y social. En varios países, los sistemas de formación están basados en la enseñanza que se imparte en instituciones docentes, y proporcionan con frecuencia una educación y una formación normalizadas y centradas en la oferta que no siempre se ajustan a la rápida evolución actual de las exigencias del mercado de trabajo. Las reformas de la educación y la formación profesionales que están en curso en muchos países se proponen tender un puente entre la educación y la formación institucionales y el mundo del trabajo.

Las reformas de la educación y la formación profesionales se han centrado a menudo en la integración de la educación general y la profesional mediante la fusión de diversos tipos de instituciones docentes, el aumento de la enseñanza de cultura general en los estudios profesionales o la integración de asignaturas profesionales en la educación secundaria superior. En muchos países se ha alargado la duración de la educación obligatoria. La formación inicial se imparte en escuelas e instituciones especializadas, y recurre cada vez más al aprendizaje en el lugar de trabajo. El desarrollo de calificaciones esenciales para el trabajo es un importante elemento de la reforma de la educación y formación profesionales. Estas calificaciones, que no son de carácter profesional y que a menudo se designan como «calificaciones de nivel superior y diferentes» (por ejemplo, comunicación y relaciones interpersonales, capacidad para aprender y para resolver problemas, conocimientos de las TIC), son transferibles entre ocupaciones, empresas y sectores. Están basadas en calificaciones adquiridas mediante la educación básica y son esenciales para la empleabilidad y el aprendizaje permanente.

Muchos países también introducen amplios programas de formación basada en las competencias que cumplen las exigencias de adaptabilidad y flexibilidad en unos mercados de trabajo en rápida evolución. En el recuadro 7 se describen algunas reformas introducidas recientemente en **Brasil**, **Australia**, **Nueva Zelanda**, el **Reino Unido** (Inglaterra y Escocia) y **Sudáfrica** han elaborado marcos en los cuales se proporcionan calificaciones basadas en normas de competencia acordadas a nivel nacional. En un cierto número de países se han introducido sistemas para el reconocimiento del aprendizaje previo — institucional o no institucional⁴³. El reconocimiento del aprendizaje previo mejora la empleabilidad y facilita el ingreso y el reingreso en la educación, la formación y el empleo. Los marcos de calificaciones permiten a los individuos adquirir, a su propio ritmo, competencias que conduzcan a una capacitación plena. Estos marcos proporcionan a

⁴² PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* (Nueva York, Oxford University Press, 2003).

⁴³ El reconocimiento del aprendizaje previo podría utilizarse para promover la movilidad laboral de los trabajadores jóvenes en las zonas integradas a nivel regional, a fin de ayudarles a pasar de la economía informal a la economía formal, así como para mejorar las oportunidades y la calidad del empleo de los trabajadores migrantes. Véase OIT: *Lifelong learning in Asia and the Pacific* (Ginebra, 2003).

los jóvenes una referencia clara para su aprendizaje y su futura actividad laboral y facilitan su movilidad en el mercado de trabajo.

Dos rasgos característicos de las recientes reformas de la educación y la formación profesionales son la creciente participación de los interlocutores sociales en la planificación, supervisión y evaluación de la educación y la formación y/o la descentralización de esas tareas en los niveles regional y local. Estos aspectos han caracterizado cada vez más las reformas en muchos **países de la OCDE, América Latina y Sudáfrica**. El objetivo que se persigue es lograr que la educación y la formación sean más adecuadas a las exigencias de los mercados de trabajo nacional y local y mejorar su adaptación a las necesidades socioeconómicas ⁴⁴.

Recuadro 7

Reforma de la educación y la formación en Brasil

El Ministerio de Educación de Brasil ha introducido un enfoque basado en las competencias y sistemas de certificación para modernizar el sistema de educación y formación profesionales y facilitar el aprendizaje permanente y la integración en el mercado de trabajo. Uno de los pilares de la reforma fue la adopción en 1996 de directrices básicas para la educación, seguida en 1997 por la adopción de directivas sobre los programas nacionales de educación profesional. La educación profesional complementa la educación básica y puede adquirirse mediante la formación en escuelas e instituciones especializadas o mediante el aprendizaje en el lugar de trabajo. El nuevo sistema fomenta la continuación de los estudios y las oportunidades de formación mediante el reconocimiento y certificación del aprendizaje previo. La educación profesional está vinculada a áreas profesionales de amplio alcance. Sobre la base de las directrices y directivas nacionales y en el marco de las áreas profesionales de que se trate, las autoridades locales pueden elaborar planes de estudios en consonancia con las necesidades locales.

Fuente: OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión (Ginebra, 2002), pág. 42.

... consolidar los vínculos entre las instituciones docentes y el trabajo...

El aprendizaje que combina la educación académica con la formación en el marco de la empresa — denominado «sistema dual» — es un sistema de aprendizaje que prepara para el trabajo y cuyos resultados han sido probados en **Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza** ⁴⁵. En esos países, el bajo nivel de desempleo de los jóvenes se atribuye a menudo al sistema de aprendizaje, que permite proporcionar con éxito a un gran número de jóvenes una educación y formación de calidad para adquirir las calificaciones reconocidas que solicitan los empleadores. La participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación del programa permite garantizar que los programas de aprendizaje satisfagan las exigencias del mercado de trabajo ⁴⁶. No obstante, el aprendizaje también puede tener una perspectiva limitada y ser rígido. A veces no se adapta con suficiente rapidez a los cambios que tienen lugar en la tecnología y la organización del trabajo. Varios países han reformado su sistema de aprendizaje en función de la demanda de calificaciones de nivel más alto y diferentes, junto con una comprensión más cabal del contexto económico y social más amplio de las ocupaciones, el trabajo y la industria. Por ejemplo, **Sudáfrica** ha

⁴⁴ N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone (2000), *op. cit.*; A.G. Mitchell: *Strategic training partnerships between the State and enterprises*, Employment and Training Papers, núm. 19 (Ginebra, OIT, 1998).

⁴⁵ Puede consultarse una amplia reseña de los sistemas de aprendizaje en P. Ryan: «Is apprenticeship better? A review of the economic evidence», en *Journal of Vocational Education and Training*, vol. 50, núm. 2, 1998.

⁴⁶ N. O'Higgins (2001), *op. cit.*, pág. 103.

introducido un sistema de aprendizaje flexible de carácter dual denominado «learnerships». Este sistema abarca una amplia gama de calificaciones e implica la colaboración con diversas instituciones (el sector público, las empresas, las universidades) ⁴⁷.

En muchos países en desarrollo, el aprendizaje tradicional es el mayor proveedor de calificaciones para el mercado de trabajo — en su mayor parte informal — y supera con creces los resultados de la educación académica y las instituciones de formación. Su concepción y organización varía según las sociedades. En la mayoría de los casos, las calificaciones se transfieren mediante la observación y la reproducción de tareas llevadas a cabo por un trabajador experimentado. En muchos sistemas de aprendizaje tradicionales, la formación se limita a las calificaciones prácticas que se necesitan para ejercer un oficio. Si el aprendizaje no se supervisa de manera apropiada, a menudo se corre el riesgo de que pueda degenerar en explotación o trabajo infantil. Actualmente se están haciendo algunos esfuerzos para modernizar el sistema. Por ejemplo, **Marruecos** está transformando el tipo de aprendizaje tradicional e informal, basado en un contrato oral, en un sistema de aprendizaje y formación estructurado e institucionalizado, refrendado por la ley. Los aprendices firman un contrato con un establecimiento o empresa para la formación en el marco de dicha entidad. Esto se combina con una formación general y tecnológica en una institución docente reconocida, un establecimiento público, u otra empresa. Los aprendices también tienen la posibilidad de pasar un examen para obtener un diploma u otro tipo de certificación. Las empresas reciben incentivos para que acepten aprendices, y el Estado financia la formación de supervisores ⁴⁸.

Otra forma de vincular la educación académica al trabajo es el modelo de formación en el marco de la empresa, seguido en el **Japón**. Este sistema está basado en vínculos directos de contratación entre las instituciones docentes y los empleadores. Las instituciones docentes imparten conocimientos y calificaciones generales, y los empleadores brindan formación a los jóvenes trabajadores para que adquieran calificaciones especializadas y técnicas como parte del desarrollo profesional a lo largo de su vida activa. Hasta comienzos del decenio de 1990, este sistema permitió mantener altos niveles de instrucción y bajas tasas de desempleo de los jóvenes. No obstante, su eficacia se ha visto menoscabada por una década de contracción económica que ha dado lugar a una reducción radical de la contratación de trabajadores jóvenes y del empleo de por vida.

... lograr la inclusión social mediante una formación orientada en función del mercado de trabajo...

Los programas activos de formación para el mercado de trabajo tienen por finalidad aumentar la empleabilidad de los jóvenes mediante el desarrollo de calificaciones. Cada vez más, estos programas se dirigen especialmente a los jóvenes desfavorecidos a los que presta conjuntos de servicios que incluyen la alfabetización y la formación correctiva, la formación profesional y la formación para el trabajo, la asistencia en la búsqueda de empleo, la orientación y asesoramiento profesionales y otros servicios de apoyo. En la puesta en práctica de estos programas participan los servicios públicos de empleo, las autoridades locales y otros asociados, con inclusión de las agencias de empleo privadas y las instituciones de formación privadas, que a menudo trabajan con arreglo a un contrato con el sector público.

La concepción y puesta en práctica de los programas varía según los países y el contexto local, y muchos países vinculan la formación con la experiencia laboral. El

⁴⁷ OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, op. cit., pág. 43.

⁴⁸ *Ibid.*, pág. 75.

aprendizaje tradicional se ha utilizado en el marco de programas para la inserción en el mercado de trabajo tales como el programa de formación basado en la atribución de bonos en **Kenya**. El programa de apoyo a la contratación aplicado en **Côte d'Ivoire** combina la formación para el empleo con una experiencia práctica en el contexto del trabajo en una empresa. Se han aplicado programas similares en **Bahrein, Chipre, El Salvador, España, Etiopía, Italia, Marruecos y Nicaragua** ⁴⁹.

Las evaluaciones de los programas de formación para el mercado de trabajo destinados a los jóvenes indican que estos programas son más eficaces si están bien concebidos y combinan la formación para adquirir calificaciones con otro tipo de servicios de apoyo. Por ejemplo, el programa Cuerpo de Empleo (*Job Corps*) en los **Estados Unidos** redundó en mejoras considerables en materia de empleo e ingresos para los participantes, así como en importantes beneficios netos con respecto a los costos para la sociedad. Este programa estaba destinado a los jóvenes desfavorecidos (que abandonan la escuela) a quienes ofreció un nivel considerable de formación correctiva y formación profesional ⁵⁰. Se han atribuido resultados similares a los programas denominados «Jóvenes» en **América Latina** (véase recuadro 8). La formación específica y la concepción de conjuntos amplios de servicios han sido reconocidos como factores determinantes del éxito de estos programas.

Recuadro 8

Los programas «Jóvenes»: enseñanzas extraídas de América Latina

Los programas «Joven» y «Projovent» son ejemplos exitosos de formación de jóvenes para el mercado de trabajo en **América Latina**. El primer programa de esta índole se emprendió en **Chile** en 1990 y se ha aplicado, con ciertas adaptaciones, en **Argentina, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay**. Estos programas están destinados a jóvenes desfavorecidos que ingresan en el mercado de trabajo (procedentes de hogares de bajos ingresos con bajo nivel de instrucción) y combinan la formación institucional con la formación en el empleo. Las instituciones de formación imparten formación profesional y proporcionan calificaciones esenciales para el trabajo (comunicación, relaciones interpersonales, etc.), incluidos los conocimientos de lectura y escritura. La formación en el marco de la empresa se realiza mediante contratos con empresas privadas que trabajan bajo la supervisión y coordinación de un organismo público. Esos programas se complementan con asistencia para la búsqueda de empleo y formación para el empleo independiente, así como con la formación posterior a la contratación, en caso de ser necesaria. El Fondo de Reconversión Laboral que patrocina Projovent en **Uruguay** está cofinanciado por el Estado, los empleadores y los trabajadores. Esta participación tripartita permite garantizar que la formación esté en consonancia con las exigencias del mercado de trabajo. El programa apunta a romper el ciclo intergeneracional de vulnerabilidad centrándose en quienes no sólo son vulnerables sino que además tienden a reproducir la vulnerabilidad. La evaluación del programa ha puesto de manifiesto una mejora en las oportunidades de empleo y los ingresos de los participantes. Las características comunes que se han calificado de factores que contribuyen al éxito de estos programas en los seis países en que se llevan a cabo son: i) una coordinación eficaz entre el Estado, los interlocutores sociales, las compañías privadas y la sociedad civil; ii) mecanismos para poder llegar a la población beneficiaria; iii) puesta en práctica descentralizada mediante licitaciones y iv) un conjunto integrado de servicios de formación.

Fuentes: E. Abdala: Experiencias de capacitación laboral de jóvenes en América Latina (Montevideo, OIT-CINTERFOR, 2000); M. Godfrey: *Youth employment policy in developing and transition countries: Prevention as well as cure*, op. cit.

Muchas evaluaciones llevadas a cabo en países industrializados indican que los programas de formación para el mercado de trabajo destinados a los jóvenes a menudo dan lugar a soluciones temporales más que soluciones sostenibles. En el recuadro 9 se resume una serie de enseñanzas extraídas a este respecto.

⁴⁹ OIT: *Promover empleo: políticas, capacitación, empresas*, op. cit.

⁵⁰ J. Smith: «Can public job training reduce youth unemployment?», en *Policy Options*, número dedicado al desempleo y los jóvenes, abril de 1998, Institute for Research on Public Policy (Montreal, Quebec, Canadá).

Recuadro 9

¿Qué tipo de formación para el mercado de trabajo da buenos resultados para los jóvenes?

Enseñanzas extraídas de la experiencia de países de la OCDE

Los programas de formación para el mercado de trabajo tienen más probabilidades de éxito cuando:

- *están cuidadosamente definidos y concebidos de manera específica en función de las necesidades individuales.* Los programas que definen y tienen en cuenta tanto las características individuales (por ejemplo, edad, género, nivel educativo, contexto sociocultural) como las desventajas en el mercado de trabajo con que se enfrentan los jóvenes son los que han tenido más éxito. Las vías que posibilitan el reingreso de los jóvenes en el sistema educativo son también factores de éxito. Por el contrario, los programas destinados a cierto grupo de personas únicamente sobre la base de la edad podrían llevar a centrarse en las personas con mejores perspectivas laborales (*creaming-off*) o producir el efecto de *inercia*;
- *están concebidos para responder a las exigencias del mercado de trabajo.* Una cuidadosa concepción que responde al mercado de trabajo (por ejemplo, nuevas calificaciones requeridas) facilita la transición al trabajo en las industrias y ocupaciones en expansión. Los programas basados en las competencias y que combinan tanto calificaciones técnicas como calificaciones esenciales para el trabajo mejoran las oportunidades de empleo de los participantes. La disponibilidad de información sobre el mercado de trabajo es esencial para la concepción y supervisión de iniciativas. La evaluación también es importante para calibrar la eficacia en relación con los costos, la pertinencia y el impacto de las intervenciones, así como para extraer enseñanzas para futuros programas;
- *están vinculados con una experiencia laboral.* Los programas de formación vinculados con el mundo del trabajo (por ejemplo, la formación en el marco de la empresa, las prácticas en el lugar de trabajo) aumentan las oportunidades de empleo para los jóvenes participantes. Los programas que tienen mayor éxito son los que colocan a los aprendices con empleadores del sector privado y no los que ofrecen una colocación temporal en proyectos del sector público. El hecho de proporcionar incentivos públicos para facilitar el ingreso en el lugar de trabajo puede ser un argumento para combinar la formación con estas medidas;
- *forman parte de un conjunto global de servicios.* La formación para el mercado de trabajo combinada con otros programas activos de mercado de trabajo enfocados en función de la demanda (por ejemplo, incentivos fiscales, empleo independiente), así como la orientación profesional y otro tipo de asistencia para la búsqueda de empleo, es más eficaz para facilitar la transición de la escuela al trabajo;
- *los interlocutores sociales participan en ellos.* Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden ayudar a vincular la escuela con el mundo del trabajo. Su participación en la elaboración y puesta en práctica de las políticas y programas de formación para los jóvenes aumenta la pertinencia y la calidad de la formación.

Fuente: N. O'Higgins: *Youth unemployment and employment policy*, op. cit.; N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone: *Giving young people a good start: The experience of OECD countries*, op. cit.

Aunque el debate sobre las políticas y programas activos de mercado de trabajo pone de relieve tanto los objetivos económicos como los sociales, la mayoría de las evaluaciones se centran en la inserción en el mercado de trabajo y los ingresos, y hacen caso omiso de los resultados desde el punto de vista social. Se divulga muy poca información sobre la relación entre los costos y los beneficios sociales de estos programas que pueden consistir, por ejemplo, en una reducción de los comportamientos peligrosos, la violencia y el crimen ⁵¹.

⁵¹ Por ejemplo, se calcula que el costo de la carrera de un delincuente profesional en los Estados Unidos se sitúa en alrededor de 1 millón de dólares EE.UU., y el correspondiente a un consumidor crónico de sustancias adictivas entre 300.000 y 800.000 dólares EE.UU. Véase M.R. Burt: *¿Por qué debemos invertir en el adolescente?* (Washington, DC, Organización Panamericana de la Salud, 1998).

... y brindar información sobre el mercado de trabajo y orientación profesional para responder a las aspiraciones de los jóvenes

Independientemente del estado de desarrollo de un país, la información sobre el mercado de trabajo, las técnicas de búsqueda de empleo y la orientación profesional desempeñan una función importante en lo que respecta a guiar a los jóvenes en la elección de su carrera. La utilización de estas herramientas puede redundar en mejores resultados en el mercado de trabajo. En muchos países, estos servicios están a cargo de servicios públicos de empleo y/o agencias privadas de empleo.

La información sobre el mercado de trabajo permite una mejora en la cantidad y la calidad por lo que respecta a la adecuación entre la oferta de empleo por parte de los empleadores y la demanda por parte de quienes buscan empleo, reduce los períodos de desempleo y aumenta la eficiencia del mercado de trabajo. La recopilación, análisis y difusión de la información sobre el mercado de trabajo desempeña una función capital al brindar información a los jóvenes que buscan trabajo acerca de las oportunidades de empleo y proporciona indicaciones para la elaboración de políticas y programas. De esa manera, los jóvenes pueden tomar decisiones mejor fundadas para definir el curso de su vida profesional, y los responsables de la elaboración de políticas pueden diseñar de forma más adecuada sus estrategias de empleo para los jóvenes. Las proyecciones a mediano y largo plazo son también una herramienta importante para mejorar la pertinencia de la planificación y las políticas educativas con miras a las futuras exigencias del mercado de trabajo.

En muchos países, la información sobre el mercado de trabajo disponible para los jóvenes es escasa. En otros, puede accederse a ella de manera inmediata. Por ejemplo, **Australia, Canadá** y los **Estados Unidos** utilizan Internet o la tecnología de los centros de atención de llamadas para proporcionar información sobre los puestos de trabajo, las carreras, y las oportunidades de educación y formación. **Canadá** ha desarrollado un servicio de información en línea que ayuda a los jóvenes a comprender las descripciones de puesto, las exigencias relativas al trabajo, la clasificación de los puestos y los códigos profesionales, las calificaciones esenciales exigidas para ocupar tales puestos, así como las bolsas de trabajo y las herramientas correspondientes ⁵².

Las técnicas de asistencia en la búsqueda de empleo para los jóvenes que buscan trabajo se utilizan corrientemente como herramienta de adecuación. Por lo general son parte integrante de los programas globales sobre el mercado de trabajo, aunque en algunos casos se presentan como programas por separado. Este tipo de asistencia, que tiene por finalidad preparar a los jóvenes para el mercado de trabajo, mejora la información sobre las oportunidades de empleo, y abarca mecanismos de autoayuda, técnicas de búsqueda de empleo, y orientación y asesoramiento profesionales.

La orientación y el asesoramiento profesionales permiten armonizar las calificaciones y aspiraciones de los jóvenes que buscan empleo con las oportunidades de empleo o de educación y formación. Constituyen un importante instrumento para facilitar la transición de la escuela al trabajo (véase recuadro 10). Si se incluye la orientación y el asesoramiento profesionales en la primera etapa de los programas para el mercado de trabajo, estos elementos desempeñan un papel clave en la identificación y adecuación de las oportunidades de empleo y formación y permiten tomar decisiones sobre una base realista. El asesoramiento personalizado hace posible determinar la vulnerabilidad y adecuar los programas para el mercado de trabajo en función de las personas más desfavorecidas que buscan empleo.

⁵² Para mayor información sobre el programa en línea véase: «Build Your Occupational Profile», en el sitio Web siguiente: <http://www.labourmarketinformation.ca> (2004).

Recuadro 10

Orientación profesional para facilitar la transición de la escuela al trabajo (Estados Unidos)

En los Estados Unidos, los sistemas de transición de la escuela al trabajo integran la orientación sobre las perspectivas de carrera, y la orientación académica y profesional con la enseñanza superior y postsecundaria, el aprendizaje basado en el trabajo y el desarrollo de las calificaciones. Estos sistemas se ponen en práctica mediante asociaciones entre las instituciones educativas, los empleadores y los sindicatos, y están descentralizados a nivel de la comunidad. Los tres principales componentes de los mismos son los siguientes:

- *Aprendizaje basado en la enseñanza en un establecimiento docente:*
 - enseñanza en el nivel secundario acorde con las normas nacionales;
 - exploración y asesoramiento sobre las perspectivas de carrera;
 - selección inicial de la trayectoria de la carrera por parte de los estudiantes;
 - instrucción que incluye tanto el aprendizaje académico como profesional;
 - coordinación entre la educación y la formación;
 - evaluación constante de los progresos, los objetivos personales y las necesidades de formación adicional de los estudiantes.
- *Aprendizaje en el contexto del trabajo:*
 - formación en el lugar de trabajo y experiencia laboral reconocida y certificada;
 - instrucción amplia sobre todos los aspectos de la industria;
 - asesoramiento y supervisión en el lugar de trabajo (*mentoring*).
- *Actividades conexas:*
 - actividades para alentar a los empleadores y a los sindicatos a participar en el sistema;
 - encontrar oportunidades de aprendizaje en el lugar de trabajo adecuadas para los estudiantes;
 - asistencia para la integración del aprendizaje basado en la enseñanza institucional y el aprendizaje basado en la experiencia laboral;
 - conexión entre los estudiantes, los padres, las oficinas de empleo y los empleadores;
 - asistencia a quienes han terminado los estudios para que encuentren un empleo apropiado o para recibir formación adicional en el marco del empleo;
 - supervisión de los progresos de los participantes;
 - establecimiento de vínculos entre las actividades de desarrollo de los jóvenes y los empleadores y las estrategias de desarrollo de las calificaciones para los jóvenes trabajadores.

Fuente: OIT: *Employment counselling and career guidance: A trainer's guide for employment service personnel* (proyecto de documento no publicado).

En varios países se ofrecen servicios de orientación y asesoramiento a las personas en edad de trabajar que buscan empleo, aunque el tipo y el alcance de esos servicios difieren en gran medida⁵³. En algunos países se brinda orientación y asesoramiento educativos desde la escuela primaria en adelante a fin de ayudar a los niños a definir sus opciones en materia de educación y formación. En el contexto actual de rápidos cambios, aumento de las oportunidades de aprendizaje, y movilidad en el puesto de trabajo, muchos países están ofreciendo a sus ciudadanos asesoramiento y orientación profesionales a lo largo de toda la vida. Por ejemplo, se prestan servicios de «orientación profesional para todas las edades» en **Alemania, República Checa, Luxemburgo y el Reino Unido**⁵⁴.

⁵³ Los instrumentos relativos a este tema, así como información sobre 22 iniciativas nacionales en este ámbito pueden consultarse en: http://www.logos-net.net/ilo/150_base/es/topic_i/t27_1.htm (2004).

⁵⁴ OCDE: *Career guidance and public policy: Bridging the gap* (París, 2004).

4. El empleo de los jóvenes en el contexto de la política internacional

4.1. La OIT y el empleo de los jóvenes

4.1.1. Un compromiso que data de antiguo

Desde hace tiempo, la OIT trata con dinamismo las cuestiones relacionadas con el empleo de los jóvenes, mediante su actuación normativa y sus actividades de asistencia técnica. Las normas internacionales del trabajo son para ella una herramienta esencial en su empeño por fomentar el empleo y mejorar las condiciones de trabajo de los jóvenes (véase recuadro 11). Ahora bien, los métodos operativos que se han adoptado para alcanzar estos objetivos han evolucionado con los años, al compás del entorno económico y de las necesidades de los mandantes de la OIT.

Hasta los años setenta, la OIT centró la mayor parte de su labor dedicada a la juventud en la protección de los trabajadores jóvenes, y la desarrolló principalmente en la Conferencia Internacional del Trabajo (por ejemplo, mediante la adopción de normas del trabajo y resoluciones de la Conferencia). A mediados de los años setenta, las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes empezaron a cobrar protagonismo en los estudios sobre el análisis de políticas y en las actividades operativas de la OIT, especialmente en el Programa Mundial del Empleo, en el que destacaron el fomento del empleo, la enseñanza y la formación. En la misma época, la OIT empezó a tratar la cuestión del desempleo de los jóvenes en concomitancia con ciertos fenómenos registrados en muchos países: el problema de los jóvenes en el mercado de trabajo había dejado de estar exclusivamente relacionado con las condiciones de trabajo ¹.

Desde los años ochenta el empleo de los jóvenes es un tema recurrente en la labor de la OIT. Fue entonces cuando se empezó a poner en práctica una nutrida gama de iniciativas, como el Programa de acción sobre el desempleo de los jóvenes (1996-1997) o las Estrategias para combatir la marginación y el desempleo de los jóvenes (1998-1999). Dichas iniciativas contribuyeron a consolidar de manera significativa el acervo de saber y experiencia que ya tenía la OIT sobre el empleo juvenil, en particular mediante las actividades de investigación y los proyectos de cooperación técnica.

En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una nueva *resolución sobre el empleo juvenil* ², en la que se facilitó una visión más amplia de las muchas vertientes que presenta el problema del empleo de los jóvenes. Según se declara en el Preámbulo de la Resolución, «las oportunidades de empleo para los jóvenes son a menudo a tiempo parcial, ocasional, temporal y precario» y «el desempleo juvenil es una vertiente del problema general y de amplio alcance del desempleo y del subempleo que refleja una situación económica desfavorable y que no puede remediarse sin un incremento mundial del crecimiento económico y del empleo». En la Resolución se pide al Consejo de

¹ Por ejemplo, en la reunión de 1978 de la Conferencia Internacional del Trabajo se adoptó la *Resolución sobre el empleo de los jóvenes*, en la que se subrayó que el problema del desempleo de los jóvenes debería ser tratado dentro del contexto de una estrategia global y bien equilibrada para el pleno empleo.

² OIT: *Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo, vol. II: Instrumentos adoptados*, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión (Ginebra, 1998), págs. 19 a 21.

Administración de la OIT que «encargue al Director General que coopere con otros organismos internacionales con el fin de promover una acción internacional a favor del empleo juvenil». Esta última disposición resulta especialmente significativa en vista de la creación de la Red de Empleo de los Jóvenes.

Recuadro 11

Normas internacionales del trabajo relativas al empleo de los jóvenes

La protección de los jóvenes y la promoción del empleo son dos aspectos importantes del mandato asignado a la OIT en su Constitución, que se reflejan en varias normas adoptadas a lo largo de los años. Si bien la mayoría de los instrumentos de la OIT son aplicables a los jóvenes, algunos son particularmente importantes porque abordan los derechos humanos fundamentales en el trabajo o contienen disposiciones específicas sobre el empleo de los jóvenes.

Convenios fundamentales

Los dos convenios fundamentales para la abolición del trabajo infantil contienen disposiciones destinadas a proteger a los jóvenes contra actividades o condiciones de trabajo peligrosas o de explotación. El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) exige el establecimiento no sólo de una edad general mínima de admisión en el trabajo — que no puede ser inferior a 15 años de edad, y que según la Recomendación núm. 146 que complementa el Convenio, debería elevarse progresivamente a los 16 años de edad — sino también de una edad mínima superior a 18 años de edad para la admisión en los tipos de trabajo que puedan perjudicar la salud, la seguridad o la moralidad de los jóvenes. El Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) busca poner término a la participación de todas las personas menores de 18 años en las actividades peligrosas que enumera.

Protección de los trabajadores jóvenes

Muchos instrumentos de la OIT piden la adopción de medidas de protección específicas para los jóvenes trabajadores — por ejemplo, los trabajadores que no hayan cumplido 18 años de edad — por lo que se refiere a las condiciones de trabajo y a la seguridad y la salud en el trabajo. Algunos han sido diseñados especialmente para ese propósito, tales como los convenios y recomendaciones sobre el trabajo nocturno o los exámenes médicos de los jóvenes. Varios instrumentos de aplicación general proporcionan medidas especiales para los trabajadores jóvenes. Es el caso, por ejemplo, de los instrumentos sobre la seguridad y la salud en el trabajo, que contienen disposiciones para impedir o limitar la exposición de los jóvenes a peligros laborales específicos.

Promoción del empleo

El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) es el principal instrumento de la OIT para la promoción del empleo. La Recomendación núm. 122, que lo complementa, pide que se dé «prioridad especial a las medidas destinadas a resolver el grave problema del desempleo entre los jóvenes, que en muchos países es un problema que adquiere mayores proporciones». La Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), detalla medidas especiales que deberían adoptarse para ayudar a los jóvenes a encontrar un primer empleo y a facilitar la transición de la escuela al trabajo. También señala como algo importante que estas medidas deberían «ser objeto de atenta vigilancia a fin de cerciorarse de que tengan efectos benéficos sobre el empleo de los jóvenes» y que deberían estar en conformidad con las condiciones de empleo establecidas en la legislación y las prácticas nacionales.

Otros instrumentos relativos a la promoción del empleo de los jóvenes incluyen el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), que prevé la aplicación y el desarrollo de arreglos especiales para los jóvenes en el marco de los servicios de empleo y de orientación profesional. La Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 83) añade que deberían desplegarse esfuerzos especiales para alentar a los jóvenes a inscribirse en los servicios de empleo y a asistir a entrevistas de empleo. El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) exige la extensión gradual de la orientación profesional y de los sistemas de formación estrechamente relacionados con el empleo para que atiendan las necesidades de los jóvenes y de los adultos a todo lo largo de la vida. De conformidad con la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), debería promoverse el acceso de los jóvenes a la educación, la formación y la educación permanente.

La Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136) fue adoptada para abordar de manera específica la promoción del empleo de los jóvenes. Se aplica a «los programas especiales que tienen por objeto permitir que los jóvenes participen en actividades destinadas al desarrollo económico y social de su país».

En la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999 se introdujo el concepto de trabajo decente, que hoy forma parte integrante del enfoque que la OIT mantiene en pro del empleo de los jóvenes.

4.1.2. El enfoque institucional: Integración del trabajo decente para los jóvenes en unas agendas económicas y sociales más amplias

Al acuñar el concepto de trabajo decente, la OIT ha reafirmado su compromiso de ayudar a las mujeres y a los hombres que se mueven en el mundo del trabajo a perseguir su bienestar material y a cultivar sus aspiraciones en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades. «No se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una calidad aceptable»³. Deben existir oportunidades de empleo porque el trabajo decente resulta inconcebible sin empleos, aunque cumplir este objetivo no resulta suficiente. El trabajo debe ser además productivo y generar suficientes ingresos. También deben garantizarse en él los derechos y la representación de las personas, amén de ofrecer a éstas una seguridad socioeconómica mínima mediante una protección social adecuada.

El trabajo decente, en cuanto ideal, reviste suma importancia para abordar las múltiples vertientes que presenta el reto de ofrecer empleo a la juventud. El déficit de trabajo decente en los albores de la vida laboral de los jóvenes puede socavar el empleo de estos últimos y estropear sus perspectivas de carrera en la vida adulta. Además, el problema del empleo de los jóvenes refleja y perpetúa los déficit de trabajo decente que afecta a las familias, a las comunidades y a los colectivos. Los jóvenes desempleados o subempleados de hoy son a menudo los trabajadores niños de ayer y los trabajadores pobres del día de mañana. Resulta por tanto imposible disociar el afán por incrementar las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes, del empeño por resolver el problema del trabajo infantil y por mejorar las perspectivas de empleo para los adultos. Ello requiere la adopción de políticas que propugnen el empleo de los jóvenes y que, al propio tiempo, rompan el círculo vicioso de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión.

Para alcanzar los distintos objetivos que conforman el trabajo decente se necesita toda una gama de políticas económicas y sociales integradas que permitan promover un empleo pleno y productivo, además de otros elementos esenciales del trabajo decente. A este respecto, en el Programa Global de Empleo (que es el componente del Programa de Trabajo Decente de la OIT dedicado con carácter explícito al empleo) se exhorta a la adopción de una serie de políticas que trasciendan el ámbito de las tradicionales políticas del mercado de trabajo y sitúen el empleo en el núcleo mismo de la política socioeconómica. Un aspecto significativo del Programa Global de Empleo es la importancia que en él se concede a las alianzas y asociaciones en cuanto medio para lograr la coordinación de las políticas y, en última instancia, su coherencia. Ello requiere no sólo mayor concordancia dentro del sistema multilateral, sino también una coordinación más estrecha entre todos los ministerios competentes y la existencia de unas instituciones locales que sean fuertes, democráticas y responsables⁴.

El Programa Global de Empleo ofrece, a través de sus diez elementos fundamentales, un marco completo para abordar la cuestión del empleo de los jóvenes con un enfoque

³ OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión (Ginebra, 1999), pág. 4.

⁴ Véase también Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, op. cit.

integrado del crecimiento del empleo. Este enfoque permite encauzar las distintas fuerzas de cambio que coadyuvan a la generación de empleo (a saber, el comercio y la inversión, el cambio tecnológico, el desarrollo sostenible y la política macroeconómica) y combinarlas con políticas encaminadas a gestionar el cambio de una manera aceptable desde un punto de vista social y no discriminatoria (mediante la iniciativa empresarial, el desarrollo de aptitudes, políticas activas de mercado de trabajo, la protección social, la seguridad y la salud en el trabajo, y el empleo productivo para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo).

El diálogo social, que es un elemento medular del Programa Global de Empleo, resulta indispensable para lograr un consenso sobre las recomendaciones y las actividades normativas relacionadas con el empleo de los jóvenes. Existen otros dos principios subyacentes que también son esenciales para el empleo de los jóvenes. Primero, en el Programa se sugiere que el trabajo decente no es tan sólo un producto, sino también un factor de producción. Los jóvenes que hoy día gozan de un trabajo decente representan un capital para la economía y la sociedad del día de mañana. En segundo lugar, en el Programa se pide el final de la discriminación en el mercado de trabajo y se recalca que la discriminación, con independencia de las razones que la motiven, constituye una violación de los derechos humanos y entraña costes económicos y humanos. En un informe de la OIT se apuntó que «generalmente, las víctimas de discriminación en el acceso a un empleo suelen seguir siéndolo cuando ya están trabajando», y que «la discriminación en el mercado de trabajo, ya sea mediante la exclusión de integrantes de determinados colectivos o la disminución de sus oportunidades de desarrollar aptitudes adecuadas al mercado, merma la calidad de los puestos de trabajo a los que pueden aspirar. Esto, a su vez, aumenta el riesgo de que caigan en la pobreza, lo que reduce aún más su capacidad de conseguir un trabajo que les rescate de esa situación»⁵.

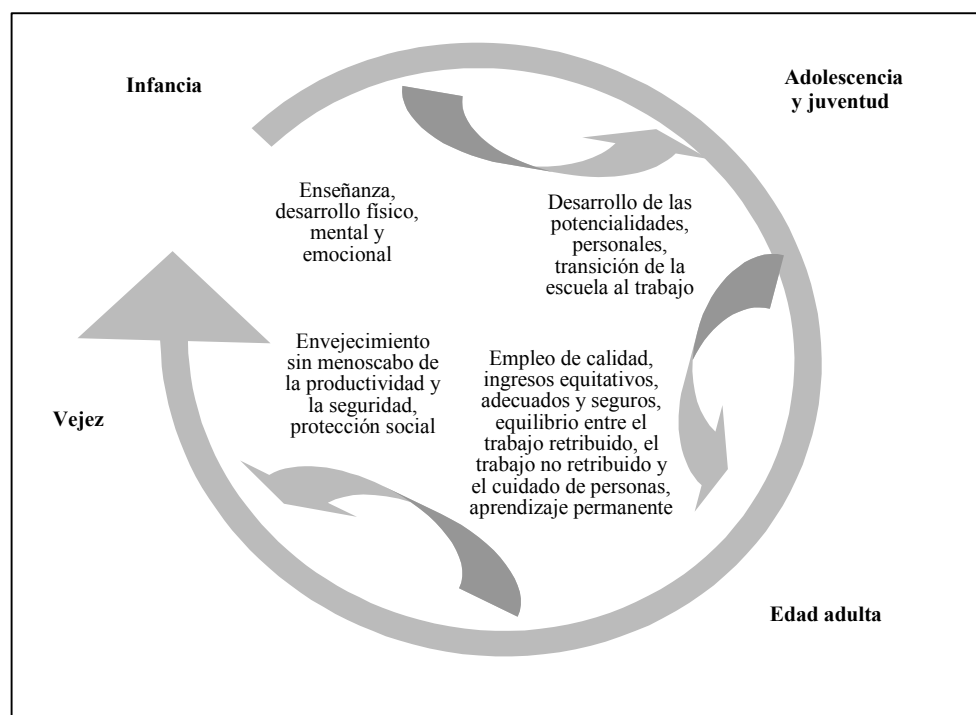
4.1.3. El enfoque analítico: El trabajo decente a lo largo del ciclo vital con miras a la solidaridad entre generaciones

Al abordar la cuestión del empleo juvenil, la OIT reconoce que el trabajo decente debe serlo a lo largo de toda la vida (véase gráfico 4). El trabajo decente no tiene que ver solamente con el empleo o con un trabajo en particular, sino también con la habilitación de las personas para conseguir y disfrutar de una vida larga, sana y productiva en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. La única manera de alcanzarlo presupone que todas las personas gocen de igualdad de oportunidades, desde la infancia hasta la vejez; que no se perpetúen las desventajas o la discriminación sufridas en cualquier etapa de la vida; que los jóvenes de ambos sexos tengan, desde muy temprano, la posibilidad de disfrutar de una transición suave cada vez que inicien una nueva etapa de su vida; que los jóvenes que terminan los estudios escolares puedan incorporarse al mercado de trabajo con facilidad y eficacia; que la disponibilidad de oportunidades para los adultos de encontrar un trabajo decente permita a los padres ofrecer a sus hijos e hijas una infancia, en vez de enviarles a trabajar, y que los trabajadores de edad avanzada tengan acceso a una protección social adecuada cuando más la necesitan⁶.

⁵ OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, op. cit., párrafos 49 y 84.

⁶ OIT: *Generation of equality to break the cycle of poverty: A lifecycle approach*, propuesta de investigación y publicación, Programa de Promoción de Cuestiones de Género (Ginebra, 26 de junio de 2003, documento para uso interno).

Gráfico 4. El trabajo decente a lo largo de todo el ciclo vital



Fuente: OIT, Programa de Promoción de Cuestiones de Género, 2003.

Abordar las cuestiones que plantea el empleo de los jóvenes con una perspectiva basada en el ciclo vital y en la sucesión de generaciones resulta útil a efectos analíticos y tiene consecuencias de política importantes. En primer lugar, adoptar este enfoque equivale a afirmar que la juventud no es más que una etapa de la vida, influida por etapas anteriores y con influencia en etapas ulteriores. Durante el período que abarca la infancia, la adolescencia y la juventud, el ser humano experimenta un desarrollo personal en aspectos que van a dejar huellas duraderas e incluso condicionar el «triunfo» o el «fracaso» de su vida futura. Los niños que trabajan en vez de ir a la escuela crecerán con mayores restricciones y con menores perspectivas de conseguir algún día un trabajo decente. Tendrán pues, a su vez, un ascendiente menos positivo en la vida de sus hijos y les transmitirán desventajas acumuladas que a menudo se sumarán a la pobreza heredada entre generaciones sucesivas.

En segundo lugar, en el enfoque basado en el ciclo vital destaca la imposibilidad de disociar la reproducción de los esquemas económicos de la de los esquemas sociales. La transición de la escuela al trabajo es un momento de la vida que reviste capital importancia para todos los jóvenes. La facilidad y la eficacia con que éstos consigan realizarla dependerá de cuán preparados estén para abordar el mercado de trabajo, de la demanda de trabajadores jóvenes y de la información y ayuda que reciban. Ahora bien, esta transición no desemboca solamente en el mercado de trabajo y el mundo laboral, sino también en la edad adulta. En este contexto, una perspectiva más apropiada y global es la transición de la escuela a la vida laboral. Para lograr que los jóvenes gocen de un equilibrio entre la vida laboral y la vida personal es preciso no considerarles como meros trabajadores, pues también tienen responsabilidades y aspiraciones como miembros de una familia, ciudadanos y actores del cambio.

En tercer lugar, adoptar el enfoque basado en el ciclo vital implica reconocer que la transición no siempre se produce en un solo sentido ni en un solo momento. En el mundo actual es cada vez más frecuente cambiar de empleo y de situación laboral, y entrar en el mercado de trabajo y salir de él en distintas fases de la vida. La juventud de hoy tiene

muchas probabilidades de vivir varias transiciones, volviendo al mundo de la enseñanza y la formación, al mercado de trabajo formal o informal, o asumiendo temporalmente una función reproductora. Por tanto, necesita más que nunca poder aprender a lo largo de toda la vida y disfrutar de una protección social que le permita abordar los cambios. Ello significa que las políticas deberían tener por objeto crear para los jóvenes todo un abanico de posibilidades a fin de que puedan realizar dichas transiciones. Deberían permitir, por ejemplo, a los que abandonan la escuela volver al mundo de la enseñanza; a los recién llegados al mercado de trabajo encontrar un empleo decente; a los que ya trabajan beneficiarse de una formación adicional y consolidar la seguridad de su empleo, y a todos los jóvenes, de ambos sexos, establecer un equilibrio entre la vida laboral y las demás responsabilidades (familiares, civiles y políticas).

En resumidas cuentas, el enfoque que contempla todo el ciclo vital puede ser un punto de partida para crear las bases de solidaridad entre generaciones y fomentar el desarrollo económico y social de las generaciones futuras. En realidad, el enfoque basado en el ciclo vital no se centra solamente en la persona, sino también en la familia y, en última instancia, en la sociedad. En todos los países y culturas la familia es el elemento que determina las estrategias de vida y de trabajo, que asigna a las niñas y los niños los respectivos papeles económicos y sociales que habrán de desempeñar, y que configura las decisiones o determina los aspectos relacionados con factores como la enseñanza, el consumo y el empleo⁷. También los antecedentes socioeconómicos cumplen una función fundamental en la formación de las aspiraciones y de las decisiones de las familias y, en definitiva, en las oportunidades de enseñanza y de empleo de los jóvenes. Ello significa que los esfuerzos para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo deben conjugarse con el afán de promover una economía sana y una sociedad equitativa.

4.2. Reacciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

El empleo de los jóvenes es desde hace unos años una prioridad política tanto para las organizaciones de empleadores como para los sindicatos. Las fórmulas políticas propugnadas a escala nacional por los diversos agentes sociales difieren entre sí en varios aspectos, aunque en todas ellas late la preocupación que suscita el coste económico derivado del desempleo y el subempleo de los jóvenes. En cuanto agentes del mercado de trabajo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen responsabilidades respecto de los jóvenes. Pueden además cumplir una función determinante en la elaboración y la aplicación de las políticas y los programas destinados a generar oportunidades de trabajo decente para los jóvenes.

El empleo de los jóvenes es un objetivo que indudablemente debe perseguirse a escala nacional, donde las partes interesadas tienen la experiencia y los conocimientos necesarios para tomar decisiones fundamentadas. No obstante, en la economía actual, carente de fronteras, el potencial para aunar fuerzas en los planos local, nacional e internacional es más importante que nunca. Es precisamente en este contexto donde debe situarse la intervención de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) como agentes de la Red de las Naciones Unidas de Empleo de los Jóvenes, cuya contribución a la Red complementa las actuaciones llevadas a cabo el pasado decenio por las organizaciones de empleadores y los movimientos de trabajadores, aunque no las sustituye.

⁷ L.L. Lim: *Generation of equality: A lifecycle approach to rights and action* (Ginebra, OIT, febrero de 2001, documento de uso interno).

Las organizaciones de empleadores...

Para la OIE y sus organizaciones afiliadas, el desempleo de los jóvenes es en gran medida reflejo de una situación económica desfavorable que no puede paliarse sin un incremento global del empleo. Ello requiere indefectiblemente promover la instauración de un marco macroeconómico educativo, administrativo y legislativo idóneo que propicie la creación de empleo⁸. La OIE subraya que en este marco favorable al empleo es preciso considerar unas políticas y unas estrategias específicas. Ello supone, en particular, «adaptar la educación, el desarrollo de las calificaciones y las políticas globales de desarrollo de los recursos humanos para asegurarse que la mano de obra del futuro dispondrá de oportunidades para adaptar su perfil a las necesidades del mercado de trabajo. También son necesarias políticas que contribuyan a crear oportunidades para los trabajadores a medida que avanzan en su edad, a fin de mejorar continuamente sus calificaciones y su empleabilidad»⁹.

Si bien los gobiernos son los principales responsables de generar un entorno que permita crear empleo para los jóvenes, la OIE reconoce que también los empleadores, en cuanto proveedores de trabajo, y los trabajadores, en cuanto beneficiarios directos del mismo, tienen un papel importante que desempeñar en el proceso. A este respecto, la actuación directa de las organizaciones de empleadores puede revestir distintas formas, atendiendo al país de que se trate y a la coyuntura del momento.

La OIE presenta en uno de sus informes una serie de iniciativas que los empleadores y sus organizaciones han promovido en el mundo entero en pro del empleo de los jóvenes. En él también se extraen algunas enseñanzas en que los empleadores podrían inspirarse para sus futuras actividades¹⁰. Con base en el examen de una amplia muestra de experiencias nacionales, en el informe se indica que los empleadores pueden brindar una contribución muy valiosa a la enseñanza y a la formación profesionales, y que de hecho ya lo hacen. También pueden prestar asistencia en la búsqueda de empleos.

La mejor manera de que los empleadores movilicen sus actividades dedicadas al empleo juvenil suele consistir en pasar por sus organizaciones, que están en condiciones de desempeñar varias funciones estratégicas. Dichas funciones son, en el ámbito nacional, las siguientes: animar a las empresas a crear nuevos puestos de trabajo en el contexto de programas e incentivos públicos; promover programas de subvenciones para que los jóvenes se incorporen al mundo del trabajo; facilitar a los gobiernos información sobre los efectos de los distintos programas; explorar las posibilidades que supone establecer unos vínculos estructurados entre las empresas y la enseñanza; reunir recursos para maximizar los resultados de las actividades compartidas (por ejemplo, programas de aprendizaje, aprendizaje en el lugar de trabajo, bancos de empleo); participar en la adopción de políticas y la aplicación de estas últimas mediante el diálogo social y la negociación colectiva; establecer asociaciones con agentes e instituciones clave, etc. En el ámbito internacional, las organizaciones de empleadores pueden contribuir a aumentar la sensibilidad al problema que plantea el empleo de los jóvenes, mediante la promoción de distintas actividades y la divulgación de los resultados de las intervenciones.

⁸ OIE: *IOE programme of work on youth employment* (Ginebra, junio de 1997), http://www.ioe-emp.org/ioe_emp/pdf/youth_employment.pdf (2004), pág. 1.

⁹ OIE: *Marco para una política del empleo: las perspectivas de los empleadores*. Documento de posición aprobado por la Junta Directiva el 21 de marzo de 2003, http://www.ioe-emp.org/ioe_emp/pdf/Employment_Policy.pdf (2004), pág. 7.

¹⁰ OIE: *Enhancing youth employment: Employers' actions*, proyecto de programa (Ginebra, 1998), http://www.ioe-emp.org/ioe_emp/pdf/youth_employment1.pdf (2004).

... y las organizaciones de trabajadores

Desde hace tiempo, el empleo de los jóvenes es una cuestión prominente en los programas de actuación de los sindicatos de ámbito mundial ¹¹. Reducir el desempleo y el subempleo de los jóvenes y subsanar el deterioro observado en los puestos de trabajo de los jóvenes son actualmente prioridades máximas para la mayoría de las organizaciones que integran el movimiento laboral internacional. Al propio tiempo, los cambios registrados en la organización de la producción y del trabajo dificultan más la sindicación de los jóvenes y su afiliación sindical. Los bajos índices de sindicación de los jóvenes son, pues, a la vez causa y consecuencia de que éstos tengan una postura de debilidad en el mercado de trabajo. Por ello, muchos sindicatos de ámbito mundial consideran que la afiliación de los jóvenes es hoy día un objetivo esencial ¹².

En los últimos años se han promovido diversas actividades para alcanzar estos objetivos. Valga citar a modo de ejemplo la campaña de la CIOSL en pro de los jóvenes, titulada «El futuro empieza ya – afíliese a un sindicato», iniciada a primeros de abril de 1999 y reanudada el 1.º de mayo de 2000. Esta campaña destaca por su ámbito global y por el amplio apoyo que ha suscitado entre los sindicatos nacionales afiliados a la CIOSL y las federaciones sindicales mundiales ¹³. La campaña se inició con un objetivo doble: organizar a los jóvenes en sindicatos y promover la calidad de la enseñanza y la creación de empleos mejores y más numerosos para los jóvenes. Esta doble estrategia es una característica esencial del impulso que imprime el movimiento laboral internacional para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo ¹⁴.

Los sindicatos siempre han afirmado el derecho a la enseñanza para todos los niños y jóvenes, pero «en el mundo actual, la misión de la escuela pública de calidad no se limita a los años de educación primaria, sino que también incluye la escuela secundaria y la adquisición de cualificaciones profesionales» ¹⁵. A este respecto, todas las corrientes que conforman el movimiento laboral internacional coinciden en que los gobiernos deben seguir asumiendo la responsabilidad de la educación en general, y deben permitir a todos

¹¹ Véase, por ejemplo, CIOSL: *Carta de la COSL para la Juventud*, adoptada por la 110.ª reunión del Comité Ejecutivo de la CIOSL (Bruselas, noviembre de 1996); Internacional de Servicios Públicos (ISP): *Carta Europea para la Juventud* (proyecto, mayo de 1999), <http://www.world-psi.org/psi-nsf> (2004).

¹² CIOSL: *Juventud: El futuro empieza ya*, decisiones adoptadas por el XVII Congreso Mundial de la CIOSL (Durban, 3-7 de abril de 2000); UNI Americas: *Organización y campañas*, 1.ª Conferencia Regional, 21-23 de agosto de 2002 – Río de Janeiro, Brasil, <http://www.union-network.org/Unisite/Regions/Americas/Rio2002/Index-en.html> (2004).

¹³ Véase «Una campaña de acciones, no de comunicación», en *Impacto* (revista de la CIOSL para la juventud), núm. 3, octubre de 1999, <http://www.icftu.org>.

¹⁴ En la 113.ª reunión del Comité Ejecutivo, celebrada en noviembre de 1999, se adoptaron dos planes de acción para la juventud que versaban, respectivamente, sobre la sindicación y el incremento de la participación de los jóvenes en los sindicatos (*El futuro de los sindicatos empieza con la integración de la juventud ya*), y sobre la enseñanza y el empleo de los jóvenes (*Empecemos ya con más y mejores trabajos para la juventud*).

¹⁵ *La coparticipación para alcanzar la educación para todos*. Resolución adoptada en el tercer Congreso de la Internacional de la Educación, Jomtien (Tailandia), 25 a 29 de julio de 2001, <http://www.ei-ie.org/main/english/index.html> (2004).

los jóvenes adquirir las calificaciones y las competencias necesarias a fin de que hallen un lugar en la sociedad ¹⁶.

Para que los jóvenes tengan acceso a un empleo de calidad es preciso crear empleos y adoptar medidas especiales en el mercado de trabajo ¹⁷. Los sindicatos no pueden crear por sí solos empleos para los jóvenes, ni mejorar sus condiciones de trabajo y promover sus derechos laborales. Sin embargo, les corresponde desempeñar un papel importante en el mantenimiento de estas cuestiones entre las prioridades de sus programas políticos durante los procedimientos de negociación colectiva y a escala tripartita. Además, todas las fórmulas programáticas defendidas por los sindicatos de ámbito mundial parten del principio de que el problema del empleo de los jóvenes no puede paliarse con medidas aisladas, sino que debe abordarse en el marco de una estrategia de empleo global que se base en un enfoque completo e integrado ¹⁸.

4.3. Red de Empleo de los Jóvenes: Una alianza mundial en pro del empleo de los jóvenes

La comunidad internacional ha calificado de prioridad esencial crear trabajo decente para los jóvenes. En septiembre de 2000, la Cumbre del Milenio (la Cumbre que a más Jefes de Estado y de Gobierno ha conseguido reunir) reconoció lo urgente y lo importante que, desde un punto de vista político, era resolver el problema del desempleo y el subempleo juvenil. En la Declaración del Milenio, la Cumbre decidió «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo» ¹⁹.

El sistema de las Naciones Unidas situó este compromiso en el marco del Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre la asociación mundial para el desarrollo, que deberá propugnarse mediante asociaciones entre los gobiernos, los representantes de los empleadores y de los trabajadores, la sociedad civil y los propios jóvenes. El empleo de los jóvenes es también un requisito indispensable para alcanzar otros Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular aquellos vinculados a la reducción de la pobreza, la enseñanza y la igualdad entre hombres y mujeres.

En apoyo de su compromiso en aras del empleo de los jóvenes, el Secretario General de las Naciones Unidas convocó, junto con el Director General de la OIT y el Presidente del Banco Mundial, la Red de Empleo de los Jóvenes y nombró a 12 personalidades eminentes, entre ellas representantes de los trabajadores y de los empleadores, en calidad de miembros del Grupo de Alto Nivel responsables de formular un conjunto de

¹⁶ Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC): *Creating more and better jobs*, declaración de la TUAC ante la reunión de ministros de trabajo y empleo de la OCDE de 2003, París, 29-30 de septiembre de 2003, párrafo 13, <http://www.tuac.org> (2004).

¹⁷ CIOSL: *Empecemos ya con más y mejores trabajos para la juventud*, <http://www.icftu.org> (2004).

¹⁸ Véase, por ejemplo, TUAC: *Promoting youth employment: Policy lessons from a trade union perspective*. Documento de debate presentado por la TUAC a la Conferencia Ministerial OCDE/Reino Unido sobre el Empleo de los Jóvenes, Londres, 8 a 9 de febrero de 2000, <http://www.tuac.org/statemen/comuniq/stYouthEmploy2000e.htm> (2004).

¹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000, párrafo 20.

recomendaciones de política. Estas se examinaron en la Asamblea General en 2001, en relación con la aplicación de la Declaración del Milenio ²⁰.

Las recomendaciones se articulan en tres elementos: 1) *un nuevo planteamiento*, en el que se presenta a los jóvenes como un capital o una solución, y no como un problema, de manera que se recalca la importancia de invertir en ellos; 2) *un nuevo compromiso político*, por el que se exhorta a los dirigentes de todo el mundo a que asuman la responsabilidad personal de materializar el compromiso político contraído en la Cumbre del Milenio, a fin de que la próxima generación de jóvenes sea la primera «generación con un trabajo digno», y 3) *una nueva colaboración* para lograr el pleno empleo, con base en el reconocimiento inequívoco de las responsabilidades y de los diversos papeles que respectivamente competen al sistema de las Naciones Unidas, a los gobiernos nacionales, a los agentes sociales y a la sociedad civil.

En las recomendaciones del Grupo se anima a los Jefes de Estado y de Gobierno a elaborar en pro del empleo juvenil unos planes de acción nacionales que se basen en un análisis crítico de las iniciativas pasadas y presentes, y que en este empeño emprendan un amplio proceso de consulta con las organizaciones de empleadores, los sindicatos, las organizaciones de jóvenes y otros colectivos de la sociedad civil. También se invita a los gobiernos a que, al elaborar estos planes de acción, junten las actividades destinadas al empleo de los jóvenes integrándolas en una política de empleo completa. En las recomendaciones se propone analizar los planes de acción nacionales a la luz del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

Desde un punto de vista técnico, en las recomendaciones se determinan cuatro prioridades globales que han de tenerse presentes en los planes de acción nacionales:

- *La aptitud para el empleo*: invertir en la educación y formación profesional para los jóvenes y potenciar los efectos de esas inversiones.
- *La igualdad de oportunidades*: ofrecer a las mujeres jóvenes las mismas oportunidades que a los hombres jóvenes.
- *El espíritu empresarial*: facilitar la creación y la gestión de empresas a fin de ofrecer más y mejores trabajos a los hombres y a las mujeres jóvenes.
- *La creación de empleo*: la creación de empleo debe ser el núcleo de la política macroeconómica.

Sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en diciembre de 2002 una resolución sobre la «promoción del empleo de los jóvenes» ²¹, en la que se alienta a los Estados Miembros a que preparen estudios y planes de acción nacionales sobre el empleo de los jóvenes, con la participación de las organizaciones juveniles y de jóvenes. En la resolución también se invita a la OIT a que, en el contexto de la Red de Empleo de los Jóvenes, preste asistencia en este empeño. En marzo de 2003, el Consejo de Administración reforzó esta invitación al pedir a la Oficina que ayudase y respaldase, según se le solicitase, la elaboración de estudios y planes de acción nacionales sobre el

²⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, documento A/56/422, 28 de septiembre de 2001.

²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/57/165, adoptada el 18 de diciembre de 2002.

empleo de los jóvenes y que en mayo de 2005 emprendiese un análisis y una evaluación globales de los progresos logrados a este respecto.

En julio de 2003, el Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes propuso otras cinco medidas que debía adoptar la Red, en una de las cuales se recomienda una iniciativa sobre el diálogo social para el empleo de los jóvenes, mediante la cual se invita a los representantes de los empleadores y de los trabajadores a participar en la concepción de planes de acción nacionales y en su aplicación. A su vez, la OIE y la CIOSL acordaron aunar sus esfuerzos para animar a los gobiernos de los países en desarrollo o en transición a reconsiderar en profundidad su manera de enfocar el empleo de los jóvenes, y a explorar fórmulas más eficaces para abordar el problema mediante la elaboración de planes de acción nacionales con sus agentes sociales ²².

Desde septiembre de 2002 la OIT alberga la secretaría permanente de la Red de Empleo de los Jóvenes, en la organización de cuyas labores asume una función rectora. El protagonismo que la OIT ha adquirido en la Red de Empleo de los Jóvenes brinda una oportunidad inmejorable para seguir forjando un consenso internacional sobre el empleo de los jóvenes e influir en la agenda internacional mediante una estrategia completa sobre el empleo. En el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el empleo juvenil es el ámbito que más claramente compete a la OIT y la labor destinada a cumplir el compromiso de la Declaración del Milenio en pro de un trabajo decente y productivo para los jóvenes representa una oportunidad de integrar los valores de la OIT en el programa de desarrollo internacional y en el debate político.

Además, la Red reúne el potencial necesario para incrementar el impacto de la OIT en el programa ordinario de trabajo sobre el empleo juvenil, al asegurar una colaboración y una coordinación entre los diversos organismos de las Naciones Unidas, y al consolidar las asociaciones entre los distintos países y en el interior de ellos. Esta manera de enfocar el empleo de los jóvenes sobre una base multilateral y participativa obedece a las recomendaciones de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización encaminadas a lograr coherencia política para mejorar la eficacia tanto de las actividades como de los resultados. También brinda una oportunidad única de maximizar la contribución que la composición tripartita de la OIT puede ofrecer con miras a alcanzar el reto del empleo de los jóvenes.

²² Carta conjunta de la OIE y de la CIOSL dirigida al Director General de la OIT el 21 de julio de 2003.

5. Conclusiones: El camino a seguir

Los jóvenes de hoy son la generación más instruida de todos los tiempos. Quieren que se les ofrezcan oportunidades para lograr la autonomía personal y una ciudadanía activa, y tienen claro cuáles son sus aspiraciones en el trabajo y en la sociedad y cómo cumplirlas. Quieren que en los albores del nuevo milenio se les brinde la *oportunidad de un trabajo decente*.

Entrar con buen pie en el mercado de trabajo es esencial no sólo para el «éxito» profesional, sino también para la vida personal de las personas, sus familias y sus comunidades. La transición al mundo del trabajo es también una transición a la edad adulta. Es durante esta etapa de la vida cuando los jóvenes colman sus aspiraciones, asumen su independencia económica y encuentran su lugar en la sociedad.

Invertir en los jóvenes es invertir en el futuro de un país. El progreso y el desarrollo se miden por la participación democrática y la distribución equitativa de las riquezas. Una sociedad incapaz de ofrecer oportunidades laborales a los jóvenes es una sociedad que desperdicia el potencial productivo de estos últimos y su contribución como agentes del cambio.

En las últimas décadas, se vino prestando una atención política creciente al empleo de los jóvenes — objetivo éste que comparten todos los países del mundo. El desempleo y el subempleo juveniles tienen costes económicos y sociales que pueden socavar la estabilidad política y el desarrollo.

En los países industrializados, los aspectos fundamentales de este problema están relacionados en su mayoría con las dificultades que deben superar los jóvenes para entrar en el mercado de trabajo. Las tasas de desempleo de los jóvenes superan invariablemente las de los adultos. Los países en desarrollo y en transición tienen que hacer frente a la carga adicional que para ellos supone la presencia de un gran número de trabajadores jóvenes y subempleados, sobre todo en la economía informal.

No todos los países del mundo han respondido de igual manera al problema de la falta de empleo para los jóvenes. Aunque casi todos han tratado de resolverlo con un sinnúmero de enfoques a nivel nacional, muchas intervenciones se han restringido a programas específicos de corto alcance y limitados en el tiempo. La prioridad que se les otorga varía con el tiempo y suele estar influida por el ciclo económico. Además, mientras se suele hacer hincapié en las personas que se estrenan en el mercado de trabajo, poca atención se presta a las condiciones de trabajo precarias de muchos jóvenes. Muchos programas se centran en la creación de empleo o en la formación en el mercado de trabajo, en vez de abordar los múltiples aspectos del problema del empleo de los jóvenes. Las políticas y programas activos de mercado de trabajo, en que se combinan diferentes instrumentos para satisfacer tanto la demanda como la oferta de trabajo, tratan de articularse en iniciativas más amplias y completas. Pueden ser un mecanismo eficaz si están bien concebidos y destinados a responder a necesidades específicas, especialmente las de las mujeres y hombres jóvenes desfavorecidos.

A pesar de los esfuerzos dedicados durante los treinta últimos años en pro del empleo de los jóvenes, éste sigue planteando un problema persistente, e incluso a veces agravado, especialmente durante los períodos de recesión, ya que los jóvenes resultan afectados por el ciclo económico de manera desproporcionada. Son los primeros en sufrir las recesiones económicas y los últimos en beneficiarse de su recuperación.

Según se apunta brevemente en la parte 4 del presente informe, el empleo de los jóvenes no es una cuestión nueva para la OIT. La reciente evolución de la coyuntura

económica, política y social exige un compromiso renovado de ofrecer a los jóvenes una verdadera oportunidad de conseguir un empleo decente. En el presente informe se destacan algunas de las características más recurrentes de la respuesta al problema que plantea la falta de empleo para los jóvenes. A continuación se resumen los diversos elementos que cabría considerar para determinar el camino más adecuado.

No se trata sólo de crear más empleo, sino también de generar empleos decentes...

El problema de la falta de empleo para los jóvenes suele describirse sólo en términos de desempleo. El predominio de los jóvenes en modalidades de trabajo intermitente y precario en algunos países, y su sobrerrepresentación en la economía informal en otros, exigen medidas urgentes para mejorar las condiciones de trabajo y promover los derechos en el trabajo. Las normas internacionales del trabajo proporcionan criterios de equidad para la gobernanza del mercado de trabajo de los jóvenes. El trabajo decente proporciona, en cuanto ideal, un marco integrado para corregir los déficit a los que se enfrentan los jóvenes en lo que respecta a los derechos en el trabajo, el empleo productivo, la protección social y el diálogo social.

... a lo largo del ciclo de la vida con miras a la solidaridad entre generaciones

Abordar el problema del empleo de los jóvenes es esencial para que éstos logren trabajo decente a lo largo de toda la vida y para promover la solidaridad entre generaciones, contribuyendo así a un círculo virtuoso de desarrollo y reducción de la pobreza. El enfoque basado en el ciclo vital se centra no sólo en el individuo, sino también en la familia y, en última instancia, en la sociedad en su conjunto. Las estrategias destinadas a brindar a los jóvenes una oportunidad de obtener un trabajo decente no pueden disociarse de los esfuerzos encaminados a mejorar las perspectivas de empleo de los adultos y, en muchos países, a luchar contra el trabajo infantil.

Crecimiento que favorezca el empleo y a la juventud...

Dado que el empleo de los jóvenes depende en gran medida del empleo global, toda estrategia destinada a mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes debería integrarse en políticas más generales que promuevan el crecimiento sostenido a través de un aumento de la demanda agregada. Esta es una condición necesaria, pero que por sí sola no basta.

... con el empleo como elemento central de las políticas económicas y sociales...

Muchas recomendaciones de política han considerado el empleo como el resultado de la aplicación de políticas macroeconómicas adecuadas, y no como un objetivo de por sí. Para que el crecimiento se traduzca en empleos más numerosos y mejores, la cuestión del empleo debe ocupar un lugar central en las políticas económicas y sociales. Y para que las estrategias favorables a la población pobre tengan éxito, es preciso considerar el empleo como uno de los medios principales para acabar con la transmisión de la pobreza de una generación a otra. El Programa Global de Empleo ofrece en este sentido un marco completo para abordar la cuestión del empleo de los jóvenes mediante un enfoque integrado del crecimiento del empleo.

... pero combinado con intervenciones específicas destinadas a la inclusión social de los jóvenes desfavorecidos

El empleo y desempleo no están distribuidos por igual entre los jóvenes, cuyas necesidades, experiencias y desventajas difieren en función de la edad, el género, el origen étnico, la clase social, el tamaño de la familia, los niveles de educación y formación, la discapacidad, la situación de migrante o refugiado, así como el nivel de desarrollo nacional. Estos factores contribuyen a determinar la vulnerabilidad de los jóvenes al riesgo y la exclusión social. Ello exige la adopción de un enfoque holístico que conjugue las políticas macroeconómicas y de desarrollo con intervenciones específicas destinadas a superar las desventajas particulares a las que se enfrentan muchos jóvenes en su afán por entrar en el mercado de trabajo y por permanecer en él.

Mejorar los conocimientos para desarrollar políticas y actividades de promoción...

No es posible formular políticas e incrementar el grado de sensibilización si no se dispone de información. En los países en desarrollo en particular, la falta de datos desglosados por edades constituye una traba importante que impide apreciar la magnitud y las características que presenta el problema de la falta de empleo para los jóvenes. Muy poco se sabe acerca de la distribución sectorial de los jóvenes en el mercado de trabajo, de sus condiciones de trabajo, sus ingresos, su participación en la formación, etc. En los países donde la economía informal alcanza grandes proporciones, reviste capital importancia comprender mejor los distintos modelos de transición a la vida laboral existentes y los vínculos que unen el trabajo infantil al desempleo y al subempleo de los jóvenes. Ahora bien, los jóvenes sólo tienen acceso a una información escasa sobre el mercado de trabajo, lo cual no sólo les impide adoptar decisiones fundamentales y aprovechar las oportunidades que se les presentan, sino que además obstaculiza toda respuesta eficaz de las instituciones del mercado de trabajo y de los interlocutores sociales. Como se destaca en el recuadro 2, la OIT ha concebido un instrumento estadístico para captar las variables cuantitativas y cualitativas mediante encuestas que contribuyen a que los países mejoren la eficacia de sus intervenciones destinada a facilitar la transición de los jóvenes hacia la vida laboral. Este instrumento se ha puesto a prueba en algunos países, en particular en Indonesia, Sri Lanka y Viet Nam.

La OIT es un actor importante con interlocutores igualmente clave...

La OIT tiene un papel especial que desempeñar en la comunidad internacional como promotora de políticas e iniciativas en pro del empleo de los jóvenes. Gracias a su composición tripartita y a sus alianzas globales, la OIT puede hacer las veces de catalizador para movilizar el apoyo y las actividades destinadas al empleo de los jóvenes. A escala nacional, los gobiernos y los interlocutores sociales son los principales autores de las políticas y programas de empleo para los jóvenes. Además, las organizaciones de empleadores y de trabajadores disponen de estructuras y redes nacionales e internacionales que pueden utilizar para lograr mayor sensibilización y obtener apoyo en relación con este problema. A escala internacional, el protagonismo de la OIT en la Red de Empleo de los Jóvenes brinda una oportunidad importante de forjar un consenso internacional e influir en la agenda internacional con una estrategia global para el empleo y la inclusión social de los jóvenes.

Puntos propuestos para la discusión

1. ¿Cuáles son las principales características del problema del empleo de los jóvenes en el siglo XXI y cuáles son los factores que lo determinan?
2. ¿Qué programas y políticas nacionales promueven el trabajo decente para los jóvenes?
3. ¿Qué función desempeñan, respectivamente, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el tratamiento del problema del empleo de los jóvenes?
4. ¿Cómo se puede promover el empleo de los jóvenes teniendo presentes el trabajo decente, en cuanto ideal de la OIT, el Programa Global de Empleo y otras importantes iniciativas internacionales?
5. ¿Cuáles deberían ser los elementos esenciales del mensaje general y del programa técnico de la OIT sobre el empleo de los jóvenes?