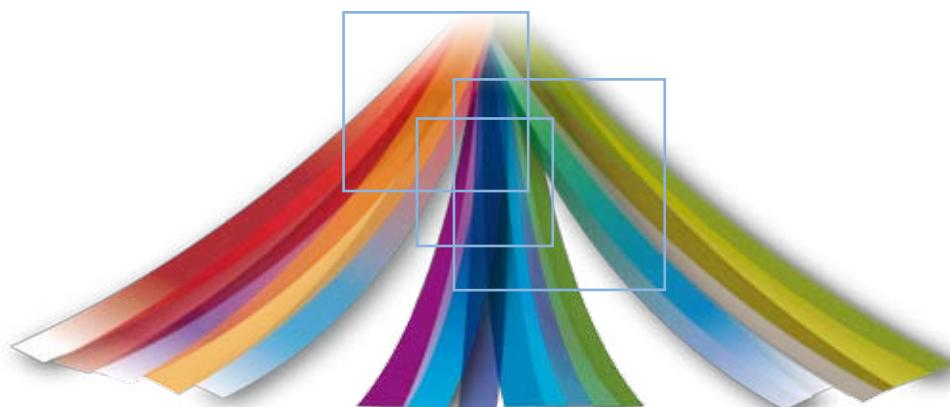


RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización
Internacional
del Trabajo



OPCIONES DE POLÍTICA PARA APOYAR A LOS TRABAJADORES JÓVENES DURANTE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

1. Resumen ejecutivo

La crisis mundial del empleo ha afectado duramente a los jóvenes. De los 211 millones de desempleados estimados en todo el mundo en 2009, casi el 40 % - unos 81 millones - tenían entre 15 y 24 años de edad. En muchos países, este sombrío panorama del desempleo se oscurece aún más por el elevado número de jóvenes que realizan trabajos mal pagados y de baja calidad en condiciones inseguras e intermitentes, en el marco de la economía informal. Son muchos los jóvenes mal empleados o subempleados: unos 152 millones de jóvenes, el 28 % de los que trabajan de todo el mundo, tienen empleo pero viven en hogares que ganan menos del equivalente a 1,25 dólares diarios. El desempleo y subempleo juveniles suponen pérdida de oportunidades en términos de crecimiento y desarrollo económico.

El Pacto Mundial para el Empleo, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009, subraya los puntos vulnerables del mercado de trabajo de los jóvenes e insta a la adopción de acciones para apoyar a los jóvenes en riesgo. Durante la crisis del empleo, muchos gobiernos han adoptado medidas de sostenimiento del empleo juvenil manifestadas en un conjunto de actuaciones dirigidas a fomentar la creación de empleo, los servicios de empleo, la mejora de las cualificaciones, el apoyo a los ingresos, las obras públicas y servicios comunitarios y el espíritu empresarial de los jóvenes. Esta reseña pone de manifiesto varias enseñanzas resultantes de la aplicación de distintas iniciativas en crisis anteriores. Tales iniciativas podrían ser tomadas en consideración por los gobiernos, de acuerdo con los interlocutores sociales, para diseñar intervenciones encaminadas a la promoción de un trabajo decente para los jóvenes durante la recuperación económica.

2. Descripción de los problemas en materia de políticas

El empleo de los jóvenes es particularmente sensible al ciclo económico. Los jóvenes suelen ser los primeros en perder el empleo en épocas de contracción y los últimos en conseguirlo cuando la economía se recupera. La experiencia de las crisis de empleo pasadas revela que los jóvenes, tanto más si están en situación desfavorecida, tardan más en disfrutar de las ventajas de la recuperación económica y del crecimiento del empleo. Además, los que se ven perjudicados por la crisis han de competir después por el empleo con los millones de nuevas personas que acceden al mercado de trabajo en esos años. La presión creciente sobre el mercado de trabajo puede crear descontento so-

cial. Seguidamente señalan los problemas en materia de políticas desde el punto de vista de la cantidad y la calidad del empleo juvenil.

Durante la crisis, el desempleo juvenil ha aumentado a un ritmo más rápido que el desempleo general. Los jóvenes tienen hoy entre dos y tres veces más probabilidades de estar en paro que sus homólogos adultos. Sólo en 2009 perdieron el empleo 6,7 millones de jóvenes. Para situar esta cifra en una perspectiva correcta, debe recordarse que durante los diez años anteriores a la crisis actual (1997 a 2007) el desempleo juvenil creció a un ritmo de 191 000

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.



personas por año. La tasa de desempleo juvenil alcanzó en 2009 una tasa mundial del 13,0%, frente al 11,9% dos años antes. En el mismo periodo, la tasa correspondiente a los adultos pasó del 4,2 al 4,9%. Las tasas de desempleo juvenil crecieron en todas las regiones, sobre todo en las economías desarrolladas y las de Europa oriental (véase la Tabla 1). La crisis, además, ha desalentado a muchos jóvenes de buscar trabajo. El problema de la reducción

de la tasa de desempleo se agrava para los responsables políticos cuando lo que se pretende es reducir el número de jóvenes trabajadores desalentados, menos vinculados al mercado de trabajo que los desempleados. En la UE, 3,9 millones de jóvenes inactivos querían un trabajo a finales de 2009, pero habían perdido la esperanza y no lo buscaban activamente. Esta cifra se ha de agregar a la de 5,2 millones de jóvenes desempleados (Eurostat, 2010).

Tabla 1 Principales indicadores del mercado de trabajo de los jóvenes, 2007 y 2009 (en porcentajes)

Región	Tasa de actividad		Cociente empleo/población		Tasa de desempleo	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
MUNDO	51.1	51.0	45.0	44.2	11.9	13.0
Economías desarrolladas y Unión Europea	50.7	50.3	44.5	41.4	12.2	17.7
Europa oriental y central (no UE) y CEI	41.5	41.6	34.2	33.0	17.6	20.8
Asia oriental	58.9	59.2	54.3	54.0	7.8	8.9
Asia sudoriental y Pacífico	52.0	51.6	44.3	44.0	14.8	14.7
Asia meridional	46.8	46.6	42.6	41.8	10.3	10.3
América Latina y el Caribe	53.0	52.3	45.5	43.9	14.1	16.1
Oriente Medio	36.5	36.4	28.1	27.9	23.0	23.4
África del Norte	37.2	38.0	28.5	29.0	23.3	23.7
África subsahariana	57.5	57.5	50.6	50.6	11.9	11.9

Fuente: OIT, Modelos econométricos de tendencias, abril de 2010; Tendencias mundiales del empleo de los jóvenes, agosto de 2010.

Otro de los problemas que se plantean en materia de políticas es el relativo al número creciente de trabajadores jóvenes sujetos a condiciones de trabajo inseguras e intermitentes en los países desarrollados y a la elevada proporción de jóvenes trabajadores pobres y encuadrados en la economía informal en los países en desarrollo. A finales de 2009, la tasa de trabajadores jóvenes con empleo precario en la Unión Europea era cuatro veces mayor que la de los trabajadores adultos en la misma situación (40,8 y 10,3%, respectivamente). En América Latina, la tasa de trabajadores jóvenes ocupados en la economía informal en

las zonas urbanas aumentó en un 5,4% entre mediados de 2007 y mediados de 2009, hasta alcanzar el 51,3%, y una cuarta parte adicional de los trabajadores jóvenes estaban empleados en régimen de economía informal por empresas que operaban en la economía formal (OIT 2009). El incremento previsto del número total de trabajadores pobres (OIT 2010a) afectará probablemente más a los trabajadores jóvenes, sobre todo en el África subsahariana y en Asia y el Pacífico, dada su sobrerrepresentación en los puestos de trabajo con bajos ingresos.



3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

El estímulo de la demanda y el reconocimiento de la importancia fundamental del empleo en las políticas macroeconómicas son las condiciones previas para la creación de empleo para todos, incluidos los jóvenes. El empleo juvenil, en efecto, está ligado al empleo general. Las opciones políticas dirigidas a lograr altos niveles de empleo en general y una buena calidad del empleo también mejorarán las perspectivas de trabajo decente para la mano de obra joven. En el lado de la demanda, la combinación de unas políticas sectoriales centradas en la inversión intensiva en mano de obra, por un lado, y el desarrollo de los recursos humanos y la formación, por otro, pueden ampliar la demanda agregada y mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Del mismo modo, las políticas de mejora del acceso a la financiación y a los mercados para las pequeñas y medianas empresas pueden aumentar la demanda de trabajo en la economía formal. En el lado de la oferta, una educación y formación de los jóvenes dirigida a dotarles de cualificaciones y de experiencia de trabajo puede prevenir el desempleo y elevar la calidad del empleo para supe. La experiencia de trabajo es un ingrediente esencial para la resistencia a la contratación de jóvenes sin experiencia. Las estrategias de recuperación del empleo deben complementarse con políticas dirigidas a ofrecer una base social que permita reducir la pobreza y la exclusión social de los jóvenes, corregir las desigualdades de género y promover una mano de obra juvenil saludable y productiva.

Las enseñanzas de crisis anteriores señalan la idoneidad de una serie de opciones políticas para abordar las dimensiones específicas del empleo juvenil durante la recuperación. Se trata de opciones encaminadas a aumentar las oportunidades del mercado de trabajo y a reducir el tiempo más prolongado que necesita la tasa de empleo juvenil para crecer. Por ejemplo, las reducciones temporales de una parte de los costes de mano de obra no salariales pueden estimular la contratación de jóvenes durante la recuperación. Estas medidas funcionan mejor si se centran en jóvenes desfavorecidos o en zonas geográficas en las que presentan especial agudeza el desempleo y la economía informal. Las políticas de mercado de trabajo activas que median entre la oferta y la demanda de trabajo pueden mitigar los fallos de la educación y del mercado laboral y promover la eficiencia y la equidad en él. Por ejemplo, la planificación del empleo y la asistencia en la búsqueda de trabajo que ofrecen normalmente las oficinas de empleo pueden resultar eficaces para ayudar a los jóvenes a encontrar trabajo. Los programas de

Recuadro 1 Medidas a favor del empleo juvenil adoptadas durante la reciente crisis

Aunque es fundamental para la creación de empleo el estímulo de la demanda, se han adoptado distintas de medidas de empleo para amortiguar el impacto negativo de la crisis, específicamente entre los jóvenes. Así, para sostener la demanda de trabajo juvenil se han introducido subvenciones al empleo (por ejemplo, complementos salariales, reducciones de las cotizaciones a la seguridad social, bonificaciones fiscales) o primas por la transformación de los contratos temporales en permanentes. Se han concedido incentivos para promover el espíritu empresarial –formación y acceso a servicios financieros y no financieros– con el fin de crear empleo. Algunos gobiernos han aumentado la financiación de los programas que ofrecen empleo en verano, mientras que otros han apoyado el empleo juvenil mediante programas de obras públicas y de servicios comunitarios a gran escala para mejorar las infraestructuras y el medio ambiente y, al mismo tiempo, ofrecer ayuda a los ingresos. Se han asignado recursos adicionales a los servicios públicos de empleo para el desempeño de funciones de asistencia en la búsqueda de trabajo y la prestación de otros servicios del mercado de trabajo. Durante la recesión, muchos países han promovido programas de mejora de las cualificaciones para aumentar la empleabilidad de los jóvenes desfavorecidos, incluyendo en ellos cualificaciones en ocupaciones emergentes (por ejemplo, empleos «verdes»). Se ha fomentado mediante bonificaciones y otros incentivos la oferta por parte de los empleadores de programas de aprendizaje y de adquisición de experiencia en el trabajo. Se han concedido prestaciones de desempleo y de asistencia social para proteger los ingresos de los jóvenes, o becas y otras transferencias condicionales en metálico para ayudarles a continuar los estudios.

Fuente : www.ilo.org/youth



formación pueden mejorar la empleabilidad de los jóvenes desfavorecidos, especialmente cuando se combina con un aprendizaje que proporcione una experiencia de trabajo. Las medidas de estímulo del trabajo por cuenta propia y de fomento del espíritu empresarial que ofrecen crédito inicial y microfinanciación a las empresas pueden tener éxito si se complementan con actividades de formación profesional y empresarial y con la prestación de servicios no financieros. En los países en desarrollo, los programas de aprendizaje informal preparan a los jóvenes para el empleo por cuenta propia.

Durante la reciente crisis, han sido varios los países que han adoptado una o más de esas medidas a favor del empleo juvenil (véase el recuadro 1).

Aunque no se dispone aún de las evaluaciones de estas medidas, en situaciones análogas en el pasado se obtuvieron resultados ambivalentes de los programas desde el punto de vista de su impacto y de su eficacia en función del coste. En todo caso, la mayoría de esos resultados coinciden en cuanto a las ventajas y los inconvenientes principales de las medidas incluidas en los programas de empleo juvenil (véase el recuadro 2).

Recuadro 2 Programas de empleo juvenil: ventajas e inconvenientes

Varios estudios sobre programas de empleo juvenil han demostrado que unos son satisfactorios, mientras que otros no consiguen aumentar las probabilidades de que los participantes encuentren trabajo. A continuación se resumen algunas de las características de estos programas.

Tipo de programa	Ventajas	Inconvenientes	Algunos ejemplos de programas de éxito
Programas de formación en el mercado de trabajo	Funcionan mejor cuando se centran en cualificaciones profesionales generales y de empleabilidad que son demandadas e incluyen experiencia de trabajo y servicios de empleo.	Pueden ofrecer soluciones más temporales que sostenibles y, si no se enfocan bien, pueden beneficiar a quienes están «mejor». La formación por sí sola puede no ser suficiente para aumentar las perspectivas de empleo juvenil.	PLANFOR (Brasil), programas para jóvenes (varios países de América Latina) y Programa de mejora de la empleabilidad (Canadá).
Programas de servicios de empleo (búsqueda de empleo, orientación sobre la trayectoria profesional e información sobre el mercado de trabajo)	Pueden ayudar a los jóvenes a elegir opciones realistas y a encajar sus aspiraciones con las oportunidades de empleo y de formación, así como mejorar la información sobre las perspectivas de trabajo y sobre la eficiencia, eficacia y pertinencia de las iniciativas.	Pueden generar expectativas poco realistas si no están vinculados a las necesidades del mercado de trabajo y a menudo se limitan a las zonas urbanas y a la economía formal.	New Deal for Young People (Reino Unido) y Programa del mercado de trabajo activo (Finlandia).



Tipo de programa	Ventajas	Inconvenientes	Algunos ejemplos de programas de éxito
Programas de obras públicas y servicios comunitarios intensivos en mano de obra	Ayudan a los jóvenes a adquirir un vínculo con el mercado de trabajo y, al mismo tiempo, mejoran las infraestructuras físicas y sociales y el medio ambiente - especialmente si se combinan con estrategias de desarrollo y sectoriales - y mejoran la empleabilidad, si se combinan con una formación.	Tienen una baja capacidad de integración en el mercado de trabajo; pueden atrapar a los trabajadores jóvenes en un carrusel de programas de este tipo; suelen estar sesgados desde el punto de vista del género; desplazan a empresas del sector privado	American Conservation and Youth Service Corps (Estados Unidos) y Programa de empleo temporal (Bulgaria)
Programas de subvenciones al trabajo	Pueden crear empleo si se centran en necesidades específicas (por ejemplo, compensar una productividad y una formación iniciales bajas) y en grupos de jóvenes desfavorecidos.	Generan elevadas pérdidas de eficiencia y efectos de sustitución (si no es éste su objetivo); el empleo puede durar mientras se mantenga la subvención.	Plan de empleo (Bélgica). Programa de subvención al empleo (República Checa) y Programa de obras de intervención (Polonia)
Programas de promoción del espíritu empresarial	Pueden tener un alto potencial de creación de empleo y satisfacer las aspiraciones de los jóvenes (por ejemplo, de flexibilidad, de independencia); son más eficaces si se combinan con servicios financieros y de otro tipo, como los de tutoría.	Pueden producir efectos de desplazamiento y tener altas tasas de fallos que limiten su capacidad para crear empleo sostenible. A menudo son difíciles para los jóvenes desfavorecidos, dada su falta de contactos, de experiencia, de conocimientos tecnológicos y de garantías.	Programa de trabajo por cuenta propia (Bulgaria), Programa de formación de jóvenes emprendedores (Perú) y Programa de calificación de jóvenes creadores de microempresas (Perú).

Fuente: Adaptado de Rosas G., Rossignotti G., «Empezar bien el milenio, con empleo decente para los jóvenes», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 144 (2005), nº. 2 Ginebra y Betcherman y cols., *A review of interventions to support young workers: Findings of the youth employment inventory*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2007.



4. Conclusiones y recomendaciones

Incluso en épocas de prosperidad, a los jóvenes les resulta difícil mantener un buen punto de apoyo en el mercado de trabajo. Aunque se enmarca en la situación general del empleo, la crisis del empleo juvenil presenta dimensiones específicas. La crisis mundial del empleo ha exacerbado los problemas de jóvenes para acceder a los mercados de trabajo y a un trabajo decente. A menos que se apliquen opciones políticas para sostener la cantidad y la calidad del empleo juvenil, puede retrasarse el disfrute de las ventajas de la recuperación económica por parte de los trabajadores jóvenes. Por supuesto, las medidas del lado de la oferta por sí solas serán inútiles si no hay un aumento de la demanda eficaz.

No hay soluciones válidas para todos los casos. Las respuestas políticas al problema del empleo juvenil dependerán de la naturaleza y la gravedad de la crisis en el contexto del país. Los gobiernos y los interlocutores sociales son los mejor situados para determinar las opciones políticas viables a escala de país susceptibles de mejorar el empleo de los jóvenes una vez que la recuperación económica gane impulso. Un mensaje importante que puede valer para los responsables políticos de todos los países es que las opciones políticas que se adopten han de encuadrarse en un marco integrado de promoción de la recuperación económica y del empleo. El Programa Global de Empleo puede servir de marco para abordar el empleo juvenil en épocas de recuperación económica.

Además, los jóvenes tienen distintas experiencias, se encuentran en diferentes situaciones desfavorecidas y presentan necesidades resultantes de varias características (por ejemplo, edad, sexo, origen nacional, situación socioeconómica, nivel de educación y formación). La crisis ha aumentado asimismo el riesgo de exclusión social de los jóvenes desfavorecidos. Es preciso, por tanto, combinar las políticas de recuperación económica con programas dirigidos específicamente a superar las desventajas específicas de muchos jóvenes en materia de empleo. Las principales características de los programas de empleo juvenil que han demostrado ser más eficaces pueden resumirse como sigue:

- *Su elaboración y aplicación en las etapas iniciales de la falta de trabajo (desempleo, desaliento o inactividad) resultan menos costosas, aumentan la vinculación al mercado de trabajo y es más probable que mejoren el empleo de los jóvenes.*
- *Un diseño que responda a las necesidades del mercado de trabajo mejora las oportunidades de empleo de los participantes. La información sobre el mercado de trabajo y los grupos de control son esenciales para el diseño, seguimiento y evaluación de las iniciativas.*
- *La fijación como objetivo de las necesidades individuales y las desventajas del mercado de trabajo, y el ajuste a las mismas, han permitido conseguir mejores programas. La fijación genérica de objetivos basados en la edad puede beneficiar a los jóvenes en mejor posición.*
- *Unos programas coordinados de servicios que combinen varios componentes relativos tanto a la demanda de trabajo (por ejemplo, incentivos fiscales, fomento del espíritu empresarial) como a la oferta (por ejemplo, formación, orientación sobre la trayectoria profesional y asistencia en la búsqueda de trabajo) pueden ser más eficaces que las medidas aisladas.*
- *La vinculación a la experiencia de trabajo y la participación del sector privado (por ejemplo, a través de la formación en el puesto de trabajo o los períodos de prácticas en una empresa) aumentan las oportunidades de empleo, sobre todo si se ofrece a los participantes la posibilidad de completar tales períodos de prácticas.*
- *La participación de los interlocutores sociales contribuye a la eficacia de los programas y ayuda a conectar a los jóvenes con el mundo del trabajo.*



5. Lecturas y recursos adicionales

- International Labour Organization. 2010b. *G20 Meeting of Labour and Employment Ministers : Country briefs and statistical update*, Communication to Pittsburgh Summit by the Director-General. (ILO, Geneva).
- International Labour Organization. 2010a. *Global employment trends*, (ILO, Geneva).
- International Labour Organization. 2009b. *Panorama laboral 2009 : América Latina y el Caribe*, (OIT, Lima)
- International Labour Organization. 2009a. *Protecting people, promoting jobs : A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis*, ILO, Geneva.
- International Labour Organization. *Resolution concerning youth employment*, International Labour Conference, 93rd Session, Geneva, 2005.
- O'Higgins, N. Forthcoming. *The Impact of the economic and financial crisis on youth employment : European Union, Canada and the United States*, (ILO, Geneva).
- Scarpetta S., Sonnet, A., Manfredi, T : *Rising youth unemployment during the crisis : How to prevent negative long-term consequences on a generation?* OECD Social, Employment and Migration Papers No 106 2010, (OECD, Paris, Apr 2010)
- Adapted from Rosas G., Rossignotti G., *"Starting the new millennium right: Decent employment for young people"*, International Labour Review, Vol. 144 (2005), No. 2 Geneva and Betcherman et al., *A review of interventions to support young workers: Findings of the youth employment inventory*, World Bank, Washington D.C., 2007.