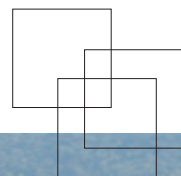




Oficina  
Internacional  
del Trabajo

# Hacia el derecho al trabajo

**UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE  
PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES**



Nota orientativa 6-1  
**Incorporar el empleo juvenil  
en los PPE**

## Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

# Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



## Nota orientativa 6-1

### Incorporar el empleo juvenil en los PPE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

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 Derechos 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 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, o por correo electrónico a: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)  
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

*Datos de catalogación en publicación de la OIT*

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos  
04.03.7

---

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 y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

## Nota orientativa 6-1

# Incorporar el empleo juvenil en los PPE



### Objetivo

*Esta nota tiene como objetivo ayudar a los profesionales y los responsables de formular políticas a crear empleo para los jóvenes, ya sea mediante la elaboración de planes específicos o la integración de las dimensiones del empleo juvenil en los programas públicos de empleo<sup>1</sup>.*

### Introducción


En primer lugar, se presentan en esta nota algunas tendencias regionales y mundiales del empleo juvenil, así como sus repercusiones en términos de políticas, que dependen, en gran medida, de varios factores importantes:

- ¿Cuántos jóvenes hay, y cuántos de ellos están desempleados, en relación con la población en edad de trabajar y con la población desempleada en general? ¿Qué tendencias y diferencias regionales se observan en estos indicadores mundiales?
- ¿Qué expectativas tienen los jóvenes respecto del mercado de trabajo?
- ¿Qué grado de segmentación se observa en los jóvenes que buscan empleo y los que trabajan en la economía informal en cuanto a su nivel educativo y el grado de formalidad o informalidad de su empleo?

Las políticas y los programas de empleo juvenil deberán idearse teniendo en cuenta diferentes categorías de jóvenes, definidas, por ejemplo, según su nivel educativo, su condición de trabajadores en la economía formal o informal – o sus expectativas de trabajar en una o en otra –, o de acuerdo a la porción del mercado de trabajo total que los jóvenes representan. Sustentan esta nota orientativa dos hechos importantes que, si bien pueden parecer contradictorios, reflejan la realidad del empleo juvenil:

1. estamos frente a la generación de jóvenes con mayor nivel de educación de la historia; y
2. la mayoría de los jóvenes del mundo trabajan en la economía informal.

<sup>1</sup> M. Lieuw-Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot. *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011).



El desafío de las políticas de empleo juvenil es brindar una respuesta válida a las grandes expectativas de los jóvenes (en vez de, como suele suceder, intentar reducirlas para que se adapten a la “realidad” del mercado de trabajo) y al mismo tiempo concebir políticas realistas y operativas para hacer frente a los elevados niveles de desempleo juvenil y, especialmente, de subempleo y empleo precario en la economía informal.

Por lo general, los jóvenes componen el mayor segmento de la población total, salvo en los países industrializados, donde la proporción de jóvenes es menor y cada vez se reduce más. Desde el punto de vista de las políticas, un amplio porcentaje de jóvenes suele considerarse un “problema”, pues habrá que proporcionarles trabajo y lidiar con los peligros que una juventud desempleada podría plantear para la seguridad de la sociedad. Sin embargo, no debería considerarse sistemáticamente que una población joven numerosa sea un problema: una generación de jóvenes empleados de manera productiva puede constituir un motor positivo para el desarrollo y la innovación. Del mismo modo, no puede considerarse que los países industrializados corran con ventaja si su cohorte de jóvenes es pequeña. Una generación de jóvenes con empleos productivos contribuirá a la solidez del sistema de pensiones y seguridad social para las generaciones de más edad.

Puesto que se considera a los jóvenes un “grupo objetivo”, suele pensarse que las políticas que promueven el empleo juvenil son, necesariamente, específicas. Sin embargo, en la siguiente sección de esta nota se explora el modo de promover el empleo juvenil tanto a través de estrategias específicas, como no específicas. Además, se aborda la forma en que el empleo juvenil puede integrarse mejor en los programas públicos de empleo (PPE), pero también en los sistemas de garantía del empleo (SGE).

Las estrategias de inversión intensivas en empleo son un elemento esencial de la mayoría de los PPE. Las estrategias de promoción del empleo juvenil en estos programas exigen una base sólida, así como un sistema para vigilar los efectos de la inversión pública en el empleo juvenil. Así pues, en esta sección se proponen diferentes métodos para evaluar y vigilar el empleo juvenil.

La sección siguiente de la nota orientativa aborda distintas medidas prácticas que pueden adoptarse para promover el empleo juvenil, así como el mejor modo de fomentar la participación de los jóvenes como actores, promotores y formuladores de políticas en apoyo del empleo juvenil.

Por último, se analiza y cuestiona la opinión general sobre el empleo juvenil, que suele centrarse en el desarrollo del espíritu empresarial y la capacitación, y en preparar a los jóvenes para el mercado de trabajo (sobre todo mediante programas de capacitación). Si bien no se pone en duda la importancia de la capacitación y la promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes, la dimensión que falta y que esta nota se propone agregar es la de la creación de empleo.

## Naturaleza y dimensiones del empleo juvenil

### Diferencias en los indicadores de la población joven en países con distintos niveles de desarrollo

Desde un punto de vista puramente estadístico, las Naciones Unidas definen a los jóvenes como las personas que tienen entre 15 y 24 años de edad. Ahora bien, desde el punto de vista programático y de las políticas, que es de lo que se ocupa principalmente esta nota orientativa, las costumbres locales y las definiciones nacionales pueden considerar que son jóvenes las personas de hasta 35 años de edad. De hecho, los jóvenes cada vez amplían más su educación, y retrasan su ingreso al mercado de trabajo, lo que arroja un doble resultado: a) nunca ha habido una generación de jóvenes más preparada; y b) su participación en el mercado de trabajo está disminuyendo. Con respecto a la definición de juventud, educación y participación en la fuerza de trabajo, la OIT señala:

Muchos más jóvenes de ambos sexos han tenido acceso a la educación y han persistido en esa vía durante períodos más prolongados. Muchos incluso permanecen en el sistema educativo hasta el tramo de edad de 15 a 24 años. Como resultado de lo

#### Recuadro 1. Tema para el debate:

#### ¿Cómo se define la juventud desde la perspectiva de las políticas?

“Si la preocupación de los investigadores y de quienes elaboran políticas se centra en la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, existen buenas razones para ampliar la definición estándar de “juventud” (grupo de edad de 15 a 24 años) al grupo de edad de 15 a 29 años.” Por otra parte, el Programa de Empleo Juvenil de la OIT ha afirmado:

La definición de la edad no es exclusivamente una cuestión estadística. Si los jóvenes se caracterizan, y se ven afectados, por un nivel de calificaciones inferior al de los adultos, y si esto se debe, a su vez, a su escasa o inexistente experiencia laboral, entonces los programas públicos de empleo específicos podrían dirigirse directamente a ellos. Por lo tanto, a menos que exista agitación social, y la consiguiente ampliación de la cantidad de población sin calificaciones ni experiencia, la definición de la juventud en un contexto programático debería ser tan restrictiva como fuese posible.

***¿Cómo se define la “juventud” en su país? ¿Estaría a favor de una definición extensiva o restrictiva de la juventud? ¿Qué consecuencias tendría su elección en términos de política?***

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT): 2008. *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra, 2008).

anterior, en este grupo de edad la tasa de participación en la fuerza de trabajo es baja y la tasa de inactividad alta. El hecho de que la tasa de participación de los adultos jóvenes (tramo de edad 25 a 29 años) – el tramo siguiente – permanezca invariable en el tiempo, permite deducir que el descenso de las tasas de participación juvenil en la fuerza de trabajo es fundamentalmente una consecuencia indirecta de una formación más prolongada, es decir, la fuerza de trabajo está postergando su ingreso a la fuerza de trabajo y prolongando lo que se considera “juventud”. Si apenas unas generaciones atrás era habitual que una persona ingresara a la fuerza de trabajo entre los 15 y los 24 años, actualmente muchos no efectúan la transición hasta los 25 años y más. Si la preocupación de los investigadores y de quienes elaboran políticas se centra en la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, existen buenas razones para ampliar la definición estándar de “juventud” (grupo de edad de 15 a 24 años) al grupo de edad de 15 a 29 años<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista de las políticas, es también importante analizar la proporción de jóvenes en el total de la población en edad de trabajar. Aunque dicha proporción está disminuyendo en todas las regiones del mundo, a excepción del África Subsahariana y Europa Central y Sudoriental (países que no son miembros de la Unión Europea (UE)), el número absoluto de jóvenes en la población en edad de trabajar es mucho mayor en las regiones menos desarrolladas del mundo, tal como se indica en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Proporción de jóvenes en la población en edad de trabajar**

	1997	2006	2007
MUNDO	25,8	24,9	24,7
Economías Desarrolladas y Unión Europea	16,8	15,7	15,5
Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI	22,0	22,2	21,9
Asia Meridional	30,6	29,6	29,5
Asia Sudoriental y el Pacífico	29,8	26,9	26,5
Asia Oriental	22,6	21,0	20,8
América Latina y el Caribe	29,3	26,2	25,8
Oriente Medio	34,4	33,3	32,7
África del Norte	33,1	31,0	30,5
África Subsahariana	35,7	36,1	36,1

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT): 2008. *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra).

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo: *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra, 2008).



Las regiones que presentan un crecimiento de la población juvenil superior a la media en los datos demográficos generales de la población en edad de trabajar son: África Subsahariana (36,1 por ciento), Oriente Medio (32,7 por ciento), África del Norte (30,5 por ciento), Asia Meridional (29,5 por ciento), Asia Sudoriental y el Pacífico (26,5 por ciento) y América Latina y el Caribe (25,8 por ciento).

Según la OIT<sup>3</sup>, los jóvenes, que solo son un 24,7 por ciento de la población total en edad de trabajar (15 años y más) constituyen cerca del 40,2 por ciento del total de los desempleados en el mundo. En un informe más reciente de las *Tendencias mundiales del empleo juvenil (2010)* (véase el recuadro 2) se señala que:

... de manera similar a las mujeres, los jóvenes suelen estar en una situación de desventaja en el mercado de trabajo. Antes de la crisis económica, los jóvenes tenían, en promedio, casi el triple de probabilidades de estar desempleados que los adultos a nivel mundial – y la proporción apenas ha cambiado en 2009 –. Según datos recientes, la tasa de desempleo juvenil mundial aumentó 1,3 puntos porcentuales de 12,1 por ciento en 2008 a 13,4 por ciento en 2009 (con un intervalo de confianza de entre 12,7 y 14,0 por ciento), en comparación con el aumento de 0,7 puntos porcentuales registrado en la población adulta (de 4,3 por ciento a 5,0 por ciento, con un intervalo de confianza de entre 4,7 y 5,2 por ciento). La cantidad de jóvenes desempleados aumentó en 8,5 millones entre 2008 y 2009, el mayor aumento anual en al menos diez años, y en más de 10 millones desde 2007<sup>4</sup>.

A nivel regional, de manera similar a la tasa de desempleo de los distintos grupos de edad, los incrementos más notorios en la tasa de desempleo juvenil entre 2008 y 2009 se produjeron en las regiones de las Economías Desarrolladas y la Unión Europea, con un aumento de 4,6 puntos porcentuales, Europa Central y Sudoriental (no UE) y la CEI, con un incremento del 4,5 por ciento, y América Latina y el Caribe, con un aumento de 2,2 puntos porcentuales. Si bien los aumentos fueron mucho menores en Oriente Medio y África del Norte, las dos regiones continúan presentando las tasas absolutas de desempleo juvenil más elevadas.


## Participación de los jóvenes en el mercado de trabajo

En todo el mundo, las tasas de participación de los jóvenes en el mercado de trabajo han disminuido en los últimos 10 años, observándose una brusca reducción a consecuencia de la crisis económica en curso. Ello podría explicarse, por un lado, por el hecho de que los jóvenes están prolongando sus estudios y, por ende, retrasando su inserción en el mercado de trabajo

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> OIT: *Tendencias mundiales del empleo* (Ginebra, 2010).

## Recuadro 2. Tendencias mundiales del empleo juvenil de la OIT, 2010



El informe sostiene que, antes de la crisis, las tasas de participación de los jóvenes en el mercado de trabajo seguían una tendencia descendente a largo plazo en muchos países, una tendencia que se ha visto reforzada tras la crisis en algunos países. A nivel mundial, esa tasa disminuyó en 3,4 puntos porcentuales entre 1999 y 2009, un descenso observado en todas las regiones. El cambio a nivel mundial se debió, en gran medida, a los importantes descensos registrados en la región de Asia Oriental en los últimos diez años, donde la tasa de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo disminuyó en 9,3 puntos porcentuales, y en Asia Sudoriental y el Pacífico, donde el descenso fue de 5,3 puntos porcentuales. Las regiones de Oriente Medio y el África Subsahariana fueron las únicas que exhibieron cambios poco significativos en las tasas de participación de los jóvenes, con descensos de 0,5 y 0,2 puntos porcentuales, respectivamente.

En años más recientes, las tasas registraron descensos relativamente importantes – en comparación con años anteriores – en la región de las Economías Desarrolladas y la Unión Europea (-0,4 puntos porcentuales) y en América Latina y el Caribe (-0,5 puntos porcentuales), lo cual subraya los efectos psicológicos negativos de la crisis en la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo. Sin embargo, en todas las demás regiones, las tasas experimentaron, o bien un pequeño cambio entre 2008 y 2009, o bien una tendencia al alza, lo que sugiere que la necesidad de los jóvenes de participar en el mercado de trabajo y contribuir a generar ingresos para la familia es importante en gran parte del mundo en desarrollo.

(tal como se mencionó anteriormente) y, por otro, por el efecto “trabajador desalentado”, pues la crisis está desanimando a los jóvenes para buscar trabajo de manera activa. En cambio, en particular en las zonas menos desarrolladas del mundo, la crisis actual está teniendo un impacto compensatorio en la participación de los jóvenes, pues está obligándolos a retornar al mercado de trabajo (el efecto “trabajador añadido”) para poder dar sustento a sus hogares, afectados por la crisis económica.

En muchos países en desarrollo, el desempleo juvenil manifiesto es bajo; no porque los jóvenes tengan trabajos decentes, sino porque no pueden darse el lujo de estar desempleados. Puesto que la mayoría de los países en desarrollo carecen de redes de protección social respaldadas por el Estado, muchos no tienen más opción que ganarse un ingreso mínimo en la economía informal para sobrevivir. Así, no puede considerarse que unas tasas de desempleo relativamente bajas en los países en desarrollo sean un buen signo, pues es probable que menos jóvenes figuren en las estadísticas de desempleo, en comparación con los países industrializados, debido a los altos índices de empleo en la economía informal. Si bien los jóvenes de todo el mundo tienen más nivel educativo que nunca antes, ello no quita que la mayoría de ellos trabajen, de hecho, en la economía informal. Como

resultado, las políticas de empleo dirigidas a los jóvenes deberían centrarse, de manera general, en dos grupos:

1. jóvenes con un alto nivel educativo que aspiren a obtener un trabajo decente en la economía formal; y
2. jóvenes que trabajan a cambio de un salario precario y en malas condiciones en la economía informal.

Al examinarse estas categorías se deberá tener presente el perfil educativo general de los jóvenes en el país en cuestión, así como evaluar la importancia y la naturaleza del empleo en la economía informal.

## Abordajes focalizados frente a abordajes no focalizados de la promoción del empleo juvenil

La mayoría de los PPE utilizan alguna forma de focalización o autoselección. Ahora bien, no debe confundirse la focalización con el racionamiento, que es también un elemento de los PPE y los SGE<sup>5</sup>. Partiendo de un examen internacional de sistemas de garantías del empleo, Devereux y Solomon<sup>6</sup> extraen las siguientes enseñanzas relativas al proceso de selección de grupos meta:

Los programas de empleo tienen varios componentes de **autoselección**, como el requisito del trabajo, la cuantía del salario percibido o las modalidades de pago, que deberán ajustarse cuidadosamente si se quieren respetar los objetivos de focalización. Si la carga de trabajo es excesiva, es posible que las mujeres y las personas con una capacidad de trabajo limitada queden excluidas. Si se fija un salario demasiado bajo, no se atraerá a personas que no sean pobres, pero tampoco se verán grandes repercusiones en términos de lucha contra la pobreza; además puede considerarse poco ético – o incluso ilegal – situar el salario por debajo del mínimo establecido por ley. Con frecuencia se critica que se pague a los trabajadores con alimentos en lugar de dinero, por considerarse una práctica condescendiente, que muchas veces disuade a los hombres de registrarse para trabajar. Pueden aplicarse otros tipos de mecanismos de selección, como la focalización **basada en indicadores** (esto es, fijar cuotas para distintas categorías, por ejemplo, mujeres, hogares con mujeres como cabeza de familia, o personas sin tierra) o la **verificación de medios** (para llegar a los miembros más pobres de la comunidad). Aunque la focalización basada en indicadores es fácil de realizar, la mayoría de los indicadores no son sólidos (pues no

<sup>5</sup> En el marco de un PPE, proporcionar empleo a un solo miembro del hogar, u ofrecer “oportunidades de trabajo” equivalentes a un máximo de 100 días por año, son todas formas de racionamiento del empleo.

<sup>6</sup> S. Devereux y C. Solomon: *Employment creation programmes: The international experience* (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006).



definen con exactitud a los más necesitados; por ejemplo, no todos los hogares con mujeres como cabeza de familia son pobres) ni tampoco globales (pues puede que muchos hogares encabezados por hombres sean más pobres que algunos hogares encabezados por mujeres). La verificación de medios es difícil de poner en práctica, ya que los programas oficiales no cuentan con la información necesaria sobre los ingresos y los bienes de los hogares. Una solución para esta asimetría de la información es integrar a las comunidades en el proceso de selección, adoptando, por ejemplo, un **mecanismo de focalización basado en la comunidad**. Más allá de estas consideraciones técnicas, todos los enfoques son susceptibles de ser manipulados en el plano político<sup>7</sup>.

Los programas de empleo juvenil utilizan un mecanismo de focalización basado en indicadores. Si bien Devereux y Solomon consideran que este tipo de focalización es “fácil de poner en práctica”, la captación de los jóvenes puede acarrear gastos administrativos (por ejemplo, verificar la edad y la identidad) y posibles costos políticos (por ejemplo, generar conflictos intergeneracionales y resentimiento por parte de trabajadores desempleados de más edad). Por ende, los responsables de formular políticas deberían evaluar cuidadosamente las razones y las justificaciones de la selección y compararlas con los gastos inevitables y los efectos negativos derivados de ella. De hecho, en los países con una numerosa población joven, no parecería necesario contar con iniciativas que apunten únicamente a los jóvenes – y excluyan a grupos de mayor edad –, pues es más eficaz desde el punto de vista de los costos utilizar mecanismos no específicos para crear empleo juvenil. Si las opciones de trabajo buscan atraer primordialmente a los jóvenes, y están diseñadas para que sean “autoselectivas”, se podrán obtener resultados positivos en los jóvenes sin la necesidad de incurrir en los costos administrativos de la focalización. La principal justificación de la selección en los PPE es el carácter limitado de


<sup>7</sup> *Ibíd.*

los recursos, que hace que las autoridades públicas no estén en condiciones de ofrecer empleo a una porción más grande de la población. Dado que la falta de experiencia laboral y las carencias en materia de capacitación parecen ser obstáculos importantes para el ingreso al mercado de trabajo, centrarse en los jóvenes poco calificados o sin experiencia laboral podría ser la razón principal para aplicar una focalización restrictiva, de manera que se logre llegar a esas categorías de jóvenes.

La mayoría de los PPE no garantizan el empleo a toda persona que desee y esté disponible para trabajar por un salario mínimo determinado. La ventaja de las verdaderas garantías del empleo es que ofrecen una cobertura universal, a diferencia de los sistemas con mecanismos de focalización. Al hacerlo, se evita la estigmatización de los beneficiarios (por ejemplo, el catalogarlos como “los más pobres entre los pobres”) y se crea una base política más amplia para el programa. Claro está que esa cobertura universal no excluye la posibilidad de la autoselección en los casos en que el tipo de trabajo o el nivel de salarios del programa tengan por objetivo atraer solo a las personas de bajos ingresos y con pocas calificaciones. Estas consideraciones deberán tenerse en cuenta a la hora de diseñar PPE y de decidir si los beneficiarios deberían ser exclusivamente jóvenes, o si en cambio se podría incluir a los jóvenes en iniciativas de empleo más amplias.

## Establecer sistemas para el monitoreo del empleo juvenil y desglosar datos por edad

Todo programa de empleo juvenil debería contar con sistemas para el estudio, el monitoreo y la evaluación de la cantidad de jóvenes que efectivamente se benefician de las oportunidades de empleo. Las metodologías podrán variar según el tipo de empleo que se proporcione. Dado que la mayoría de los PPE orientados a los jóvenes incluyen obras públicas, o la creación o el mantenimiento de infraestructuras, cabe realizar algunas sugerencias con respecto a este tipo de empleo. Si es el gobierno quien contrata a los trabajadores, pueden utilizarse registros de asistencia, u otros sistemas de recolección de datos, por ejemplo, carnés de identidad en donde se especifique la edad de los trabajadores. Si el trabajo lo proporcionan pequeños contratistas, puede que sea más difícil aplicar esos requisitos de recopilación de datos tan directos y exhaustivos. Por lo general, a los contratistas se les paga en relación con el trabajo material realizado y la infraestructura creada, según se especifique en la estimación de cantidades correspondiente, y no tanto respecto de la cantidad y las categorías de trabajadores contratados. Aunque no es común, es posible plantear la inclusión de cuotas de jóvenes en los documentos de licitación. Sin embargo, cuantos más requisitos externos se agreguen a los documentos de contratación, más complicado será evaluar las ofertas de licitación que se presenten. Los contratistas pueden argumentar que estos requisitos adicionales se interponen a su responsabilidad primaria, que es la de crear infraestructuras de buena calidad.



Independientemente de si se incluyen o no cuotas de jóvenes en las especificaciones contractuales, será necesario establecer sistemas de monitoreo para recopilar datos sobre la participación de los jóvenes. La recopilación sistemática de datos en el lugar de trabajo es posible pero acarrea costos adicionales, así como la puesta en marcha de sistemas y la capacitación del personal, que deberán reflejarse en el presupuesto del programa si busca reportar beneficios específicos para los jóvenes. En los casos en que intervengan contratistas privados para ejecutar las obras, sería preferible que la administración central del programa de empleo juvenil realice encuestas de muestreo en el lugar de trabajo a partir de entrevistas con los contratistas, el personal de supervisión y los trabajadores, a fin de determinar la cantidad de jóvenes que efectivamente estén participando. Esto constituye una alternativa factible a los engorrosos requisitos de recopilación de datos que se imponen a los contratistas – quienes pueden necesitar capacitación y desarrollo de su capacidad – cuando simplemente deben crear infraestructuras o prestar servicios de calidad y al mismo tiempo ofrecer empleo decente.

Por último, cabe agregar que los sistemas de monitoreo y evaluación pueden ser una fuente de creación de empleo para los jóvenes más preparados, pues recoger datos de vigilancia y llevar a cabo encuestas de muestreo respecto de los lugares de trabajo y los servicios sociales puede ser una actividad intensiva en mano de obra que requiera una fuerza de trabajo calificada y promueva la transparencia.

## ¿Cómo promover y aumentar el empleo juvenil en los programas públicos de empleo?

Aunque pueden adoptarse muchos enfoques para los programas de empleo juvenil, esta nota se centra en uno que busca incorporar e integrar el empleo juvenil en los programas e instituciones existentes de inversión y de prestación de servicios, en lugar de elaborar programas independientes dirigidos exclusivamente a los jóvenes. Además, se promueve el uso de mecanismos para la creación de empleo para jóvenes y para hacerlos participar activamente en las políticas y procesos de creación de empleo.

Hay varias formas concretas de integrar a los jóvenes en los PPE.

- Momento oportuno y duración. El desempleo juvenil puede ser estructural o la consecuencia de una crisis, o ambos. A menudo es el resultado de situaciones de crisis, en períodos de desaceleración económica, desastres naturales o crisis políticas, pues los jóvenes son los primeros en ser despedidos y los últimos en ser contratados. En esos casos, se observa una fuerte urgencia social y política para poner en marcha PPE temporales dirigidos a los jóvenes. Si están bien diseñados, si son eficaces en función de los costos y si logran los resultados deseados, es posible tomar estos programas como punto de partida para establecer programas más permanentes de garantía del empleo. Por otra parte, el desempleo juvenil puede ser con frecuencia estructural, pues los jóvenes en el mundo tienen casi el triple de




© OIT-CIF/G© Palazzo

probabilidades de estar desempleados que los adultos de más edad. El carácter estructural y continuo del desempleo juvenil requiere un mecanismo permanente de creación de empleo para los jóvenes, que complemente las medidas encaminadas a impulsar la capacitación, el espíritu empresarial y el autoempleo. Por lo tanto, se justifica en general, la puesta en marcha de un SGE permanente que tenga a los jóvenes como principales beneficiarios.

- Fijación del salario. A menudo los gobiernos han intentado fijar un salario “especial” para los jóvenes, por un monto más reducido y con menos prestaciones. Aunque supuestamente la intención es ayudar a los jóvenes a ingresar al mercado de trabajo, las medidas de este tipo son rechazadas por los jóvenes y los sindicatos, pues suponen un trato desigual que puede conducir al aumento de la informalidad en el mercado de trabajo. Por lo general, los paquetes salariales y de remuneración no deberían utilizarse como mecanismo de focalización en los jóvenes, sino emplearse en su lugar otro tipo de ayudas, como los servicios de asesoramiento y los enlaces dedicados a los servicios de empleo.
- Flexibilidad del mercado de trabajo. La cuestión más general de la flexibilidad de la legislación y las normas laborales, incluida la facilidad para la contratación y el despido, ha llevado a un animado debate entre la OIT y el Banco Mundial. Como resultado de este diálogo, el Banco Mundial ha modificado su “indicador de contratación de trabajadores” en el marco de su iniciativa “Doing Business”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Para más información sobre la cuestión de la conveniencia o inconveniencia de la flexibilidad del mercado de trabajo para el empleo juvenil, véase Berg, J. y S. Cazés: *Los indicadores de “Doing Business”: Problemas de medición y sus implicaciones en materia de políticas*, Documento sobre los Mercados Económicos y Laborales núm. 7 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006), así como el sitio web de la iniciativa “Doing Business” del Banco Mundial: <http://espanol.doingbusiness.org/>.

- 
- Adaptar el desarrollo de infraestructura intensiva en mano de obra a las necesidades de los jóvenes. El trabajo manual no resulta atractivo para la mayoría de los jóvenes, en especial para aquellos con estudios superiores. Sin embargo, las obras intensivas en mano de obra pueden ofrecer una amplia gama de puestos de trabajo y tareas que resulten atractivas a los jóvenes de diferentes niveles educativos y con distintas aspiraciones laborales. Por ende, es importante no caracterizar a las obras intensivas en mano de obra como trabajo poco calificado. Por ejemplo, a muchos jóvenes puede atraerles la posibilidad de crear su propia empresa contratista basada en la mano de obra, que puede encargarse de elaborar y gestionar sistemas informáticos de evaluación y monitoreo, o también realizar diversas tareas de supervisión en la obra. A otros jóvenes, sin estudios superiores, puede interesarles el ingreso previsible que aporta el trabajo manual, en particular si se acompaña de capacitación y posibilidades de mejora.
  - No solo deberían adaptarse las categorías de empleo de los PPE a las necesidades de los jóvenes, sino también los tipos de trabajo. En la etapa de diseño, se deberá realizar una evaluación o una auditoría del componente “joven” para determinar las categorías de trabajo en que los jóvenes tienen más probabilidades de ser contratados como trabajadores, pero también aquellas en las que es más probable que sean los principales beneficiarios. Por ejemplo, si suele pedirse a los jóvenes que trabajen como cuidadores no remunerados en el ámbito familiar o de la comunidad, esta categoría de trabajo podría transformarse en empleo remunerado en el marco de un PPE. De manera similar, si los jóvenes trabajan como recicladores, podría ofrecérseles apoyo para mejorar sus condiciones de trabajo y remuneración por conducto de asociaciones o cooperativas de recicladores o fomentar su iniciativa empresarial en este ámbito.
  - Integrar la edad y el género en las evaluaciones de los efectos en el empleo de los programas de inversión. Todo programa de empleo juvenil, sea de creación de infraestructura o de prestación de servicios sociales, debería evaluarse en primer término según la cantidad de empleos que consiga crear. Deberá llevarse a cabo un monitoreo de dichas evaluaciones y desglosar los datos por edad y por sexo.
  - Se puede apoyar a los jóvenes para que creen sus propias empresas contratistas basadas en la mano de obra. La estructura de apoyo debe organizarse antes de que los jóvenes “se aventuren” a presentar una oferta para acceder a un contrato público y previamente al comienzo de las obras. Debería estructurarse como instancias de capacitación en el aula y en el lugar de trabajo para ayudar a los jóvenes a preparar ofertas que sean competitivas y que permitan a sus empresas invertir y crecer. También se debería facilitar el acceso de los jóvenes a los mercados públicos mediante servicios de asesoramiento y normas del mercado más favorables (por ejemplo, en lo relativo a los requisitos de precalificación de licitadores, los años de experiencia, los equipos necesarios).



- Los jóvenes pueden participar activamente en diversas actividades de fomento del espíritu empresarial y cooperativo, en particular si se proporciona formación y se aseguran mercados durante la fase inicial. Las actividades intensivas en mano de obra pueden incluir el mantenimiento de infraestructuras, por ejemplo la limpieza de calles, el cuidado de parques y espacios verdes, o la recolección y el reciclaje de residuos.
- Pueden ampliarse los límites de los servicios sociales públicos remunerados de manera que beneficien a los jóvenes, ya sea como integrantes de la fuerza de trabajo o como beneficiarios de esos servicios. Por ejemplo, pueden trabajar como auxiliares de maestros; asistentes de biblioteca; tutores; o cuidadores de ancianos, personas con discapacidad o personas que vivan con el VIH/SIDA. Todas estas actividades pueden proporcionar el apoyo que tanto necesitan los servicios públicos, habitualmente desbordados.
- Los jóvenes también pueden participar en la formulación de políticas de empleo velando por que las organizaciones que los representan estén incluidas en las organizaciones de empleo a nivel local y nacional (por ejemplo, las comisiones nacionales de empleo, los sindicatos y las organizaciones de empleadores).
- Hay muchas organizaciones que promueven el espíritu empresarial de los jóvenes a nivel internacional, nacional y local. Los PPE deberían establecer contactos con ellas para estar más en sintonía con las necesidades y aspiraciones de los jóvenes, y fortalecer los vínculos entre el empleo juvenil en el sector privado y el público.
- Las organizaciones de jóvenes pueden constituir importantes herramientas para promover la creación de empleo y las políticas de pleno empleo.
- Las organizaciones de desarrollo y los donantes a nivel internacional suelen ser muy receptivos y apoyar los programas de desarrollo de los jóvenes y del empleo juvenil. Puede ser especialmente interesante que los jóvenes participen directamente en el diálogo con estas organizaciones a fin de recaudar fondos para financiar los programas de empleo juvenil.

## Conclusión: ¿Una garantía del empleo para los jóvenes?

Habitualmente, las estrategias de empleo juvenil se centran en el desarrollo de la iniciativa empresarial de los jóvenes o en su capacitación. Si bien ambos enfoques constituyen, sin duda, elementos importantes de una estrategia general a favor del empleo juvenil, esta nota se preocupa de cómo orientar mejor las políticas públicas de empleo para crear empleo para los jóvenes. La debilidad de las dos estrategias anteriores es que pretenden ayudar a los jóvenes a prepararse para ingresar el mercado de trabajo, o a crear su propio empleo, pero no les proporcionan trabajo ni experiencia laboral.

Los comentarios de Randall Wray<sup>9</sup> sobre el enfoque de Hyman Minsky relativo a la creación de empleo y la capacitación es de particular interés para los jóvenes que, pese a haber invertido muchísimo tiempo y recursos en su propia educación y capacitación, se encuentran con el doble de posibilidades de estar desempleados que otros grupos en el mercado de trabajo.













Hyman Minsky siempre sostuvo que las políticas públicas que favorecen la educación y la capacitación antes que la creación de empleo “empiezan la casa por el tejado”, y tienen pocas probabilidades de prosperar. En primer lugar, estas políticas culpan a los desempleados – algo desmoralizante que puede validar la percepción pública de que la población desfavorecida tiene características indeseables y supuestamente endémicas –, y consideran que los pobres deben cambiar sus características (y su comportamiento) antes de merecer trabajar. Sin embargo, es posible que quienes no tienen trabajo no consideren que esos cambios sean deseables o incluso posibles. En segundo lugar, puede ser necesario que transcurra mucho tiempo antes de que se vean los resultados; el período “gestacional” para producir un empleado es de al menos 16 años en los países desarrollados... Además, el carácter dinámico de la economía hace que las calificaciones pierdan validez y se necesiten nuevas competencias profesionales. En cualquier momento puede llegar a haber un conjunto permanente y relativamente grande de personas con una educación y unas competencias inadecuadas, incluso si varios de ellos logran salir de ese círculo a tiempo. En tercer lugar, tal como se mencionó antes, se corre el riesgo de que las personas reconvertidas profesionalmente ingresen en el mercado en un momento de escasez de empleo, y que lo único que consigan es desplazar a otros trabajadores que pasarían a engrosar las filas de los desempleados. [...] Así pues, se deberán proporcionar empleos que “acepten a los trabajadores tal como son”, independientemente de sus calificaciones, educación o características personales.

Al promover la participación de jóvenes que nunca antes hayan integrado la fuerza de trabajo, los SGE bien diseñados tienen el potencial de aumentar su “empleabilidad” y/o facilitar su reingreso en el sector privado, pues en muchos casos en ese ámbito se prefiere contratar a personas que posean experiencia laboral o que estén trabajando<sup>10</sup>. Los sistemas de garantía del empleo también pueden complementar algunos de los programas dirigidos a *reconvertir profesionalmente y retener* a los trabajadores en otros sectores, ayudando a estabilizar la demanda y los ingresos a nivel local.

<sup>9</sup> L. Randall Wray: *The employer of last resort programme: Could it work for developing countries?* Economic and Labour Market Papers (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007) Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-5.pdf> [21 de mayo de 2010].

<sup>10</sup> El segundo paso sería mejorar estas características, y mucha de la capacitación necesaria deberá realizarse en el lugar de trabajo. Las personas desempleadas necesitan empleo, no la mera promesa de un trabajo para aquellos que logren reciclarse. (Randall Wray, 2007).

## Referencias bibliográficas

-  Berg, J. y Cazes, S. 2006. *Los indicadores de "Doing Business": Problemas de medición y sus implicaciones en materia de políticas*, Documento sobre los Mercados Económicos y Laborales núm. 7 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Chambers, R. y Lake, A. 2002. *Youth business international: Bridging the gap between unemployment and self-employment for disadvantaged youth* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad).
-  Devereux, S. y Solomon C. 2006. *Employment creation programmes: The international experience* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Dichter, D. 1978. *Mobilizing youth and students for reforestation and land reclamation* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Llisterri, J. J. y otros. 2006. *Youth entrepreneurship an opportunity or a necessity: A first exploration of household and new enterprise surveys in Latin America* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).
-  Miller, S. y otros. 2010. *Employment guarantee programmes: A response to economic crises, working poverty and unemployment in developing countries*, Poverty Reduction Discussion Paper No. 3 (Nueva York, NY, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
-  Naciones Unidas. 2005. *Análisis y evaluación global de los planes de acción nacionales sobre el empleo de los jóvenes*, Informe del Secretario General, Asamblea General de las Naciones Unidas, Sexagésimo período de sesiones, Nueva York, A/60/133, 19 de julio (Nueva York, NY).
-  O'Higgins, N. 1997. *The challenge of youth unemployment: Action programme on youth unemployment* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Organización Internacional del Trabajo (OIT): 1999. *Emplear a los jóvenes: promover un crecimiento intensivo en empleo*, Informe preparado para el Simposio Inter Regional sobre Estrategias para Combatir el Desempleo y la Marginalización de los Jóvenes, Ginebra, 13 y 14 de diciembre.
-  \_\_\_\_\_. 2008. *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra).
-  \_\_\_\_\_. 2010. *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra).
-  Randall Wray, L. 2007. *The employer of last resort programme: Could it work for developing countries?* Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-5.pdf> [21 de mayo de 2010].

## Lista de verificación

<b>1. Diferentes perfiles de competencias</b>	<input checked="" type="checkbox"/>
<p>Calificado (educación de nivel universitario o formación profesional)                      Semicalificado (educación secundaria y algún tipo de curso de formación breve)                      No calificado (analfabeto o con educación primaria únicamente)</p> <p>a. Ciclo de enseñanza escolar completo                      b. Ciclo de enseñanza escolar incompleto y/o no alfabetizado</p> <p>Dependiendo del perfil ocupacional, los PPE pueden incluir a jóvenes calificados y no calificados</p>	
<b>2. Perfil del grupo destinatario</b>	
<p>Escolarizados o en formación                      Desempleados                      Subempleados                      Empleados pero trabajando en condiciones de pobreza                      Jóvenes desalentados                      Personas que no cursan estudios ni están trabajando</p>	
<p>Cohorte de edad                      - 15 a 17;                      - 18 a 20;                      - 21 a 24;                      Mujeres/hombres con o sin hijos                      Personas en conflicto con la ley                      VIH/SIDA                      Personas con discapacidad                      Migrantes</p>	
<b>3. Decisiones relativas al tiempo</b>	
<p>Cuándo (momento oportuno de la intervención)                      Duración de la intervención                      Trabajo a destajo o trabajo con plazos</p>	
<b>4. Actividades para jóvenes en los PPE</b>	
<p>Desarrollo de infraestructura                      Obras públicas en zonas rurales y urbanas                      Mantenimiento de obras públicas</p>	
<p>Obras medioambientales                      Rehabilitación de tierras                      Ordenación de cuencas hidrográficas                      Limpieza de ríos, espacios públicos                      Reciclaje                      Actividades de infraestructura: sistemas de riego</p>	



<p>Servicios a la comunidad (este tipo de actividades podría atraer a jóvenes calificados)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo del niño en la primera infancia</li> <li>Cuidados a domicilio de enfermos, personas con discapacidad y ancianos</li> <li>Seguridad de la comunidad</li> <li>Actividades recreativas para jóvenes; entrenamiento deportivo</li> <li>Apoyo escolar</li> <li>Apoyo en clínicas</li> </ul>	
<p>Seguridad alimentaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Actividades para el bien común</li> </ul>	
<p>Participación de los jóvenes en la adopción de decisiones y el establecimiento de prioridades en los PPE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Participación de los jóvenes en el diseño de los PPE</li> <li>Participación de los jóvenes en la asignación de un orden de prioridad a las actividades</li> </ul>	
<p><b>5. Los jóvenes en los PPE ¿en qué condiciones participan?</b></p>	
Fijación de salarios (salario mínimo, si lo hubiera, u otro / salario del mercado para trabajadores no calificados)	
Protección social (¿qué alcance? - cobertura progresiva)	
Derecho de asociación	
Horario de trabajo semanal (apropiado para la edad)	
Licencia (anual/maternidad) y otros arreglos (o servicios de apoyo para fomentar la participación, p. ej. guardería, subsidio al transporte)	
Seguridad y salud: suministro de equipos de seguridad	
<p><b>6. Estrategias de focalización</b></p>	
Focalización basada en indicadores (pueden ser más fáciles de determinar, pero pueden ocasionar conflictos intergeneracionales con otros desempleados)	
La autoselección supone que el programa incluya ciertas actividades que atraigan a un segmento de la población meta, p. ej. los pobres, las personas vulnerables, los jóvenes	
La focalización con criterio geográfico se basa en la ubicación para la selección de los beneficiarios	
La focalización integral combina diversos mecanismos de focalización, como la autoselección o los criterios geográficos, a fin de llegar mejor a la población objetivo	
<p><b>7. Estrategias de salida</b></p>	
Capacitación (técnica y/o no técnica, en el aula y/o en el lugar de trabajo)	
Subsidios salariales	
Capacitación empresarial y acceso a la financiación	
<p><b>8. Ejecución, tercerización y gestión</b></p>	
Por el gobierno: ¿en qué niveles?	
Asociaciones público-privadas para la ejecución de los programas	
Participación de organizaciones sin fines de lucro	



9 789223 267711



ISBN: 978-92-2-326771-1

Foto de la portada: © Kate Phillip

Elaborado en papel premiado con la Etiqueta ecológica de la Unión Europea, núm. de reg. F/11/1, suministrado por UPM.

