

La crisis del empleo de los



LA CRISIS DEL EMPLEO DE LOS JÓVENES: ¡ACTUEMOS YA!

El presente informe, preparado por jóvenes para el Foro de Empleo Juvenil (Ginebra, del 23 al 25 de mayo de 2012), es un resumen del informe destinado a la reunión de 2012 de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) titulado «La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!».

El informe completo, que será examinado por la Comisión del Empleo de los Jóvenes de la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2012, está disponible en la dirección http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/reportssubmitted/WCMS 176940/lang--es/index.htm.

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 traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN: 978-92-2-326345-4 (impreso) ISBN: 978-92-2-326346-1 (web pdf)

Primera edición 2012

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 pidiéndolas 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.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

Introducción	1				
Capítulo 1.	La crisis del empleo de los jóvenes: tendencias, características y nuevos desafíos				
1.	Tendencias relativas a la población juvenil: una demografía diversa				
2.	Características y desafíos de la crisis del empleo juvenil				
¿Cuá	les son, por tanto, las perspectivas de futuro?				
Capítulo 2.	Políticas de trabajo decente para los jóvenes: cuestiones fundamentales y enseñanzas extraídas				
1.	El empleo de los jóvenes: una prioridad cada vez más importante				
2.	Estrategia de crecimiento				
3.	Educación y formación: un viaje a lo largo de la vida				
4.	Políticas de mercado de trabajo				
5.	La iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes				
6.	Cooperativas				
7.	Programas de empleo e inversión pública				
8.	Protección social				
9.	Normas internacionales del trabajo				
10.	Participación de los jóvenes y diálogo social				
11.	Coherencia, coordinación y evaluación de las políticas				
Capítulo 3.	El apoyo de la OIT al empleo juvenil y las alianzas mundiales				
1.	La estrategia de apoyo de la OIT				
2.	Alianzas mundiales en favor del empleo juvenil				
Capítulo 4.	Observaciones recapitulativas y enseñanzas extraídas				
Anexo: Nor	mas internacionales del trabajo pertinentes para el trabajo y los jóvenes				
Observacio	nes, ideas y opiniones				

Gráficos

		Página
1.	Distribución por regiones de la población juvenil, 2012.	3
2.	Tasas mundiales de desempleo de jóvenes y adultos y desempleo juvenil, 1991-2012	4
3.	Tasa de desempleo juvenil por región, 1991-2012.	6
4.	Proporción de trabajadores temporales jóvenes que no podían encontrar empleo permanente (2007 y 2010)	7
5.	Tasas oficiales de desempleo juvenil y tasas ajustadas a la disminución de la participación en la fuerza de trabajo (2010)	9
6.	Ámbitos de política de la resolución de la CIT en 2005	14
7.	Características de las políticas de mercado de trabajo adecuadas	25
8.	Porcentaje de personas desempleadas que reciben prestaciones de desempleo, desglosado por sexo y edad, en algunos países	29
9.	Instrumentos de la OIT relativos al empleo	31
10.	Estrategia de la OIT de apoyo al empleo juvenil	35
11.	Modelo de asistencia técnica en materia de empleo juvenil, a nivel de país	37

Introducción

Cada día que pasa, los jóvenes del mundo entero se enfrentan a una dificultad real, y cada vez mayor, para encontrar un trabajo decente. El desempleo juvenil se ha convertido en una amenaza para la estabilidad social, económica y política de los países.

A lo largo de los últimos 12 meses, quienes tienen entre 18 y 35 años de edad probablemente hayan participado en una protesta o hayan visto discurrir alguna. El movimiento impulsado por los jóvenes que reclamaba «justicia social, libertad y empleo» fue desencadenado por un vendedor ambulante en Túnez, lo retomaron los jóvenes egipcios de la plaza Tahrir, se extendió a Europa, pasando por Madrid y Grecia, y llegó a Wall Street, donde se convirtió en el famoso movimiento «Ocupa Wall Street». La esencia de esas protestas fue la necesidad de libertad política y de un futuro económico más seguro. En las frustraciones de los jóvenes y su gran preocupación por sus perspectivas de vida futuras subyacía una pregunta común, que se expresó con claridad en sus protestas: ¿Qué voy a hacer y qué futuro me espera?

Incluso antes de la reciente crisis financiera mundial, las perspectivas en materia de empleo de los jóvenes ya experimentaban un deterioro. En muchos países en desarrollo, incluidos los que registraban un rápido crecimiento, como la India y China, la tasa de creación de empleo disminuía y muchos jóvenes se veían obligados a aceptar empleos de baja calidad en la economía informal. La crisis financiera simplemente agravó esa situación. Las perspectivas de empleo de la cohorte actual de jóvenes en los países desarrollados son mucho peores que las de sus antecesores, y una desaceleración del crecimiento en los países en desarrollo agravaría aún más el problema del desempleo, el subempleo y la pobreza. Por consiguiente, independientemente de que vivan en un país con una economía desarrollada, en desarrollo o en transición, es probable que los jóvenes se vean afectados por la crisis.

La situación del empleo de los jóvenes merece pues que se le preste urgentemente atención. No sólo podría tener como consecuencia una conculcación del principio de igualdad y solidaridad entre las generaciones, que es un aspecto importante de la justicia social, sino que la prolongación o la agravación de la crisis también ocasionarán un aumento de las probabilidades de malestar político y social a medida que un número cada vez mayor de jóvenes deje de tener confianza en el paradigma económico actual. Además, si bien el desempleo perjudica el bienestar personal y económico de todos los que se ven afectados por él, independientemente de cuál sea su edad, el perjuicio es más acusado cuando ocurre al inicio de la vida laboral de las personas, que se caracteriza por su fragilidad.

Por consiguiente, vuelve a ser urgente tomar todas las medidas posibles en los planos nacional e internacional para evitar una segunda fase de la crisis mundial, que podría ser más peligrosa, y para restablecer la confianza en los paradigmas económicos y sociales actuales y en la capacidad de éstos para garantizar un trabajo decente y justicia social para todos.

En 2005, llevada por una toma de conciencia de esta realidad, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) aprobó una resolución en la que se instaba a la adopción de un enfoque integrado para resolver la crisis del empleo de los jóvenes. Con tal enfoque se pretendía combinar, por una parte, intervenciones micro y macroeconómicas que abordaran tanto la oferta como la demanda del mercado de trabajo y, por otra, la cantidad y calidad del empleo.

En el presente informe se presentan algunos de los mecanismos y políticas mencionados en la resolución que pueden brindar a los jóvenes «numerosas vías de acceso

a empleos decentes» ¹. No obstante, la participación y la representación de los jóvenes son fundamentales para el logro de sus objetivos. Por consiguiente, a medida que vayas leyendo, piensa en la manera en que puede aplicarse cada una de las políticas en tu país, región o empresa. Imagina de qué otras maneras es posible ayudar a resolver la crisis y a garantizar que haya trabajo decente para todos. Al final del informe figura un apartado dedicado a las observaciones, ideas y opiniones de los lectores.

Este informe se divide en cuatro capítulos, en cada uno de los cuales se aborda un aspecto de la crisis del empleo de los jóvenes. En el capítulo 1 se presta especial atención a las tendencias y características de la crisis. En el capítulo 2 se evalúan los compromisos nacionales asumidos en todo el mundo en la esfera del empleo de los jóvenes y se examinan los progresos realizados en cada uno de los ámbitos de política que se mencionan en la resolución de la CIT de 2005. En el capítulo 3 se examinan el apoyo de la OIT y algunas de las alianzas de colaboración constituidas en el plano mundial en beneficio de los jóvenes. El informe concluye con el capítulo 4, en el que se presenta un conjunto de cuestiones fundamentales y enseñanzas extraídas.

¹ OIT: *Resolución relativa al empleo de los jóvenes*. Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93.ª reunión. Ginebra, junio de 2005 (http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf).

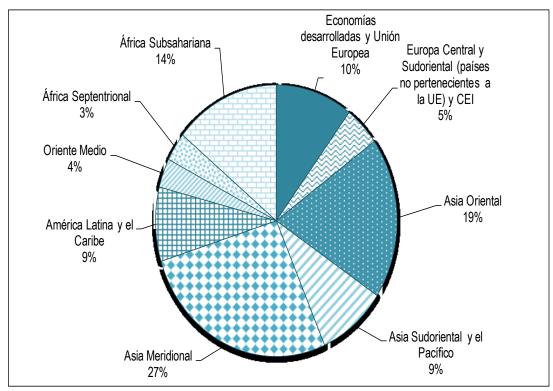
Capítulo 1. La crisis del empleo de los jóvenes: tendencias, características y nuevos desafíos

En el presente capítulo analizaremos algunas de las tendencias, características y desafíos de este fenómeno de alcance mundial.

1. Tendencias relativas a la población juvenil: una demografía diversa

Hay más de 1.200 millones de jóvenes en el mundo, de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años. Alrededor del 90 por ciento de esos jóvenes viven en países en desarrollo y representan la población juvenil más numerosa que jamás haya existido en el mundo ¹ (en el gráfico 1 podrás ver la proporción de población juvenil en tu región ²).

Gráfico 1. Distribución por regiones de la población juvenil, 2012



Fuente: Naciones Unidas: base de datos World Population Prospects, the 2010 Revision.

La mayoría de los países en desarrollo está registrando un aumento del número de jóvenes, que representan más del 30 por ciento de la población en edad de trabajar. En cambio, las economías desarrolladas están experimentando un envejecimiento de su población. Estas dos situaciones plantean retos y hacen necesarios algunos ajustes.

¹ La fuente de todos los datos demográficos que se presentan en este apartado es la base de datos *World Population Prospects, the 2010 Revision,* de las Naciones Unidas. Todos los datos son proyecciones de variante media (http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm).

² Naciones Unidas: Base de datos World Population Prospects, the 2010 Revision.

Actualmente, los países en desarrollo tienen grandes dificultades para incorporar a los jóvenes al sistema educativo y al mercado de trabajo, de manera que no sacan todo el provecho posible. En esos países no se benefician de la innovación y la productividad o del «dividendo de la juventud» que los jóvenes pueden aportar a sus sociedades. De 1980 a 2000, la población juvenil aumentó un 10 por ciento en los países en desarrollo y las economías en transición, lo que dio lugar a un incremento de la tasa de desempleo juvenil en un 6 por ciento ³. Las economías desarrolladas también necesitan el empleo productivo de los jóvenes para mantener el desarrollo económico y mitigar las consecuencias de la disminución de su población activa.

En resumidas cuentas, en todo el mundo se plantea la urgente necesidad de convertir el problema del empleo de los jóvenes en un instrumento que favorezca el desarrollo. Dar prioridad al empleo de los jóvenes no consiste sólo en lograr que se hagan realidad las aspiraciones de los jóvenes de tener una vida mejor, sino que también es una necesidad si se quiere aprovechar al máximo el bienestar de las sociedades en su conjunto.

2. Características y desafíos de la crisis del empleo juvenil

El desempleo juvenil no es un fenómeno nuevo, sino que forma parte de la crisis mundial del empleo. Lo que sí es nuevo es la dimensión del problema. Cabe la posibilidad de que esta crisis no sea un mero empeoramiento relacionado con un crecimiento más lento o una recuperación incierta, sino una tendencia con una vertiente más preocupante si continúan aplicándose las políticas actuales, tal como muestran las cifras que se presentan a continuación.

¿Sabías que, en 2012, era tres veces más probable que perdiera su trabajo un joven que un adulto?

Tendencia mundiales del empleo juvenil, actualización de 2011



a) Aumento vertiginoso del desempleo juvenil

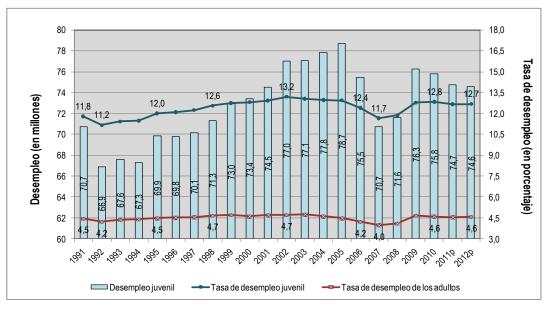
De 2000 a 2011, el número de jóvenes empleados aumentó en 16 millones, lo que es un cambio positivo. Sin embargo, la población total de jóvenes se incrementó a un ritmo aún más rápido, lo que condujo a una disminución de la proporción de jóvenes empleados tanto con respecto a la *fuerza del trabajo total* (del 52,9 al 48,7 por ciento) como con respecto a la *población total de jóvenes* (del 46,2 al 42,6 por ciento) ⁴.

³ Banco Mundial: *El desarrollo y la próxima generación, Informe sobre el desarrollo mundial 2007* (Washington, D.C.).

⁴ OIT: Tendencias mundiales del empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo, Ginebra, 2012.

La crisis financiera mundial asestó otro duro golpe a los jóvenes, que fue más severo que en el caso de los adultos, ya que se ha observado que las tasas de desempleo juvenil son más sensibles a las conmociones económicas (véase el gráfico 2).

Gráfico 2. Tasas mundiales de desempleo de jóvenes y adultos y desempleo juvenil, 1991-2012



p = proyección.

Fuente: OIT: Trends econometric models: A review of the methodology (Ginebra, 2011).

En el momento más grave de la crisis, el desempleo juvenil experimentó el mayor aumento anual registrado en los 20 años transcurridos desde que se dispone de estimaciones mundiales, invirtiéndose, por tanto, la tendencia de disminución lenta pero continua del desempleo juvenil que se observaba antes de la crisis. Aunque la cronología y la amplitud de la crisis varían de una región a otra, los jóvenes de los países industrializados fueron los primeros y los más afectados. En España y Grecia, en concreto, el desempleo juvenil se duplicó entre 2007 y 2011 y ahora se sitúa en el 46 y el 42 por ciento, respectivamente. Tener a cuatro de cada diez jóvenes desempleados es una catástrofe social y económica⁵. (En el gráfico 3 se proporcionan más tasas de desempleo por regiones.)

⁵ OIT: Indicadores de corto plazo del mercado de trabajo. Fuentes nacionales.

Gráfico 3. Tasa de desempleo juvenil por región, 1991-2012

p = proyección.

Fuente: OIT: Tendencias mundiales del empleo juvenil; actualización de 2011 (Ginebra, 2011).

b) Empleos de menor calidad, salarios bajos e informalidad

La crisis del empleo de los jóvenes afecta incluso a quienes tienen algún tipo de trabajo. Los jóvenes que no pueden subvenir a sus necesidades sin trabajar están más representados en los segmentos de los trabajadores que perciben el *salario mínimo* y de los que tienen *trabajos mal remunerados* y, por consiguiente, es más probable que se encuentren en el grupo de los *trabajadores pobres* que los adultos ⁶. En los Estados Unidos de América, los trabajadores jóvenes representaban alrededor de la mitad de todos los trabajadores que cobraban el salario mínimo o menos ⁷. El costo que supone para los jóvenes constituir una proporción tan elevada de los trabajadores pobres es la pérdida de las oportunidades educativas y de formación que podrían haber mejorado su productividad y sus ingresos futuros.

La crisis afecta incluso a quienes tienen algún tipo de trabajo. No es sólo una cuestión de cantidad, sino también de calidad.



Los jóvenes también están desproporcionadamente representados en la *economía informal* en comparación con los adultos. En Europa, la proporción de jóvenes en la economía informal es del 17 por ciento, en comparación con el 7 por ciento en el caso de los trabajadores en la edad más productiva (de 25 a 54 años) ⁸. En Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá

⁶ Para obtener más información sobre las estimaciones de trabajadores pobres, véase OIT: *Key Indicators of the Labour Market*, 7.ª edición (Ginebra, 2011), capítulo 1, sección A.

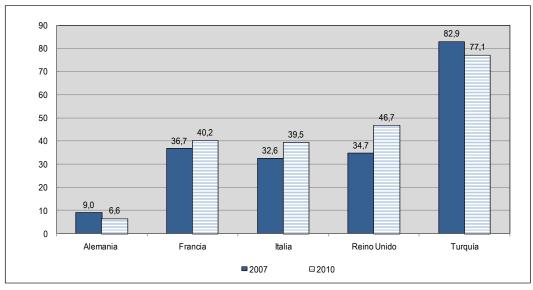
⁷ D. Grimshaw: *Decent pay for young people: Assessing the challenge before and during the crisis*. Ginebra, OIT, documento de trabajo sobre política de empleo (de próxima publicación).

⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011a): *El empleo juvenil en Europa Oriental: una crisis dentro de la crisis*. Documento de antecedentes para la reunión informal de Ministros de

y Perú, el empleo informal entre los jóvenes (de 15 a 19 años) superaba en 30 puntos porcentuales el de los adultos (2009) ⁹. Con respecto a África, la economía informal es la fuente principal de empleos para los jóvenes. En Zambia, al menos el 99 por ciento de los trabajadores adolescentes está empleado en la economía informal ¹⁰. Esto es consecuencia de la incapacidad del sector formal para crear suficientes oportunidades de empleo, un fenómeno agravado por la crisis financiera, que dio lugar a que un número aún mayor de personas pasara a formar parte de la economía informal ¹¹.

La crisis del empleo de los jóvenes no es una mera cuestión de cantidad, sino también de calidad. Signos del deterioro de la *calidad de los empleos* a los que pueden acceder los trabajadores jóvenes son el aumento del *empleo temporal* y la menor duración de los *contratos de duración determinada*. La cuestión es si este tipo de empleos constituye un paso hacia el empleo permanente o una trampa que expone a los jóvenes a precipitarse en una espiral de empleos temporales (en el gráfico 4 se pueden encontrar algunas pistas a este respecto ¹²).

Gráfico 4. Proporción de trabajadores temporales jóvenes que no podían encontrar empleo permanente (2007-2010)



Fuente: OIT, sobre la base de datos de EUROSTAT.

c) Desafíos en la transición de los jóvenes al trabajo decente

Los jóvenes se enfrentan a algunas dificultades durante la transición de la escuela al trabajo. En varios estudios recientes se ha señalado un aumento tanto del tiempo que se necesita para encontrar el primer empleo como de los períodos de transición entre empleos.

Trabajo y Asuntos Sociales que se celebró durante la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.

⁹ OIT: Panorama Laboral. América Latina y el Caribe. Lima (2009).

¹⁰ Véase M. Garcia, y J. Fares, (coordinadores de la publicación): *Youth in Africa's labour market*. Banco Mundial, Washington D.C., 2008; Zambian Central Statistical Office: *Labour force survey report 2008*. Zambian Central Statistical Office, Labour Statistics Branch, Lusaka, 2008.

¹¹ OIT: *Inclusión de la economía informal en las medidas de recuperación*. Reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo, núm. 3, Ginebra.

¹² Preparado por la OIT sobre la base de datos de EUROSTAT.

Si te estás preguntando con qué tipo de dificultades tropiezan los jóvenes durante la búsqueda de empleo, piensa en cuántas veces has leído un anuncio de empleo que te ha interesado, pero al que no has podido presentar una solicitud por no cumplir el número de años de experiencia que se requerían. Es lo que se denomina la «trampa de la experiencia». Los jóvenes también son menos eficaces que los adultos experimentados al buscar un empleo. Durante su búsqueda, los jóvenes alternan entre distintos empleos con la esperanza de encontrar otros que sean mejores. Esos factores prolongan su período de transición al trabajo decente. Si bien no se conocen datos internacionales sobre la duración del período de transición medio, un estudio llevado a cabo en Egipto sugiere que ese período es cada vez más prolongado y el resultado final, cada vez menos previsible. En Indonesia, por ejemplo, el promedio de tiempo que los jóvenes desempleados tardan en encontrar un empleo pasó de 6,9 meses en 2001 a 14,7 meses en 2009 ¹³.

¿Y qué sucede una vez que han encontrado un empleo? Es más probable que se despida a los jóvenes que a los trabajadores adultos y también es mayor la tasa de rotación entre los jóvenes. La crisis financiera ha puesto de relieve que los jóvenes son los últimos en ser contratados y los primeros en ser despedidos. Esto se debe a que sale más barato despedirlos a ellos que a otros trabajadores y a que tienen menor valor profesional al haber estado menos tiempo adquiriendo conocimientos específicos de la empresa.

Otros dos factores adicionales nuevos están causando un empeoramiento de la crisis del empleo de los jóvenes y plantean desafíos para la transición al trabajo decente:

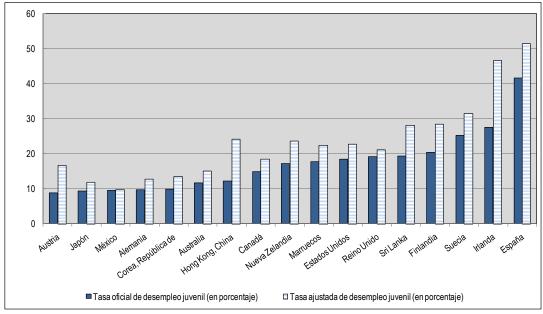
El aumento del número de «jóvenes desalentados», que es otro término utilizado para referirse a los jóvenes que «no participan ni en el empleo ni en la educación o la formación». Estos jóvenes renuncian por completo a buscar empleo a causa de las escasas perspectivas de encontrar trabajo durante una crisis o de la baja calidad de los empleos en comparación con sus competencias profesionales. También están incluidos los jóvenes que han abandonado los estudios y que tuvieron un contacto temprano con la cultura de pandillas y las drogas, o que provienen de entornos socioeconómicos pobres, lo que comporta una disminución de sus posibilidades de empleo.

Por ejemplo, en Irlanda, el desempleo juvenil aumentó de un 8,5 por ciento en 2007 a un abrumador 27,5 por ciento en 2010. En realidad, aunque el dato es alarmante, no refleja el verdadero alcance del problema. La diferencia entre la tasa oficial basada en tendencias anteriores a la crisis financiera y la tasa ajustada, que puede verse en el gráfico 5, corresponde a los jóvenes que se han «refugiado» en el sistema educativo, en lugar de hacer frente a la búsqueda de empleo, o que se quedan en casa sin hacer nada en espera de que mejoren las perspectivas antes de comenzar a buscar un empleo activamente ¹⁴. En cambio, si estos jóvenes estuvieran buscando empleo, la tasa de desempleo juvenil aumentaría en 19,3 puntos porcentuales.

¹³ Se trata de una estimación preliminar de la OIT basada en datos de SAKERNAS, 1996-2009. La distribución de la duración media de la búsqueda de empleo mientras se está desempleado se trunca en el lado derecho (con arreglo a la fecha en que los encuestados respondieron al cuestionario). En 2008 se observó una variación significativa en la duración del tiempo de búsqueda, posiblemente debida a la inclusión de una pregunta adicional en el cuestionario sobre el «número de años en busca de un empleo», además de otra sobre el «número de meses en busca de empleo».

¹⁴ OIT: Global Employment Trends for Youth (Ginebra, 2011).

Gráfico 5. Tasas oficiales de desempleo juvenil y tasas ajustadas en función de la disminución de la tasa de actividad general, 2010 (en porcentaje)



Fuente: OIT, Tendencias mundiales del empleo juvenil, op. cit.

El aumento del desempleo entre los titulados universitarios, y, en general, de los titulados de instituciones de enseñanza superior. Esto se debe al deterioro de la calidad de la educación o a un desajuste entre las competencias profesionales de los titulados y los empleos disponibles. Este fenómeno causa preocupación por varios motivos: contradice la suposición de que la educación superior aumenta la empleabilidad; supone un despilfarro, habida cuenta del alto costo de la inversión en la enseñanza superior y del escaso rendimiento social de los titulados desempleados; provoca la «fuga de cerebros» que se observa entre los jóvenes calificados en muchas economías en desarrollo; y causa frustración personal y política, como han puesto de manifiesto los levantamientos de la «primavera árabe».

d) Mayores desventajas entre los jóvenes y aumento de la polarización

Los jóvenes no sólo se encuentran en una situación de desventaja en comparación con los adultos, sino que, además, hay ciertos grupos de jóvenes que son más vulnerables al desempleo y a otras desventajas sociales. Entre los factores que determinan esas desventajas figuran los siguientes:

■ *La edad*. En la mayoría de los países, cuanto más joven es una persona, mayor es su vulnerabilidad al desempleo, la informalidad y la participación en trabajos peligrosos.

¿Sabías que, de 2004 a 2008, el número de jóvenes que tenían empleos peligrosos aumentó de 51 a 62,5 millones? ¿Y que la tasa de desempleo de los adolescentes (de 15 a 19 años de edad) en Costa Rica es más del triple de la tasa de desempleo de los adultos jóvenes (de 20 a 24 años de edad)?



- *El género*. En la mayoría de los casos, el desempleo de las mujeres supera el de los hombres. Los salarios de las jóvenes también suelen ser inferiores y éstas tienden a estar segregadas en empleos que tradicionalmente se han considerado «femeninos» ¹⁵.
- El nivel de conocimientos básicos, de escolaridad y de competencias laborales. Los jóvenes con menos formación tienen más probabilidades de verse obligados a aceptar trabajos de escasa calidad. El Oriente Medio y el África Septentrional constituyen una excepción, puesto que las tasas de desempleo son más altas entre los jóvenes con mayor nivel de instrucción que entre aquellos que tienen menos formación; se trata de un claro ejemplo del fenómeno del «desempleo entre las personas con formación» que se menciona en el capítulo 2.
- *El origen socioeconómico*. Los jóvenes que provienen de hogares pobres tienden a convertirse en trabajadores jóvenes pobres como consecuencia de la falta de oportunidades de educación y empleo.
- La condición de migrantes. Ya en 2009, los jóvenes migrantes fueron los más afectados por la crisis mundial y los primeros en perder su empleo. Su nivel de desempleo aumentó hasta casi duplicar el de los trabajadores nacionales en España, Irlanda y el Reino Unido.
- El origen nacional y étnico. En Australia, los jóvenes de los pueblos autóctonos tienen casi cuatro veces más probabilidades de estar desempleados que los australianos que no son miembros de los pueblos autóctonos ¹⁶, lo que ejemplifica el modo en que el origen étnico y nacional afecta a las posibilidades de empleo.
- Las discapacidades y la epidemia del VIH/SIDA. Los jóvenes con discapacidad tropiezan con más desventajas en el mercado de trabajo que otros jóvenes que no tienen ninguna discapacidad. En 2009, por ejemplo, la tasa de empleo de los jóvenes estadounidenses con discapacidad en la cohorte de 16 a 20 años ascendía a un 21,2 por ciento, mientras que la tasa de empleo de los jóvenes de la misma cohorte que no tenían una discapacidad era casi 15 puntos porcentuales más elevada ¹⁷.

Además, la *polarización del empleo* también está contribuyendo a un aumento de las desventajas a que se enfrentan los jóvenes. Para entender este fenómeno, hay que imaginar por un momento la manera en que el progreso técnico, especialmente la informatización, puede afectar a las modalidades de empleo. Entre otras cosas, comporta una reducción de la actividad manufacturera y del trabajo de oficina, ámbitos en los que las personas ya no llevan a cabo las tareas rutinarias, ahora realizadas por las máquinas. Este fenómeno, sumado a una mayor desigualdad de los ingresos en los países industrializados, ha ocasionado un crecimiento considerable de la proporción del empleo que corresponde al sector de los servicios. Por consiguiente, hay una mayor demanda de empleos que requieren competencias profesionales bajas o altas, pero no de empleos de nivel medio ¹⁸. Esto significa que las cohortes actuales y futuras de trabajadores jóvenes no sólo se

10

¹⁵ Para más información, véase OIT: *La igualdad de género como eje del trabajo decente*. Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

¹⁶ Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Productivity Commission: Report on Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators 2011 (Canberra, 2011).

¹⁷ Fuente: http://www.disabilitystatistics.org (consultada el 19 de noviembre de 2011).

¹⁸ D. H. Autor y D. Dorn: *The Growth of Low Skill Service Jobs and the Polarization of the U.S. Labor Market*, NBER Working Paper No. 15150; y M. Goos, A. Manning, y A. Salomons: «Job Polarization in Europe», en *American Economic Review: Papers and Proceedings 2009*, vol. 99, núm. 2.

enfrentan al problema de que haya menos empleos y menos posibilidades de progresar, sino también al hecho de que tienen que aceptar empleos poco calificados y remunerados con salarios bajos, que casi siempre son temporales o a tiempo parcial. Probablemente será aún más difícil lograr que disminuya la discriminación que sufren los jóvenes en el mercado de trabajo.

¿Cuáles son, por tanto, las perspectivas de futuro?

A nivel mundial, será necesario crear alrededor de 40 millones de nuevos empleos cada año para las personas que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo, y para absorber además a los 200 millones de personas que están desempleadas en 2012 (de las que 75 millones son jóvenes). El reto es enorme. Si no tienen lugar cambios significativos en el entorno normativo, es probable que se deriven consecuencias importantes para los jóvenes, entre otras los riesgos que se derivan del malestar social y de la pérdida de confianza en el progreso social. Estos riesgos no son ya una posibilidad, sino una realidad. Todos los indicadores de empleo juvenil apuntan a un agravamiento del problema. Puede que la mejor muestra de todo ello sea la situación de los jóvenes en la región del Oriente Medio y el África Septentrional. Si bien esta región cuenta con la población joyen más numerosa y mejor instruida de su historia, más del 26 por ciento de los jóvenes de la fuerza de trabajo en el Oriente Medio y más del 27 por ciento en el África Septentrional no pudieron encontrar un empleo en 2011. Las tasas de crecimiento económico del período previo a la crisis financiera mundial y a la «primavera árabe» no se tradujeron en empleos productivos y decentes para los hombres y las mujeres jóvenes en la economía real ¹⁹. En consecuencia, es evidente que, para invertir esas tendencias, se necesita un enfoque de las políticas diferente. En el capítulo siguiente se examinan algunas de las políticas que pueden ayudar a encontrar una solución para la crisis del empleo de los jóvenes.

¹⁹ A. Berar, M. Fortuny y I. Awad (coordinadores de la publicación): *Jobs, freedom and social justice* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

Capítulo 2. Políticas de trabajo decente para los jóvenes: cuestiones fundamentales y enseñanzas extraídas

En 2005, en la resolución de la CIT se definió un conjunto de políticas y programas con objeto de abordar el problema del empleo de los jóvenes. En el presente capítulo evaluamos los compromisos nacionales asumidos en materia de empleo de los jóvenes y examinamos los progresos realizados desde 2005 en cada uno de los ámbitos de política principales de la resolución.

1. El empleo de los jóvenes: una prioridad cada vez más importante

Considerar el empleo de los jóvenes como una prioridad nacional significa que en los programas generales de políticas se definen objetivos específicos que deberán cumplirse mediante el establecimiento de metas y resultados mensurables. Para lograrlo, podría incluirse el empleo de los jóvenes como un tema transversal de las políticas nacionales o se podría abordar ese tema en sectores específicos. En algunas regiones, como América Latina y África, hay ministerios de la Juventud encargados de esa labor, mientras que, en otras, dicha competencia recae en los ministerios de Comercio o Empleo. Independientemente de cuál sea el modelo institucional, lo importante es que el organismo encargado disponga de una capacidad técnica adecuada y se halle en condiciones de obtener apoyo político para garantizar una aplicación y una buena coordinación entre las distintas instituciones y los interlocutores sociales. A tu juicio ¿por qué deberían participar los interlocutores sociales? El sector privado es la fuente principal de creación de empleo y, por consiguiente, los empleadores son quienes mejor pueden proporcionar información sobre las restricciones y las oportunidades que existen en materia de creación de empleo, así como acerca de la idoneidad de las políticas educativas actuales y de las necesidades futuras en materia de competencias profesionales. Son muchas las iniciativas en el plano nacional en las que participan numerosas partes interesadas (tanto del sector público como del sector privado).

> ¿Sabías que diez países de Asia Oriental consideran que el empleo de los jóvenes es la cuarta prioridad de sus políticas?

OCDE y OIT (2011). Joh rich growth in Asia



Después de examinar los marcos normativos de 138 países, hemos constatado que, de hecho, se está prestando bastante atención al desempleo juvenil. Casi el 30 por ciento de esos países cuenta con estrategias específicas, mientras que otros han incluido disposiciones relativas al empleo de los jóvenes en sus políticas. Sin embargo, el problema reside en que solamente 35 de esos países han adoptado formalmente planes de acción con metas, indicadores y sistemas de seguimiento y evaluación específicos. Los fondos asignados también son muy limitados. De hecho, sólo en el 13 por ciento de las políticas de empleo nacionales examinadas prevén un presupuesto para la aplicación de las prioridades en materia de empleo de los jóvenes.

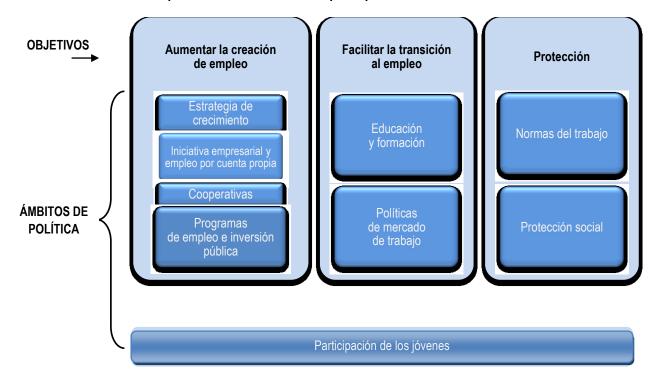
Además, la mayoría de las políticas nacionales se centran en medidas relacionadas con la oferta que hacen hincapié en la importancia del desarrollo de las competencias profesionales, mientras que son menos frecuentes las intervenciones encaminadas a aumentar la demanda de trabajadores jóvenes y empresas de jóvenes, *incluso a pesar de*

que en un diagnóstico del déficit de empleos se indica que el problema radica en que la demanda no logra crear suficientes empleos. En muchos casos, las políticas dan lugar a medidas y objetivos contradictorios, su repercusión es muy limitada y cuando establecen metas, éstas consisten en objetivos nominales de reducción del desempleo o en la creación de un número específico de oportunidades de formación, en lugar de centrarse en la mejora de la calidad de los empleos y la disminución de las vulnerabilidades.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que, incluso a pesar de que el empleo de los jóvenes es una prioridad declarada de los programas de políticas, esa prioridad rara vez se traduce en un marco normativo global.

Cada uno de los ámbitos de política señalados en la resolución que la CIT adoptó en 2005 para tratar de encontrar una solución a la crisis del empleo de los jóvenes se orienta al logro de tres objetivos, tal como se indica en el gráfico 6. En este capítulo las medidas se presentan secuencialmente, ya que no siempre es posible agruparlas exclusivamente en una u otra categoría. Muchas de ellas guardan relación con algunos de los otros objetivos, se centran a la vez en la oferta y la demanda y repercuten tanto en la cantidad como en la calidad del empleo.

Gráfico 6. Ámbitos de política de la resolución adoptada por la CIT en 2005



2. Estrategia de crecimiento

Tradicionalmente, los gobiernos han buscado el crecimiento económico como un medio para conseguir que aumenten las oportunidades de empleo tanto para los adultos como para los jóvenes. No obstante, incluso en el período previo a la crisis, un crecimiento elevado no fue suficiente por sí solo para solucionar el problema del empleo. Es urgente que los gobiernos no busquen cualquier tipo de crecimiento, sino un crecimiento «favorable al empleo». Ese crecimiento puede lograrse mediante de la promoción de la inversión en sectores intensivos en empleo, el fomento de nuevas actividades mediante la utilización de incentivos, y el respaldo a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Veamos, brevemente, algunas políticas que podrían considerarse parte de una estrategia de crecimiento favorable al empleo.

a) Promover la diversificación económica

Una economía diversificada en la que la generación de ingresos se base en más de un sector y que cuente con una política industrial que promueva la manufactura puede impulsar la creación de empleos para los trabajadores adultos y jóvenes ¹.

b) Reducir la inestabilidad económica

Las economías suelen atravesar ciclos con altibajos. Puesto que los jóvenes se ven más afectados por los ciclos y las crisis de la economía, es importante reducir los efectos negativos de la volatilidad económica. Esto puede lograrse mediante la aplicación de políticas anticíclicas, que son medidas que tienen por objeto contrarrestar los efectos de los ciclos, ya sea a través de la estimulación de la economía si ésta se encuentra en recesión, o bien procediendo a enfriarla en el caso de una etapa de expansión excesiva de la actividad económica, para así mantener unos resultados macroeconómicos equilibrados.

c) Reducir las limitaciones que constriñen a las MIPYME y el crecimiento del sector privado

Las políticas económicas pueden ayudar a la creación de empleo por medio de la reducción de las limitaciones que constriñen la capacidad del sector privado de crear empleos. En distintas regiones del mundo, las empresas señalan especialmente que *la falta de acceso a la financiación, de un suministro de electricidad fiable y de medios de transporte igualmente fiables* son las limitaciones más importantes a la hora de hacer negocios ². Reducir esas limitaciones ayudaría a promover la iniciativa empresarial de los jóvenes y el trabajo por cuenta propia y favorecería la transición a la formalidad. Esas políticas también deberían estar dirigidas a las MIPYME. *Véase el recuadro sobre Egipto*.

El sector de las MIPYME en Egipto

Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME) constituyen más del 99 por ciento del sector privado de Egipto y representan el 85 por ciento del empleo. En los últimos años, han sido las principales empleadoras de las personas que ingresan al mercado de trabajo, y contribuyen considerablemente a la generación de empleo, aunque en su mayor parte de manera informal. Estas empresas también son las principales proveedoras de productos y servicios para los mercados locales. Sin embargo, las MIPYME son sumamente vulnerables. No tienen acceso al crédito bancario formal ya que no pueden preparar planes de negocio ni solicitudes de préstamo, y/o tienen estados financieros poco claros o carecen de ellos. Además, los costos administrativos son elevados y faltan competencias bancarias y servicios de desarrollo empresarial para las MIPYME. Por otro lado, estas empresas están sujetas a normas burocráticas y jurídicas que obstaculizan su actividad. Aunque Egipto cuenta con un sistema bancario amplio, sólo el 1 por ciento del crédito bancario total se destina a las MIPYME. Este obstáculo conlleva que se desaprovechen posibilidades económicas y se pierdan oportunidades de empleo para los jóvenes.

d) Dar prioridad a intervenciones centradas en la demanda

Como ya hemos indicado, no basta con prestar una atención especial a la promoción de las competencias profesionales de los trabajadores. Muchas de las medidas examinadas en los apartados de este informe que figuran a continuación pueden generar oportunidades

¹ Véase, por ejemplo, Rodrik, D.: *The real exchange rate and economic growth* (Harvard University, Cambridge, Estados Unidos, 2008).

² Según estudios llevados a cabo en más de 100 países por el Banco Mundial (véase la dirección http://data.worldbank.org/data-catalog/enterprise-surveys).

de empleo para los jóvenes si se centran en la demanda del mercado de trabajo y alientan a las empresas a que contraten a trabajadores jóvenes.

e) Política fiscal favorable a los jóvenes

Para la elaboración y la ejecución de programas e intervenciones encaminados a promover el empleo juvenil se requiere una financiación adecuada y predecible. Los países que deseen abordar este problema y promover el crecimiento favorable al empleo deben dar prioridad en sus presupuestos a los jóvenes y adoptar una política de gastos orientada a los jóvenes.

3. Educación y formación: un viaje a lo largo de la vida

El segundo ámbito de política que podría mejorar las oportunidades de empleo juvenil es el de la educación y la formación. En la mayoría de los países, el aprendizaje permanente mejora las posibilidades de que un joven encuentre un empleo de mejor calidad y redunda en un incremento de su productividad y sus ingresos. Por ejemplo, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), haber terminado los estudios secundarios superiores reduce en 7,4 puntos porcentuales la tasa de desempleo de los jóvenes de 20 a 24 años ³. Además, vivimos en un mundo interconectado en el que el progreso técnico va en aumento. ¿Cuántas veces has ido a una tienda de electrónica e informática y has encontrado allí por lo menos una o dos invenciones nuevas? Por ese motivo, es indispensable que los países mejoren continuamente los niveles educativos y de capacitación profesional de su fuerza de trabajo, de manera que puedan encontrar un lugar en la economía mundial ⁴.

a) Educación básica

A pesar de algunas mejoras muy importantes, en los países en desarrollo persisten las deficiencias y disparidades entre hombres y mujeres relacionadas con el acceso a la enseñanza y la calidad de la misma.

En 2009, el número total de niños en edad de asistir a la *escuela primaria* que no fueron matriculados se elevó a 67 millones, de los cuales 35 millones eran niñas ⁵.

¿Sabías que casi la mitad de las niñas no escolarizadas del mundo vive en el África Subsahariana?

Banco Mundial (2011). A Statistical Summary of Gender and Education around the World



³ OCDE: Education at a Glance 2011: Highlights.

⁴ OIT: Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

⁵ Ibíd.

- 130 millones de jóvenes abandonan la escuela sin haber adquirido las *nociones* básicas de lectura, escritura y aritmética que se requieren para la vida diaria, por lo que les resulta difícil competir en el mercado de trabajo y aspirar a tener medios de vida sostenibles. No pueden entender plenamente las condiciones de un estilo de vida saludable ni desenvolverse en los sistemas jurídicos y empresariales ⁶.
- En 2007, unos 71 millones de adolescentes no estaban escolarizados en el *nivel inferior de la enseñanza secundaria*, bien porque no habían finalizado la enseñanza primaria o porque no habían logrado pasar al nivel inferior de la enseñanza secundaria ⁷. Estos adolescentes abandonan la escuela debido a que, para muchos de ellos, el sistema educativo no es lo bastante flexible como para adaptarse a sus necesidades, o porque sus familias sencillamente no pueden costear la educación. Es posible subsanar este problema por medio de medidas de protección social que ayuden a las familias pobres a sortear las dificultades sin comprometer la educación de sus hijos.

Otro motivo de abandono escolar es la calidad deficiente de la educación básica de los estudiantes que no facilita la transición a la enseñanza secundaria. Un estudio del Banco Mundial, en el que se utilizaron datos de 2003 sobre los resultados de los alumnos en las pruebas de matemáticas y ciencias en una muestra de 26 países en desarrollo y 21 países avanzados, reveló que sólo un 5 por ciento de los estudiantes de los países avanzados no llegaba al nivel mínimo de alfabetización funcional en esas dos materias, mientras que más de la mitad de los estudiantes examinados en los países en desarrollo no alcanzaba ese nivel⁸. El rendimiento escolar bajo se debe a que, en muchos países en desarrollo, las escuelas están en mal estado y los profesores, mal remunerados. La distribución del personal docente también es desigual: con demasiada frecuencia, las regiones más pobres y con las escuelas en peores condiciones no sólo tienen menos profesores sino que éstos son los menos calificados. En el África Subsahariana es necesario contratar a 1,2 millones de profesores de enseñanza primaria de aquí a 2015 para poder crear un entorno de aprendizaje satisfactorio para todos los niños. ¿Te imaginas el desafío que eso representa? Los países en desarrollo no sólo tienen que multiplicar las oportunidades de educación de los jóvenes, sino también mejorar la calidad de la enseñanza. Esto es fundamental para que aumente la productividad individual y económica de los jóvenes⁹.

b) Iniciativas para brindar una segunda oportunidad

La tasa media de abandono prematuro de los estudios o de los sistemas de aprendizaje en la Unión Europea es del 14 por ciento aproximadamente, aunque en algunos países oscila entre el 20 y el 30 por ciento ¹⁰. En la República Unida de Tanzanía, por ejemplo, las tasas de

⁶ OIT: *Resolución relativa al empleo de los jóvenes*. Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93.ª reunión, Ginebra, junio de 2005 (http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf).

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): *Llegar a los marginados. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2010.* París, 2010 (http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001878/187865S.pdf).

⁸ E. A. Hanushek y L. Wossman: *Education quality and economic growth* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007).

⁹ UNESCO: *Llegar a los marginados, op.cit.*

¹⁰ Comisión Europea: *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*. Bruselas, COM (2011), 933.

abandono escolar de las niñas en la enseñanza secundaria son mucho más altas que las de los niños, a pesar de que las tasas de matriculación son las mismas, lo que significa que la proporción de mujeres jóvenes que cursan estudios postsecundarios y superiores es todavía más baja ¹¹. Por consiguiente, brindar una segunda oportunidad para acceder a la educación formal puede ayudar a aquellos jóvenes que abandonaron la escuela, o que nunca asistieron a ella, a adquirir los conocimientos y competencias básicos necesarios, mediante la utilización de programas con planes de estudios prácticos, horarios flexibles y métodos de enseñanza menos formales que puedan atraer y mantener el interés de los jóvenes. Los programas que se ocupan de los jóvenes durante toda la adolescencia parecen ser los más eficaces ¹². Las iniciativas para brindar una segunda oportunidad deberían estar dirigidas a los pobres, en especial a las niñas, ya que se ha observado que el aumento en un punto porcentual de la proporción de mujeres jóvenes con educación secundaria puede incrementar un 0,3 por ciento en promedio el crecimiento per cápita de los ingresos anuales. Además, un año adicional por encima de la duración del período de escolarización promedio se traduce en un aumento de los futuros salarios de las jóvenes que oscila entre un 10 y un 20 por ciento¹³. A la vista de todo lo anterior, ¿no vale la pena dar una segunda oportunidad?

¿Quieres saber cómo está abordando China el problema del desempleo de los titulados universitarios?

China puso en marcha un programa de pasantías con objeto de impartir formación en las empresas a un millón de titulados universitarios; alentó a los titulados a trabajar a nivel comunitario y en las regiones occidentales menos desarrolladas para prestar apoyo a la educación rural, la construcción de infraestructura agrícola y los servicios de salud en las zonas rurales; promovió la cooperación entre la industria, las universidades y los institutos de investigación; hizo hincapié en el fomento de la iniciativa empresarial por medio de un concurso nacional en el que compiten titulados universitarios; y estableció cursos de desarrollo profesional y servicios de asesoramiento para facilitar una transición sin contratiempos de la enseñanza al mundo laboral.

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de China, *Estadísticas del trabajo y de la seguridad social* (www.stats.gov.cn), 2010, y W. Meiyan y W. Dewen: *The China Population and Labour Yearbook*, vol. 3, Chinese Academy of Social Sciences Yearbooks, 2011.

c) Educación terciaria

La educación terciaria también puede mejorar el empleo, aunque acceder a ella puede ser difícil. Los crecientes costos de la educación universitaria, que no solo impiden que los jóvenes accedan a ella sino que acrecientan las desigualdades entre la población juvenil, ha desencadenado algunos movimientos de protesta recientes (por ejemplo, en Chile, Estados Unidos, Israel y Reino Unido). Incluso cuando los jóvenes pueden permitirse cursar

¹¹ República Unida de Tanzanía: *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP II)*. Ministry of Finance and Economic Affairs (2010).

¹² Muchos países han ampliado los intervalos de edad de su definición de «jóvenes». Esto plantea un problema en relación con las estrategias para el desarrollo de competencias. No es fácil elaborar estrategias para la transición al trabajo cuando la categoría de «jóvenes» incluye personas de edades comprendidas entre los 15 y los 25 años. En cambio, es mucho más eficaz y ofrece más posibilidades de éxito dirigir las intervenciones a jóvenes de entre 15 y 19 años (adolescentes), un grupo al que las perspectivas de permanecer o regresar a la escuela pueden resultarle más atractivas. Para la categoría de las personas de edades comprendidas entre los 20 y los 24 años resultan más eficaces las estrategias de formación fuera de la enseñanza formal.

¹³ G. Psacharopoulos y H. A. Patrinos: *Returns to investment in education: A further update.* Policy Research Working Paper (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002).

estudios de educación superior, los excesivos costos que ello conlleva han de financiarlos las familias o tienen como consecuencia su endeudamiento a largo plazo.

El empeoramiento de la calidad de la educación terciaria es otro problema. Los diplomas obtenidos en ciertas instituciones están devaluados a los ojos de los empleadores y las empresas, lo que produce el ya mencionado fenómeno del desempleo entre los jóvenes con formación. La escasa demanda de trabajadores altamente calificados comporta condiciones de trabajo y remuneraciones que los jóvenes titulados de las economías en desarrollo rechazan, lo que los lleva a desvincularse del mercado de trabajo y/o a emigrar.

d) Vincular la enseñanza y la formación con el mundo del trabajo

Muchos jóvenes tienen dificultades para encontrar empleo debido al desajuste entre su educación y las necesidades del mercado de trabajo. La innovación, la tecnología y la evolución de los mercados han transformado el mundo del trabajo en un entorno que cambia a un ritmo acelerado. Es necesario dotar a la creciente fuerza de trabajo juvenil con las competencias profesionales que requieren los empleos del futuro, pero también actualizar las competencias de la fuerza de trabajo existente para que pueda adaptarse a un mundo en continua transformación. El mayor desafío lo plantean los sectores intensivos en tecnología y conocimientos, que también ofrecen las mayores posibilidades de crecimiento económico y creación de empleo ¹⁴.

A fin de resolver ese problema, la mayoría de los países de la Unión Europea intentan medir los déficits de competencias y ajustar sus políticas y estrategias de formación. Muchos intentan, además, anticipar las necesidades en materia de competencias a medio y a largo plazo para poder garantizar una mejor adecuación entre la educación y las necesidades del mercado de trabajo. Estos esfuerzos han redundado en mejoras importantes en muchos países, especialmente cuando han ido acompañados de asesoramiento, orientación e información con objeto de ayudar a los jóvenes a tomar decisiones con conocimiento de causa y permitir que los responsables de la adopción de decisiones asignen recursos financieros adecuados y efectúen ajustes en las políticas de inmigración ¹⁵. Por ejemplo, la Comisión para el Empleo y las Competencias Laborales del Reino Unido (UKCES) es un organismo público fundado en una alianza social entre directores de empresa de distintos sectores, sindicatos y otros actores, que recopila los resultados de las investigaciones y determina las necesidades futuras en materia de competencias profesionales 16. De ese modo, el desajuste de las calificaciones puede abordarse por medio del fortalecimiento del vínculo entre la educación y el mundo del trabajo.

e) Enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP)

Varios países también se están centrando en la reforma de la enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) a fin de que ésta sea pertinente y adecuada en las nuevas

¹⁴ O. Strietska-Ilina: «Skill shortages», en: *Modernising vocational education and training*. Fourth report on vocational education and training research in Europe (Luxemburgo, Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), 2008).

¹⁵ Ibíd.

¹⁶ The UK System of Inter-institutional Co-ordination and Collaboration for the Anticipation of Skill Needs. Proyecto de estudio para la OIT (inédito).

circunstancias económicas ¹⁷. Es necesario coordinar y ofrecer la EFTP a través de sistemas de gran calidad que tengan en cuenta la diversidad geográfica, de género y económica y que al mismo tiempo sean capaces de satisfacer las necesidades de los distintos sectores de la economía. Por consiguiente, los países están tomando medidas para abordar una serie de deficiencias, como una mala percepción pública, la ineficacia de los mecanismos de seguimiento y evaluación, la financiación insuficiente y la mala gestión. Viet Nam, por ejemplo, está diversificando el sistema de formación profesional con objeto de incluir programas de formación periódicos y a tiempo completo, programas itinerantes y programas de formación en empresas y en pueblos donde se practican oficios tradicionales. También está ampliando el alcance de esas medidas para llegar a determinados grupos beneficiarios, como los agricultores que han perdido sus tierras y las minorías étnicas ¹⁸.

En el contexto de la actual revolución tecnológica, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden modernizar los planes de estudio de la EFTP, aumentar la pertinencia de la oferta de calificaciones y ampliar la capacidad de matriculación de las instituciones. La extensión cada vez mayor de la infraestructura y la conectividad, así como la disminución del costo de los equipos, han permitido integrar las TIC en la EFTP a un precio asequible. Imagina las posibilidades que brindan, por ejemplo, las nuevas tecnologías en África. Las comunicaciones móviles en África han aumentado desde 2000 a un ritmo muy superior al registrado en las demás regiones del mundo ¹⁹. Gracias a la mejora de la conectividad, el 69 por ciento de los teléfonos móviles de África tendrán acceso a Internet para 2014 ²⁰. ¿Te imaginas las perspectivas que habría si esa mejora se utilizara en beneficio de la enseñanza y la formación? Es necesario que los responsables de la formulación de políticas conciban iniciativas que promuevan la utilización de esas nuevas tecnologías para abordar los desafíos que plantea el desarrollo de las competencias profesionales, algo que no se hace en las prácticas educativas tradicionales, especialmente porque los jóvenes tienden a adoptar las nuevas tecnologías desde una edad temprana.

f) Aprendizaje, pasantías, formación en el empleo y contratos de formación

Se considera que el aprendizaje es una manera eficaz de preparar a los jóvenes para el mercado de trabajo. Algunos programas de aprendizaje forman parte del sistema educativo formal; otros incluyen un examen final en el que se ha de demostrar la comprensión teórica y

¹⁷ En reconocimiento de este programa de políticas, en enero de 2009 se creó el Grupo de Trabajo interinstitucional sobre enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) con el objeto de comprender los aportes de cada uno de los organismos que participan en la EFTP y de identificar los ámbitos para una posible colaboración a nivel de sedes en términos de investigaciones y asesoramiento sobre la coherencia de las políticas, así como a nivel de los países en lo concerniente al examen de las políticas. En el Grupo de Trabajo participan representantes de la OIT, la UNESCO, la Fundación Europea de Formación (FEF), la OCDE, la Comisión Europea, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo.

¹⁸ OIT: *Increasing the employability of disadvantaged youth*, Skills for Employment Policy Brief, Ginebra, 2011.

¹⁹ E. B. Kapstein: «Africa's Capitalist Revolution», en *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2009, págs. 119 a 128.

²⁰ J. M. Ledgard: «Digital Africa», en *The Economist: Intelligent Life Magazine*, edición *Spring* 2011.

práctica para ejercer una profesión ²¹. En los países europeos con sistemas de aprendizaje sólidos la relación entre el desempleo de los jóvenes y el desempleo de los adultos es más baja, y los jóvenes constituyen un segmento más numeroso en las ocupaciones calificadas y bien remuneradas. En 12 países europeos se observó que los programas de aprendizaje consiguen buenos resultados en comparación con la educación escolar ²². En varios países desarrollados se han reforzado esos programas durante la crisis. Por ejemplo, en Francia se comenzó a ofrecer un año de exención de las cotizaciones de la seguridad social a las empresas que contrataran a aprendices jóvenes y, en Australia, se introdujo el pago de una prima a los empleadores cuando se completara satisfactoriamente un programa de aprendizaje. Las empresas que contrataran a aprendices también recibirían un trato preferente en las licitaciones para nuevos proyectos de infraestructura financiados por el Gobierno.

La cuestión que se plantea es en qué medida es posible reproducir esos logros en los países en desarrollo, habida cuenta de la escasa magnitud del sector asalariado formal y de la precariedad de sus instituciones. Como la mayor parte del empleo juvenil en el mundo en desarrollo se concentra en la economía informal, los programas de aprendizaje informales, si bien no son perfectos, pueden ser la única opción disponible. Cabe la posibilidad de complementar esos programas con una formación elemental en escritura y aritmética a fin de garantizar que los trabajadores posean al menos ciertas competencias para ganarse la vida.

Los programas de pasantías también desempeñan una función en la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo. En el Uruguay, por ejemplo, los estudiantes completan sus conocimientos teóricos con la adquisición de competencias en una actividad laboral realizada en una empresa por un período mínimo de tres meses. Otros sistemas, como el programa de formación en el empleo de Bulgaria, ofrecen a los jóvenes contratos de empleo con una duración de seis meses, durante los que reciben formación profesional y un salario mínimo si están empleados a tiempo completo. A cambio, los empleadores perciben subvenciones considerables durante el tiempo que dure el curso de formación. Italia también ha introducido un contrato de formación con objeto de permitir que los trabajadores jóvenes adquieran las competencias necesarias para un empleo específico ²³. Este tipo de contrato tiene una duración de entre 9 y 18 meses y está condicionado a la adopción de un plan de formación específico. Los empleadores, por su parte, pueden beneficiarse de desgravaciones fiscales y otras ventajas.

4. Políticas de mercado de trabajo

Esto nos lleva al segundo ámbito de política recomendado en la resolución de la CIT para mejorar el empleo juvenil. La utilización de políticas de mercado de trabajo, como los servicios públicos de empleo, los subsidios salariales, las prestaciones para trabajadores en

²¹ G. Quintini y S. Martin: Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD countries. París, OCDE, 2006; R. Van der Velden, R. Welters y M. Wolbers: The integration of young people into the labour market within the European Union: The role of institutional settings, Working Paper No. 2001/7E, Universidad de Maastricht, 2001; M. Gangl: «Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets», en Muller, W. y M. Gangl (coodinadores de la publicación): Transitions from education to work in Europe – The integration of youth into EU labour markets, Oxford University Press, 2003.

²² M. Gangl, «Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets», op. cit.

²³ La iniciativa también puede aplicarse a otras categorías de trabajadores en situación vulnerable o a desempleados de larga duración, con objeto de ayudarles a reintegrarse al mercado de trabajo.

activo y otros instrumentos, puede ser muy beneficiosa para los jóvenes desfavorecidos. En el cuadro que figura a continuación encontrarás una descripción breve de cada una de esas medidas y algunas de sus ventajas e inconvenientes ²⁴. (Cuando lo leas, piensa en otra política de mercado de trabajo innovadora que podría mejorar el empleo juvenil.)

Tipo de políticas de mercado de trabajo Descripción

- Políticas activas de mercado de trabajo (PAMT)
- Son políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) aquellas que tienen por objeto facilitar la transición de la escuela al mundo del trabajo, reducir las desventajas que afectan a los jóvenes, prevenir la desvinculación con respecto al mercado de trabajo y atenuar las deficiencias de ese mercado. Se trata de medidas como la oferta de incentivos a los empleadores para que contraten a jóvenes, la prestación de ayuda a los jóvenes en la búsqueda de empleo o la promoción de la creación de empleo público, entre otras. Las PAMT son importantes, especialmente en épocas de crisis, porque un aumento de sólo un 0,5 por ciento del PIB destinado al gasto en PAMT puede traducirse en un incremento del empleo de entre el 0,2 y el 1,2 por ciento, dependiendo del país.
- Para poder sacar el máximo partido de las PAMT es esencial que la concepción de los programas sea inteligente y su ejecución, eficaz en función de los costos, que se eviten las medidas superfluas (se habría podido lograr los mismos resultados sin ellas) y que se impida que las medidas terminen por beneficiar a quienes ya tienen una buena situación. La aplicación fructífera de las PAMT puede dar lugar a un ciclo de mayores ingresos y, con ello, a un aumento de la demanda de mano de obra. Otros beneficios sociales son, por ejemplo, una mayor equidad y el retroceso de los comportamientos antisociales derivados de la desvinculación del mercado de trabajo. Por ejemplo, en los países de la OCDE, los gastos en PAMT se sitúan entre el 1 y el 2 por ciento del PIB y son el principal vehículo para abordar el desempleo juvenil.
- 2. Servicios públicos de empleo
- Los servicios públicos de empleo pueden contribuir a paliar la falta de información y la articulación deficiente entre la oferta y la demanda de competencias profesionales por medio de la prestación de orientación profesional personalizada a los jóvenes y de ayuda para su inscripción como solicitantes de empleo, así como mediante el establecimiento de contactos con empleadores que estén dispuestos a contratar a jóvenes desfavorecidos, con lo que se proporcionan mejores servicios de búsqueda de empleo y colocación. En los países de Europea Oriental y Asia Central, los jóvenes son los principales usuarios de los servicios de orientación profesional y de búsqueda de empleo. En la República de Moldova, el 79 por ciento de los beneficiarios de los servicios de orientación profesional son jóvenes menores de 29 años.
- Sin embargo, los servicios públicos de empleo no han podido responder a la evolución de las necesidades del mercado de trabajo en todos los países. En el Oriente Medio y el África Septentrional, por ejemplo, los servicios públicos de empleo son débiles debido a que la mayor parte de los empleos son informales y a que no se llevan registros de las vacantes. Por consiguiente, los desempleados ven pocas ventajas en inscribirse y los empleadores no recurren primeramente a esos servicios. Además, las oficinas de empleo no disponen de la infraestructura ni de la capacidad técnica y financiera necesarias para proporcionar información fiable y actualizada a quienes buscan empleo. En Jordania, por ejemplo, casi el 90 por ciento de las personas que buscan empleo nunca han utilizado la bolsa de trabajo ni los servicios de asesoramiento y

²⁴ OIT: Resolución relativa al empleo de los jóvenes, op. cit.

Tipo de políticas de mercado de trabajo Descripción

 Subsidios salariales, salario mínimo y prestaciones para trabajadores en activo prefieren recurrir a recomendaciones e información informales.

- Los subsidios salariales consisten en dividir el pago de los salarios entre los empleadores y los gobiernos, o en incentivos financieros para los empleadores que contraten a trabajadores jóvenes y/o que proporcionen formación en el empleo. En términos generales, los subsidios salariales han tenido efectos positivos en el empleo juvenil. Por ejemplo, en Sri Lanka han alentado la contratación entre el 22 por ciento de los empleadores que reúnen determinadas condiciones, y el 86 por ciento de esos empleadores han declarado que siguieron dando empleo a esos trabajadores después de dejar de percibir el subsidio.
- Los subsidios salariales son más eficaces cuando se conciben con la finalidad de abordar las desventajas específicas que afrontan los jóvenes durante un período limitado. Así ocurre en algunos países en los que se pagan subsidios por contratos de empleo de duración limitada con la esperanza de que sirvan como vía de acceso al mercado de trabajo. No obstante, los subsidios que se conceden de manera generalizada a los jóvenes en atención a su edad a menudo ocasionan distorsiones en el mercado de trabajo, y los contratos de empleo terminan en el momento en que deja de percibirse el subsidio. Por ese motivo, es importante vincular los subsidios con la formación en el empleo. También se necesitan sistemas de seguimiento y evaluación sólidos que eviten los abusos y aseguren que la empleabilidad de los trabajadores jóvenes mejore y que éstos no se conviertan en una fuente de mano de obra barata.
- Otro programa concebido para mantener el poder adquisitivo de los trabajadores jóvenes es el salario mínimo, especialmente útil para el excesivo número de jóvenes que tienen empleos remunerados con salarios bajos, como ya se ha mencionado. En algunos países se establece un salario mínimo juvenil inferior al salario mínimo de los adultos, con el propósito de que sea más interesante contratar a trabajadores jóvenes, y de conseguir al mismo tiempo que disminuyan los incentivos a abandonar la escuela antes de tiempo. No obstante, los resultados de esos programas no son concluyentes; en todo caso, si bien no hay normas internacionales que impidan que los países establezcan un salario mínimo de una cuantía inferior para los jóvenes, los motivos que se invoquen para justificar esta política deberían reconsiderarse periódicamente a la luz del principio de la «igualdad de remuneración por trabajo de iqual valor».
- Las prestaciones para los trabajadores en activo también permiten abordar la cuestión de los trabajos mal remunerados recurriendo a los mecanismos de ingresos adicionales, que se proporcionan en forma de deducciones fiscales o pagos globales únicos cuya finalidad es brindar incentivos a los jóvenes para que acepten trabajos mal remunerados. Sin embargo, esas prestaciones deberían entenderse como un complemento, no como un sustituto, de las políticas de salario mínimo.
- 4. Contratos de empleo y derechos de los trabajadores
- Las reglamentaciones de protección del empleo desempeñan una función importante con miras a garantizar un trato justo para los trabajadores. Actualmente existe una amplia gama de contratos que tienen por finalidad facilitar la contratación de trabajadores jóvenes con el anzuelo de la reducción de sus derechos (por ejemplo, las pensiones, la asistencia médica, las asignaciones familiares, etc.). No obstante, la experiencia parece indicar, que promover la contratación a expensas de los derechos y las prestaciones sociales de los trabajadores jóvenes tiene como consecuencia un aumento de la vulnerabilidad y la inseguridad a largo plazo.

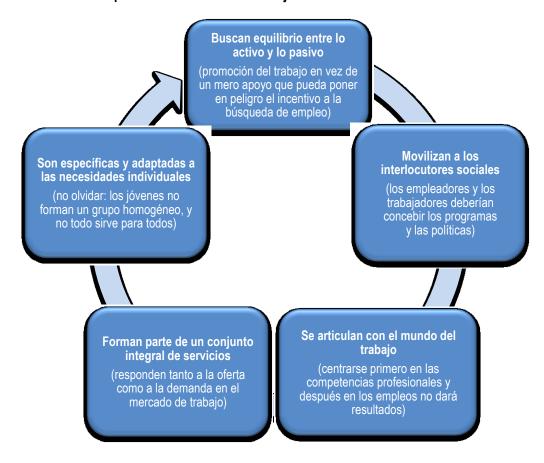
Tipo de políticas de mercado de trabajo Descripción

- Lo anterior pone de relieve la correlación inversa que se ha establecido entre el grado de protección prestado a los trabajadores y los incentivos para que las empresas los contraten. Por ejemplo, la mayor inestabilidad en el empleo de los trabajadores jóvenes de la Unión Europea de 1999 a 2006 estuvo relacionada con la mayor debilidad de la legislación en materia de protección del empleo y la menor fortaleza de los sindicatos. Ante la presión de los jóvenes, la OIT y los sindicatos, muchos países europeos reformaron su legislación en el sentido de limitar las restricciones al uso del empleo temporal, en vez de reducir los derechos a prestaciones. El empleo temporal, que representa la mayoría de los nuevos empleos para los jóvenes, se materializa principalmente en contratos de plazo fijo y contratos por obra o servicio. No obstante, es importante señalar que esta modalidad da lugar a una dualidad de trato en el mercado laboral, entre la protección estricta que se brinda a los empleados permanentes y la menor protección que se proporciona a los empleados jóvenes temporales. Asimismo, la inmensa mayoría de los empleos que se perdieron durante la crisis, también eran empleos temporales, por lo que los jóvenes fueron los más afectados.
- 5. Políticas que facilitan la transición al empleo formal
- Una mejor aplicación de la legislación en materia de contratos de trabajo y otras medidas complementarias puede contribuir a la transición desde el empleo informal al empleo formal. En la Argentina, tras la profunda crisis económica de comienzos de la década de 2000, el gobierno simplificó los procedimientos de inscripción de los trabajadores y aumentó los recursos financieros a disposición de la inspección laboral a fin de que ésta pudiera abordar los altos niveles de empleo informal. La consecuencia de esas medidas fue que, durante los dos primeros años del programa, se inscribió a casi un tercio de los trabajadores informales identificados en el curso de las inspecciones del trabajo, lo que ayudó a disminuir la informalidad entre los trabajadores jóvenes. El Gobierno también adoptó una legislación que exigía la formalización de los contratos de plazo fijo, con disposiciones pormenorizadas sobre la formación, las cotizaciones a la seguridad social y los salarios, e impuso sanciones a las empresas que explotaban a los aprendices y a los trabajadores jóvenes.

Después de este examen de las distintas medidas, ¿puedes pensar en cinco características ²⁵ que constituirían buenas políticas de mercado de trabajo? Al respecto, fíjate en el gráfico 7.

²⁵ OIT, ibíd.

Gráfico 7. Características de las políticas de mercado de trabajo adecuadas



5. La iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes

La promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes es otro enfoque de política que puede redundar en una disminución muy significativa del desempleo juvenil. La actividad empresarial puede brindar a los jóvenes oportunidades de empleo independiente y ayudar a crear oportunidades laborales para otros jóvenes. Además, la iniciativa empresarial tiene una repercusión social positiva en la vida de las personas. En Kenya, por ejemplo, las participantes en el programa *Tap & Reposition Youth*, que proporcionó microcréditos a las adolescentes de Kenya, lograron elevar el nivel de sus activos y ahorros. Además, las beneficiarias del programa alcanzaron una mayor apertura de espíritu en lo tocante al género ²⁶.

Por consiguiente, los gobiernos deberían adoptar medidas que promuevan la iniciativa empresarial de los jóvenes y programas que favorezcan la actividad empresarial entre las personas jóvenes y les ayuden a sortear los obstáculos con que tropiecen al poner en marcha sus negocios, tales como el acceso insuficiente a la financiación o la falta de capital físico ²⁷. El respaldo público puede revestir la forma de cursos de capacitación empresarial para los jóvenes, campañas dirigidas a cambiar las actitudes sociales y culturales de cara a la iniciativa empresarial de los jóvenes, un mayor acceso a la financiación, actividades de

25

²⁶ Youth Employment Inventory («Inventario sobre Empleo Juvenil»), julio de 2011.

²⁷ U. Schoof: *Stimulating youth entrepreneurship: Barriers and incentives to enterprise start-ups by young people*. SEED, documento de trabajo núm. 76, Serie sobre juventud y espíritu de empresa, OIT, Ginebra, 2006, pág. 67.

tutoría, servicios de apoyo a las empresas y la mejora del entorno normativo y administrativo ²⁸.

¿Sabías que la mayoría de los empresarios tienen entre 25 y 34 años de edad?

Global Entrepreneurship Monitor, 2010



La promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes es un instrumento importante entre todos los tipos de intervenciones concebidas para luchar contra el desempleo juvenil. De hecho, en 2011, el número total de iniciativas de promoción de la capacidad empresarial representó el 20 por ciento de todos los programas, lo que las convierte en el segundo tipo de proyectos más importante después de la capacitación laboral ²⁹. En África se concentra la mayor proporción de esos proyectos (31 por ciento), seguida del Oriente Medio y el África Septentrional (26 por ciento). Además, las medidas de promoción de la iniciativa empresarial juvenil fueron las que tuvieron un efecto más positivo en la creación de empleo de entre todos los programas examinados por el Youth Employment Inventory de 2007.

Sin embargo, para que estos programas sean eficaces, es necesario que:

- se centren en los *obstáculos específicos* con que tropiezan jóvenes y los *grupos más desfavorecidos*, como las mujeres;
- ofrezcan paquetes de prestaciones que incluyan una amplia gama de servicios, como cursos teóricos, asesoramiento y seguimiento, en lugar de limitarse a proporcionar una formación gerencial o apoyo financiero;
- integren un *plan de estudios sobre temas empresariales* en la educación secundaria y superior;
- establezcan un *entorno normativo* favorable, que facilite el crecimiento de las empresas; y
- efectúen evaluaciones de impacto para asegurar una mejora continua.

26

²⁸ U. Schoof, *op. cit.*, pág. 23; W. Cunningham, M.L. Sanchez-Puerta y A. Wuermli: *Active labour market programs for youth: A framework to guide youth employment interventions*. Employment Policy Primer Note, No. 16, Banco Mundial, Washington, D.C., 2010; A. R Hofer, y A. Delaney: *Shooting for the moon: Good practices in local youth entrepreneurship support*, OECD LEED Working Paper 2010/11 (Trento (Italia), OECD Publishing, 2010).

²⁹ El *Youth Employment Inventory* es una base de datos que contiene información sobre más de 400 proyectos de creación de empleo juvenil en más de 90 países. Su propósito es identificar enfoques eficaces para la promoción del empleo juvenil. El Youth Employment Inventory, establecido por el Banco Mundial, es ahora una iniciativa conjunta del Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico de Alemania, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización International del Trabajo, el Banco Mundial y la Red de empleo para los jóvenes. Véase: www.youth-employment-inventory.org/.

6. Cooperativas

Las cooperativas son otra fuente importante de creación de empleo independiente. Entre sus ventajas cabe citar que requieren poco capital y que son empresas de responsabilidad limitada. Además, pueden establecerse tanto en entornos urbanos como rurales y en todos los sectores (por ejemplo, la arquitectura, el diseño, los servicios de tecnologías de la información, la contabilidad, etc.), y por personas con cualquier nivel de competencias profesionales. En África y en los países de la OCDE, es frecuente que las MIPYME se agrupen para formar cooperativas y compartir servicios ³⁰. En Marruecos, un número importante de diplomados han establecido recientemente las *coopératives des lauréats*, o cooperativas de jóvenes licenciados; este tipo de cooperativas ha aumentado un 38 por ciento desde 2005, y representaron el 3,5 por ciento del movimiento cooperativo nacional en 2010 ³¹. Un estudio llevado a cabo en Quebec también ha puesto de manifiesto que las cooperativas tienden a tener una vida más prolongada que otros negocios (más de seis de cada diez cooperativas sobreviven más de cinco años, en comparación con cuatro de cada diez empresas en el sector privado en general) ³².

¿Sabías que las cooperativas dan empleo a 100 millones de personas en todo el mundo?

The International Cooperative Movement and the World Summit for Social Development: The Basis for an Effective Partnership



Las cooperativas financieras ³³ constituyen la segunda red bancaria más grande del mundo y tienen el 45 por ciento de sus sucursales en zonas rurales ³⁴. También han demostrado poseer un nivel elevado de resistencia en épocas de crisis económicas y financieras ³⁵. Estos establecimientos prestan servicios a los jóvenes y a los empresarios para ayudarles a poner en marcha, mantener y ampliar sus empresas. En África, por ejemplo, algunas cooperativas han abierto líneas de crédito especiales para jóvenes empresarios. En otros casos, contribuyen a la educación y la formación en la esfera de la iniciativa empresarial cooperativa por medio de programas de aprendizaje. En Italia, en el marco de una iniciativa innovadora, algunos jóvenes cumplen su servicio civil en

³⁰ Götler von Ravensburg, N.: *Enterprise future lies in cooperation: Entrepreneur cooperatives in Africa*. Documento de trabajo núm. 2 de CoopAfrica, OIT, Ginebra, 2009.

³¹ Zouhir H.: «Les coopératives des jeunes diplômés: Une expérience d'auto-emploi qui s'affirme», en *Revue Marocaine des* Coopératives, núm. 1, 2011.

³² Se trata de un estudio realizado por el Departamento de Industria y Comercio del Gobierno del Quebec en 2008, con contribuciones de Lise Bond, Michel Clément, Michel Cournoyer y Gaétan Dupont.

³³ Es decir, las cooperativas de ahorro y préstamo, las asociaciones de crédito y los bancos cooperativos.

³⁴ Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), del Grupo del Banco Mundial: *Financial access 2010: The state of financial inclusion through the crisis*. Washington, D.C., 2010, pág. 13.

³⁵ OIT: Resilience of the cooperative business model in times of crisis, Ginebra, 2009.

cooperativas y otras empresas de carácter social; un 10 por ciento de los participantes en esa iniciativa han sido contratados por esas mismas cooperativas ³⁶.

7. Programas de empleo e inversión pública

Los programas de empleo e inversión pública (en adelante, PEIP) están cobrando gran importancia en la búsqueda de soluciones a la crisis del empleo, especialmente en las comunidades desfavorecidas que presentan un alto índice de empleo informal. Estos programas suelen estar vinculados con el desarrollo de la infraestructura y se marcan como objetivo contar con una participación de jóvenes de entre el 50 y el 60 por ciento, aproximadamente ³⁷. En los países en desarrollo, la inversión en proyectos de infraestructura poco costosos, como la irrigación a pequeña escala y la ordenación de las tierras y los recursos hídricos en zonas rurales, puede crear empleos para trabajadores con una amplia gama de competencias profesionales, desde personal semicalificado y técnicos calificados hasta ingenieros y especialistas en tecnologías de la información y las comunicaciones, además de otros trabajadores. A menudo, en los PEIP también se integran programas de formación orientados a mejorar las competencias laborales de los trabajadores. La participación en la ejecución y la administración de proyectos proporciona a los jóvenes una experiencia laboral incomparable y de gran valor para su desarrollo profesional.

Los PEIP son muy adecuados para abordar las consecuencias del cambio climático, que entrañan para los pobres y los desfavorecidos una mayor exposición ante el aumento de los riesgos de inundación y sequía que pesan sobre el rendimiento de sus cultivos y sus medios de subsistencia. El desarrollo de la infraestructura puede contribuir de manera importante a contrarrestar los efectos negativos que conlleva el cambio climático para los pobres de las zonas rurales y, al mismo tiempo, a promover la creación de empleos y la generación de ingresos ³⁸.

Además de los programas en el ámbito del desarrollo de la infraestructura, hay otros programas, en el campo de los servicios sociales, como la asistencia sanitaria, la educación, el cuidado de los ancianos y las actividades recreativas para los jóvenes, que pueden generar oportunidades laborarles para los trabajadores jóvenes. Por ejemplo, en el contexto de la crisis del VIH/SIDA en muchas partes del mundo, ha aumentado la necesidad de disponer de servicios generalizados de atención domiciliaria y también de servicios en el ámbito del cuidado de los huérfanos y los niños vulnerables. No obstante, la experiencia de los PEIP en esta esfera no muestra ningún logro importante.

8. Protección social

Los jóvenes se ven confrontados a problemas de acceso a la protección social. Las medidas de protección social comprenden, entre otras, las prestaciones por desempleo y las prestaciones del seguro social. Los jóvenes que buscan un trabajo por primera vez no suelen estar incluidos en esos planes ya que, en algunos casos, se les exige que tengan un mínimo de experiencia laboral, que estén capacitados para trabajar y disponibles para hacerlo, y/o que

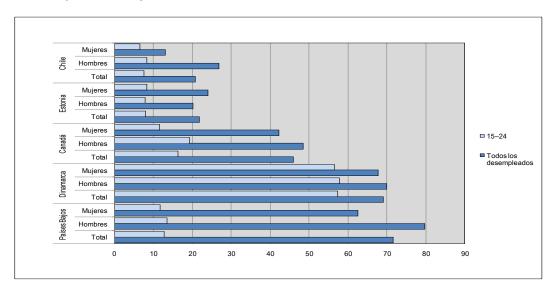
³⁶ En Italia, gracias al innovador programa que permite que los jóvenes cumplan su servicio civil en cooperativas y otras empresas de carácter social, el 10 por ciento de los participantes que solicitaron empleo fueron contratados por las cooperativas. Fuentes: Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (Legacoop), Italia, y http://www.ekoes.net/serviziocivile/.

³⁷ M. Lieuw Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes*. Sector de Empleo, documento de trabajo núm. 69, OIT, Ginebra, 2011.

³⁸ M. Harsdorff, M. Lieuw-Kie-Song y M. Tsukamoto: *Towards an ILO approach to climate change adaptation*, Sector de Empleo, documento de trabajo núm. 104, OIT, Ginebra, 2011.

estén inscritos en una oficina de empleo. Por ello, los trabajadores jóvenes tienen menos probabilidades que los adultos de satisfacer las condiciones para percibir esas prestaciones, especialmente porque la mayoría de los jóvenes trabaja en tipos de empleos no cubiertos por el seguro de desempleo, como es el caso del trabajo informal y el trabajo precario y los empleos temporales y a tiempo parcial (en el gráfico 8 se presenta una comparación entre los adultos y los jóvenes que perciben prestaciones por desempleo ³⁹).

Gráfico 8. Porcentaje de personas desempleadas que reciben prestaciones de desempleo, desglosado por sexo y edad, en algunos países



Nota: prestaciones de desempleo que incluyen a los beneficiarios desempleados de ayudas sociales y prestaciones de desempleo. Estonia: Oficina de Estadística. Personas que reciben prestaciones del seguro de desempleo, por sexo y grupo de edad (meses). Países Bajos: Statline, Oficina Central de Estadística.

Fuentes: Canadá: Statistics Canada, Cuadro 282-0047 – Estimaciones sobre la fuerza de trabajo (LFS). Chile: trabajadores desempleados, por sexo y edad: Laborsta; trabajadores desempleados que reciben prestaciones de desempleo, por sexo y edad: Superintendencia de Pensiones. Dinamarca: Statbank, fondo del seguro de desempleo. Mercado de trabajo — desempleo registrado — AUF02: desempleados (final) por región, tipo de prestaciones, fondo del seguro de desempleo, por edad y sexo.

Chile: Personas desempleadas distribuidas por sexo y edad, LABORSTA; número de afiliados que recibieron pago de la prestación por cesantía en el mes, distribuidos según tipo de contrato, sexo y rango de edad del afiliado: Superintendencia de Pensiones (http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php? cid=50 (consultado en septiembre de 2011);

Dinamarca: Statbank, Fondo del seguro de desempleo. Mercado de trabajo – desempleo registrado – AUF02: Personas desempleadas (final) por regiones, tipo de prestaciones, fondo del seguro de desempleo, edad y sexo, en la dirección http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024 (consultada en septiembre de 2011). (Nota: las prestaciones de desempleo incluyen a las personas desempleadas que perciben prestaciones de desempleo y asistencia social);

Estonia: Oficina de Estadísticas: Personas que perciben la prestación del seguro de desempleo, desglosadas por sexo y grupo de edad (meses), en la dirección http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Social_Life/15Social_protection/06Social_insurance/08Unemployment_insura nce/08Unemployment_insurance.asp (consultada en septiembre de 2011);

Países Bajos: Statline. Oficina Central de Estadística, en la dirección http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/?LA=EN (consultada en septiembre de 2011).

³⁹ Canadá: *Statistics Canada*, cuadro 282-0047, sobre estimaciones de la encuesta de población activa:

Sin embargo, a causa de la especial vulnerabilidad de los jóvenes a los repuntes intensos del desempleo, muchos países han adoptado medidas encaminadas a mejorar las prestaciones de desempleo para los adultos jóvenes tras la crisis mundial. Algunos, como Francia y Japón por ejemplo, han reducido el número de meses de cotización que se exige para percibir dichas prestaciones, con objeto de mejorar el acceso de los jóvenes a los mecanismos de apoyo a los ingresos e impedir que caigan en modalidades de empleo informal ⁴⁰.

No hay muchos otros programas de seguridad social que se hayan concebido específicamente para los jóvenes, a pesar de que éstos, al igual que otras personas de otros grupos de edad, necesitan tener acceso a prestaciones básicas de seguridad social, como la asistencia médica. Cuando no exista un sistema de salud pública que garantice el acceso de los jóvenes a la atención médica, debería subvencionarse el seguro de salud de los jóvenes desempleados.

Entre las otras formas de protección necesarias para velar por la seguridad de los ingresos de las familias jóvenes figuran la protección de la maternidad, el acceso barato a los servicios de guardería y las prestaciones en efectivo para las familias. La cobertura del seguro para los accidentes del trabajo y la discapacidad laboral también revisten importancia. Estos programas se están reformando en muchos países, en particular en los países de la OCDE confrontados al envejecimiento de la población, en el sentido de calcular las prestaciones en una proporción acorde con la cuantía y el tiempo de la cotización a lo largo de la vida profesional. Como consecuencia de este enfoque, los jóvenes que se incorporen tardíamente al empleo formal recibirán pensiones de menor cuantía, que tal vez no impidan que caigan en la pobreza al llegar a la vejez.

Por consiguiente, uno de los principales retos en la esfera de las políticas es establecer medidas de protección social dirigidas especialmente a los jóvenes en la forma de planes integrales que incluyan el seguro de desempleo, la asistencia para la búsqueda de empleo y otras prestaciones.

9. Normas internacionales del trabajo

Como ya se ha indicado anteriormente, es importante mejorar las oportunidades de los trabajadores jóvenes en el mercado de trabajo, a la vez que se protegen y se salvaguardan sus derechos. Existe toda una gama de normas internacionales del trabajo cuya finalidad es proteger el bienestar de todos los trabajadores, independientemente de su edad. Sin embargo, algunas están diseñadas específicamente para los trabajadores jóvenes, como es el caso de las normas relacionadas con el trabajo infantil y los trabajos peligrosos. (En el anexo puede consultarse una lista completa de las normas laborales internacionales que tratan del trabajo y los jóvenes.) Esas normas internacionales no sólo proporcionan un marco para afirmar el compromiso nacional en este campo, sino que también definen los objetivos de política y salvaguardan los derechos de los trabajadores jóvenes.

Entre esas normas figuran cuatro convenios y dos recomendaciones, conocidos como los «instrumentos sobre el empleo», que, de manera combinada, exigen que los Estados

30

⁴⁰ OCDE y OIT: Aider les jeunes à prendre un meilleur départ, Rapport pour la réunion des ministres de l'emploi et du travail du G-20, París, 26 y 27 de septiembre de 2011; S. Scarpetta, A. Sonnet y T. Manfredi: Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation. Social, Employment and Migration Working Papers No. 106, OCDE, París, 2010; F. Bonnet, E. Ehmke, y K. Hagemejer: «La seguridad social en tiempos de crisis», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, núm. 2, 2010, págs. 53 a 79.

Miembros adopten tres líneas directrices principales con objeto de lograr y mantener el empleo pleno, productivo y libremente elegido para todos. Estas líneas directrices son:

- a) asumir el compromiso político de alcanzar el pleno empleo;
- b) establecer, o esforzarse por establecer, las instituciones necesarias para el logro de esa meta; y
- c) hacer todo lo posible para lograr el pleno empleo.

El compromiso político es esencial, pero no basta. Además, debe ir acompañado sistemáticamente por el establecimiento de *instituciones*, como los servicios de empleo y un sistema educativo y de formación (previsto en los Convenios núms. 88 y 181, y el Convenio núm. 142, respectivamente). La promoción de la creación de empleos por conducto de las PYME y las cooperativas (Recomendaciones núms. 189 y 193) también es importante. Lo anterior debe complementarse con la asignación de recursos suficientes y la concepción y aplicación de políticas y programas coherentes y eficaces que permitan alcanzar el objetivo del pleno empleo.

Gráfico 9. Instrumentos de la OIT relativos al empleo



Esas normas del trabajo son pertinentes para el empleo juvenil de muchas maneras.

En primer lugar, el logro del pleno empleo reviste una importancia fundamental si se quiere solucionar el problema del desempleo juvenil.

En segundo lugar, en estos instrumentos se reconocen los especiales problemas con que tropiezan los jóvenes y la necesidad de aplicar políticas concebidas específicamente para solucionarlos.

En tercer lugar, los instrumentos relacionados con el desarrollo de los recursos humanos y los servicios de empleo tienen una importancia especial para los jóvenes,

habida cuenta de que el acceso a las oportunidades para adquirir competencias profesionales y a los servicios de empleo es fundamental para incorporarse al mercado de trabajo.

Por último, los instrumentos relativos al empleo brindan orientaciones a los Estados Miembros acerca de los principios fundamentales de la política de empleo, así como un mecanismo para supervisar los resultados. Las memorias presentadas por los Estados Miembros, junto con las comunicaciones de los interlocutores sociales, constituyen una valiosa fuente de información sobre las políticas de empleo aplicadas en todo el mundo. Estas contribuciones forman la base de recursos para el intercambio de información y el diálogo sobre políticas entre los mandantes de la OIT en torno a los diversos aspectos del empleo.

10. Participación de los jóvenes y diálogo social

El diálogo social sobre el empleo juvenil puede revestir la forma de negociaciones, en particular negociaciones colectivas, de consultas o de simples intercambios de información entre representantes de los gobiernos, los jóvenes, los empleadores, los trabajadores u otros interlocutores en torno a cuestiones de interés común. A continuación se señalan dos aspectos importantes del diálogo social y el empleo juvenil.

En primer lugar, se plantea la cuestión del derecho de los jóvenes a expresar sus opiniones sobre las políticas que afectan a sus intereses, y a que se tengan en cuenta esas opiniones durante la formulación y la aplicación de dichas políticas. Se trata, ante todo, de un principio democrático.

En segundo lugar, la participación de los jóvenes favorece la adopción de mejores políticas, ya que ayuda a que los responsables de su formulación tengan un conocimiento más preciso de los problemas que es necesario abordar gracias a la información aportada por los interlocutores sociales. Así, pueden basarse en el conocimiento, la experiencia directa y las ideas creativas de los interlocutores sociales a la hora de concebir las políticas e intervenciones más idóneas en función de las necesidades concretas. ¿De qué otro modo podrían conocer las necesidades que han de atenderse y los intereses que se verán afectados por sus políticas? El diálogo social también constituye un foro en el que los diversos intereses contrapuestos pueden ponerse en la balanza para llegar a soluciones que redunden en beneficio del interés general nacional. Este diálogo concita apoyos a las políticas propuestas y reduce las posibilidades de que en el futuro surjan oposiciones y conflictos que ulteriormente podrían restar eficacia a esas políticas.

Por consiguiente, es importante que los jóvenes directamente afectados por las políticas de empleo juvenil puedan opinar sobre su concepción y aplicación. Deberían establecerse mecanismos que les permitieran expresar sus preocupaciones, necesidades y aspiraciones, bien por sí mismos, bien por intermedio de sus representantes directos.

¡El diálogo social es, ante todo, un principio democrático!



En la actualidad, las organizaciones de jóvenes están rara vez representadas en los debates sobre políticas que afectan a su vida, en parte porque en muchos países los jóvenes no están suficientemente organizados. Según un estudio de la OIT, menos de la mitad de los países que han adoptado políticas de empleo juvenil hicieron participar a los interlocutores sociales en la redacción de esas políticas. De hecho, las actuales protestas

encabezadas por los jóvenes son la expresión de un grave déficit de participación y de la demanda apremiante de los jóvenes que reclaman el derecho a hacer oír su voz y participar.

Se están realizando esfuerzos para mejorar la organización de los jóvenes. Así, en 2010, la Confederación Sindical Internacional (CSI) inició una campaña encaminada a vincular la labor sindical internacional con el empleo y la organización de los jóvenes ⁴¹. Cuando la OIT es invitada a participar en la elaboración de políticas sobre empleo juvenil, se esfuerza por promover y facilitar la intervención de las organizaciones y las redes de jóvenes. Algunos países están creando instituciones de empleo juvenil en los planos local y nacional. El Paraguay, por ejemplo, estableció un organismo formado por 26 instituciones en el que participan los interlocutores sociales; dicho organismo tiene por objeto centrarse en la concepción y aplicación de las políticas y los programas de empleo juvenil. El Perú ha establecido una comisión de diálogo social sobre el empleo juvenil que cuenta con representantes de los jóvenes. Otros países están adoptando mecanismos especiales, como los utilizados en Bulgaria y Albania para la formulación de medidas de respuesta a la crisis destinadas a los jóvenes.

Los ejemplos de diálogo social son más frecuentes en la esfera de la educación y formación profesionales. Así, en toda la Unión Europea, a los interlocutores sociales les corresponde una amplia función en la elaboración y la administración de los sistemas de aprendizaje y formación profesional.

Si tomamos el ejemplo de la negociación colectiva como una de las formas de diálogo social, podemos ver claramente de qué modo la negociación puede contribuir a tratar las cuestiones del empleo y las condiciones de trabajo de los jóvenes por medio de la concertación de convenios colectivos sobre el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo, sus condiciones de empleo, sus prestaciones y otras cuestiones. Véase el ejemplo de los convenios colectivos en materia de empleo juvenil suscritos en varios países seleccionados ⁴².

Ámbito de atención	País	Tipo de acuerdo	Disposiciones principales	Participantes
Acceso al mercado de trabajo	Francia	Convenio a nivel de las empresas	Compromiso de sustituir por jóvenes al 55 por ciento de los trabajadores que se jubilan y de aumentar la proporción de trabajadores jóvenes con un contrato permanente.	Bayard con la CGT, la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC y el SNJ
Empleo	Alemania	Convenio regional para la industria siderúrgica y eléctrica	Compromiso de dar empleo a los aprendices en un plazo de 12 meses a contar desde la fecha de finalización de su formación.	IB Metall y Gesamtmetall
Salarios y otras prestaciones	Dinamarca	Convenio nacional para el sector manufacturero	Mayores aumentos salariales y seguro de discapacidad para los aprendices.	Sindicato Danés (LO) y Confederación de Empleadores de Dinamarca (DA)

33

⁴¹ Véase CSI: «Nueva campaña de la CSI sobre sindicalización de la gente joven», boletín en línea, 23 de marzo de 2010 (http://www.ituc-csi.org/nueva-campana-de-la-csi-sobre.html?lang=es).

⁴² OIT, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo.

En términos generales, si se quiere que la participación de los jóvenes sea más eficaz frente a la crisis del empleo juvenil, será necesario promover el desarrollo de organizaciones de trabajadores y de empleadores independientes y sólidas, que cuenten con la capacidad técnica indispensable para participar en el diálogo social. Tiene que fortalecerse el compromiso de todas las partes con el diálogo. Además, hay que asegurar el respeto de los derechos fundamentales de la libertad sindical y de negociación colectiva.

11. Coherencia, coordinación y evaluación de las políticas

En las secciones previas se ha presentado sucintamente la amplia gama de ámbitos de política que pueden tener un impacto en el trabajo decente para los jóvenes, desde la creación de empleos hasta la protección de los derechos de los trabajadores y las normas del trabajo. No obstante, la eficacia de las medidas que se adopten dependerá no sólo de los recursos disponibles y de su puesta en práctica, sino también de la *coherencia* y la *interacción* entre los ámbitos de política.

Habida cuenta de la diversidad de las políticas y de la escasez de los recursos, es necesaria la *coordinación* entre los ministerios, el sector privado, los sindicatos y la sociedad civil a fin de asegurar que se logre una máxima repercusión. Para conseguirlo, los objetivos en materia de empleo juvenil deben integrarse en el corazón de los planes de desarrollo nacional, y se ha de establecer un organismo gubernamental encargado de la formulación y la promoción de soluciones técnicas y de velar por la coherencia de los programas y proyectos ejecutados.

La supervisión y la evaluación de los resultados también son fundamentales para lograr una máxima repercusión, ya que proporcionan la información necesaria para mejorar la concepción de las políticas y los programas en el futuro. Por ejemplo, hay muy pocas evaluaciones de la sostenibilidad financiera de los programas, lo que les resta credibilidad. Sería conveniente llevar a cabo un examen de esta cuestión, sobre todo si se tiene en cuenta que, en algunas partes del mundo, como en el África Subsahariana, la mayoría de los programas de empleo juvenil dependen casi por completo de la financiación externa.

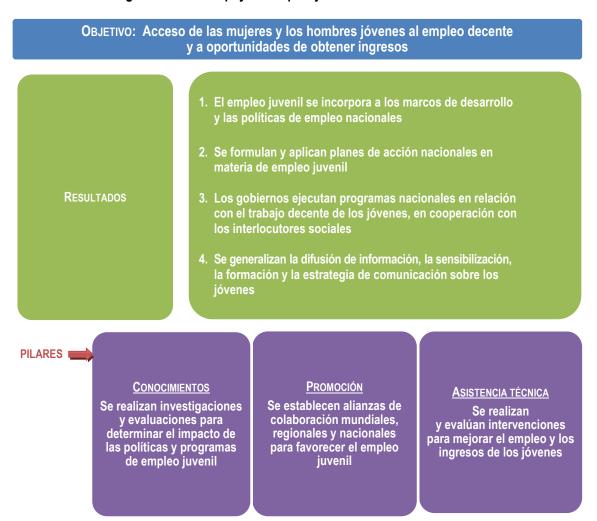
Capítulo 3. El apoyo de la OIT al empleo juvenil y las alianzas mundiales

En este capítulo examinaremos el enfoque aplicado por la OIT a la promoción del trabajo decente para los jóvenes y de las alianzas regionales y mundiales que se han forjado para encontrar soluciones a la crisis del empleo juvenil.

1. La estrategia de apoyo de la OIT

La OIT se ocupa desde hace mucho tiempo de las cuestiones relativas al empleo juvenil. Sus enfoques han evolucionado con el transcurso del tiempo en función del cambiante entorno económico y de las necesidades de los jóvenes, y han abarcado desde la protección social de los trabajadores jóvenes hasta la promoción del empleo juvenil. A fin de aplicar su plan, la OIT formuló una estrategia basada en tres pilares, tal como se muestra a continuación en el gráfico 10 ¹.

Gráfico 10. Estrategia de la OIT de apoyo al empleo juvenil



La aplicación de esta estrategia de tres pilares corre a cargo de un equipo de especialistas técnicos distribuidos por todo el mundo, en la sede y en las oficinas exteriores

¹ OIT, Programa de Empleo Juvenil, Sector del Empleo.

de la OIT. A continuación se presenta una descripción breve del modo en que la OIT aplica su estrategia:

- en la esfera del **desarrollo de conocimientos**, la OIT ayuda a los Estados Miembros a formular planes de acción nacionales, elaborar y aplicar cursos de capacitación y compartir instrumentos, guías y metodologías. La OIT ha elaborado más de 60 publicaciones sobre el desafío del empleo juvenil, entre las que se cuentan manuales con indicadores del mercado de trabajo y evaluaciones de las políticas, los programas y los modelos institucionales de distintos países ². Estos análisis sirvieron como documentos de referencia para el examen y la promoción de las políticas en eventos nacionales, regionales e internacionales ³. Además, el estudio *Global Employment Trends for Youth* de la OIT se ha convertido en la principal publicación de referencia mundial en materia de estadísticas sobre el empleo juvenil. Se está elaborando una iniciativa nueva con la finalidad de establecer una base de datos mundial sobre las políticas de empleo juvenil;
- en el ámbito de la **promoción,** desde 2006 se han puesto en marcha numerosas iniciativas para promover la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005 en el marco de eventos nacionales, regionales e internacionales. Se han llevado a cabo varias campañas con objeto de promover la empleabilidad de los jóvenes, la creación de empleos y los derechos laborales. En julio de 2006, por ejemplo, la OIT se asoció con la Fundación MTV Europa para difundir información y mensajes clave sobre el trabajo decente para los jóvenes con el lema «hacer algo» («Doing something»). Esta campaña se presentó en el Festival *Exit* organizado en Serbia, al que asistieron casi 150.000 personas de toda Europa;
- en la esfera de la **asistencia técnica**, la OIT presta ayuda a los Estados Miembros por conducto de las medidas siguientes ⁴.

² Véanse las páginas web del Programa de Empleo Juvenil de la OIT en la dirección www.ilo.org/youth.

³ Un ejemplo reciente es el estudio conjunto de la OIT y la OCDE sobre el empleo juvenil elaborado para apoyar los debates de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, que condujo al establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Empleo por el G-20 en 2011. Véase la declaración final de la Cumbre del G-20 en Cannes en la dirección http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/forthe-press/news-releases/cannes-summit-final-declaration.1557.html.

⁴ OIT: Programa de Empleo Juvenil, Sector del Empleo.

Gráfico 11. Modelo de asistencia técnica en materia de empleo juvenil, a nivel de país



Fuente: OIT, Programa de Empleo Juvenil.

La demanda de los servicios de asistencia técnica de la OIT en lo tocante al trabajo juvenil aumentó significativamente en el bienio 2010-2011, período en el que 47 países solicitaron su ayuda. Ese aumento refleja la gravedad de los problemas a que se enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo, la creciente prioridad que se da al empleo juvenil, y el compromiso asumido por los donantes y las organizaciones internacionales de prestar apoyo a las intervenciones relacionadas con el empleo juvenil. En noviembre de 2011, el programa de cooperación técnica de la OIT contaba con 53 proyectos en curso de ejecución en este campo. En esos proyectos se combinan el desarrollo institucional con los programas piloto que contribuyen directamente a mejorar los medios de subsistencia de los jóvenes.

Una evaluación independiente de la estrategia de la OIT, llevada a cabo en 2009, puso de relieve que su enfoque y las iniciativas adoptadas eran pertinentes para las necesidades de empleo de los jóvenes y las prioridades de los mandantes de la OIT ⁵. En la evaluación se instaba a la OIT a que apoyara la adopción de enfoques integrados en el plano nacional y a que velara por una mayor coordinación entre los departamentos y los programas. En respuesta a la evaluación, la OIT elaboró un conjunto de instrumentos de gestión y planificación, designó puntos focales sobre empleo juvenil en cada región y país beneficiario, y estableció un servicio de gestión del conocimiento para la realización de actividades interregionales, tanto presenciales como por medio de Internet, con miras a mejorar la colaboración entre los países.

37

⁵ OIT: Evaluación independiente de la estrategia de la OIT destinada a incrementar la capacidad de los Estados Miembros para elaborar políticas y programas centrados en el empleo de los jóvenes, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/PFA/13/3.

2. Alianzas mundiales en favor del empleo juvenil

En los últimos años, la OIT también ha desempeñado un papel fundamental en las redes internacionales a efectos de forjar un consenso internacional e influir en la agenda internacional, recalcando la importancia del trabajo decente para los jóvenes. *Al respecto, considérense algunas de las alianzas mundiales e iniciativas internacionales de empleo juvenil que se mencionan a continuación*:

Alianza/Iniciativa		Descripción breve
Sistema de las Naciones Unidas:	Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud	■ En el marco de esta red, la OIT se ha asociado con otros organismos de las Naciones Unidas a fin de velar por la coordinación, en el seno de las Naciones Unidas, de las cuestiones relacionadas con el empleo juvenil. El objetivo de la red es aumentar la eficacia, la comprensión y la visibilidad de la labor de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo de los jóvenes.
	Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Juventud	■ En julio de 2011, la Reunión de Alto Nivel puso de relieve la importancia que revestía una alianza mundial en la que participaran los gobiernos, los empleadores, los sindicatos, el sector privado, las instituciones educativas, las organizaciones de jóvenes y la sociedad civil para abordar con los distintos interlocutores sociales el reto mundial que supone el empleo de los jóvenes.
	Red de empleo de los jóvenes (YEN, por su acrónimo en inglés)	■ La OIT, las Naciones Unidas y el Banco Mundial establecieron esta red de empleo de los jóvenes a fin de lograr que se adoptaran medidas respecto de los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio (2000) en lo tocante al trabajo decente y productivo para los jóvenes. La red se centra en:
		 poner en contacto a los responsables de la formulación de las políticas de todo el mundo comprometidos con el empleo de los jóvenes;
		 ayudar a los profesionales y a los responsables a evaluar sus programas y políticas;
		 proporcionar fondos a las organizaciones de jóvenes en el África Occidental y el África Oriental con objeto de contribuir a la creación de empleos (fondo de jóvenes a jóvenes); y
		 ofrecer en Internet un espacio en el que las personas y entidades que en todo el mundo se ocupan del empleo de los jóvenes puedan intercambiar ideas innovadoras, conocimientos especializados, asesoramiento y actividades de colaboración (YEN Marketplace).
	Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	Alcanzar «el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes» se ha convertido en una de las metas del ODM 1 gracias a la promoción incesante de la OIT.
		■ El ODM 8 también se estableció como resultado de la toma de conciencia por los Estados Miembros de la importancia que reviste establecer alianzas en favor del empleo juvenil. Tiene por finalidad forjar «una alianza mundial para el desarrollo».
		■ La OIT, con el patrocinio del Fondo para el logro de los ODM (F-ODM), se ha situado al frente de la aplicación de los programas conjuntos de las Naciones Unidas en la esfera del empleo juvenil en todos los organismos y equipos de las Naciones Unidas en los países. Su

Alianza/Iniciativa		Descripción breve
		resultado han sido enfoques más integrados que permiten dar efectividad a las prioridades en materia de empleo juvenil.
G-20:	Grupo de Trabajo sobre Empleo	■ En la Cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) celebrada en Cannes en 2011, sus dirigentes establecieron este grupo de trabajo con el empleo juvenil como prioridad inmediata en 2012. A este grupo de trabajo, que cuenta con el apoyo de la OIT y otros asociados, se le encargó el examen de las políticas de empleo juvenil de los países miembros del G-20 y la elaboración de una propuesta de estrategia integral de empleo juvenil.
		Además, la OIT ha apoyado las actividades del G-20 en materia de empleo juvenil con varias medidas, incluido el asesoramiento a los Ministros de Finanzas sobre las perspectivas mundiales del empleo tras la crisis y la elaboración de la estrategia de capacitación del G-20, cuyo objetivo es lograr contar con una población activa calificada que promueva un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado.
The Youth Employment Inventory (Inventario sobre Empleo Juvenil)		■ La OIT colabora con el Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico (BMZ) de Alemania, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la elaboración y actualización del inventario con miras a proporcionar información sobre las intervenciones en favor del empleo juvenil en todo el mundo.
La Comisión Europea y la OCDE		 La OIT se ha asociado con ambas instituciones para la organización de foros sobre políticas y la realización de investigaciones conjuntas sobre el empleo juvenil.
Work4Youth		Este proyecto, concebido por la OIT y la Fundación MasterCard, pretende mejorar la comprensión del desafío que representa el empleo juvenil en los planos nacional, regional e internacional mediante la preparación, entre otros materiales, de estudios nacionales y el establecimiento de una base de datos mundiales sobre buenas prácticas.
The Global Partnership for Youth Investment		■ Esta alianza agrupa a emprendedores sociales, inversores, instituciones financieras, medios de comunicación y otras organizaciones que cooperan con el propósito de mejorar la vida de los jóvenes. Se centra en las adolescentes y las jóvenes y pretende formular estrategias de inversión innovadoras y a gran escala que promuevan las oportunidades de desarrollo para la población joven del Asia Sudoriental, el África Meridional y el Oriente Medio y el África Septentrional.

Sin embargo, a pesar de esa enorme variedad de iniciativas, la gravedad y el alcance de la actual crisis del empleo juvenil requieren un fortalecimiento y una ampliación mayores de las alianzas nacionales, regionales y mundiales, de manera que puedan concitar más apoyo político, mancomunar los conocimientos especializados, promover la coherencia de las políticas y movilizar recursos en consonancia con las necesidades y las peticiones.

Capítulo 4. Observaciones recapitulativas y enseñanzas extraídas

La crisis del empleo juvenil ha alcanzado unas proporciones intolerables. Constituye una amenaza para la estabilidad política y la cohesión social. Así lo ponen de manifiesto el aumento del desempleo, la menor calidad de los empleos, el incremento de la marginación de los jóvenes y entre los jóvenes, la transición más lenta de la escuela al trabajo, la desvinculación del mercado de trabajo y otros síntomas. Los jóvenes son especialmente vulnerables a las condiciones económicas inestables y volátiles y, por ese motivo, una generación entera de jóvenes se ve confrontada a unas perspectivas de vida mucho más sombrías que las que jamás haya tenido ante sí ninguna generación anterior.

Por consiguiente, es urgente adoptar un nuevo paradigma de políticas que promueva el crecimiento favorable al empleo, y convertir al empleo y la protección social en objetivos fundamentales de las políticas económicas y las estrategias de desarrollo ¹. Los jóvenes deben integrarse por completo en el proceso de formulación de políticas y contar con el apoyo de un compromiso político suficiente y recursos coherentes.

Éstas son algunas de las principales enseñanzas extraídas del presente informe:

- Los jóvenes no son un grupo homogéneo; en consecuencia, es más eficaz centrarse en grupos determinados y en desventajas específicas del mercado de trabajo. Para ello es necesario disponer de recursos y capacidades administrativas que sean adecuados y permitan la ejecución de esos complejos programas específicos.
- Es necesario mejorar la calidad de la educación universal y el acceso a la misma para reducir la tasa de abandono escolar e impedir que los jóvenes caigan en el desempleo y la pobreza.
- Centrarse principalmente en las intervenciones relacionadas con la oferta no resolverá el problema. Es necesario adoptar la gestión de la demanda y la utilización de políticas de mercado de trabajo, como los subsidios salariales y el aprendizaje, para promover la creación de empleos para los jóvenes.
- También deberían fomentarse el espíritu de empresa, los programas de inversión pública y los servicios de empleo con miras a aumentar las oportunidades de empleo, especialmente en las economías menos favorecidas.
- Ha de lograrse que los sistemas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) respondan mejor a la demanda de competencias profesionales, en rápida evolución en todo el mundo, aprovechando las nuevas tecnologías de la información y

41

¹ OIT: Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente. Memoria del Director General, Informe I (C), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010; OIT: Una nueva era de justicia social. Memoria del Director General. Informe I (A), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011; OIT: Resolución y conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo, Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, págs. 94 a 116; OIT: Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G-20 a partir de la experiencia adquirida, Informe de la OIT elaborado con base en las contribuciones sustantivas de la OCDE para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, Washington, D.C., 20 y 21 de abril de 2010; OIT: Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience. Informe de la OIT a la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, Washington, D.C., 20 y 21 de abril de 2010.

las comunicaciones a fin de mejorar los planes de estudios y ampliar su alcance. Un mayor énfasis en el aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de las aptitudes interpersonales es fundamental para mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

- Los medios y las redes de comunicación social pueden utilizarse para movilizar a los jóvenes, darles voz y comunicarse con ellos, y eventualmente para impulsar las políticas de empleo juvenil.
- Las políticas que facilitan el acceso a los empleos no deberían socavar los derechos laborales de los trabajadores jóvenes. Éstos se merecen una oportunidad razonable de conseguir seguridad del empleo y de recibir una remuneración digna.
- Muchos jóvenes no están protegidos debidamente por los actuales sistemas de prestaciones de desempleo. Por consiguiente, deberían adoptarse políticas y medidas que les proporcionen una mayor protección social.
- El apoyo a los ingresos y la asistencia para encontrar empleo deberían ir estrechamente unidos a fin de evitar efectos no deseados.
- Las normas internacionales del trabajo pueden ayudar a proteger los derechos de los trabajadores, y deberían promoverse y cumplirse.
- Para que las políticas sean eficaces es necesario que sean objeto de un alto nivel de coordinación y coherencia en los planos nacional e internacional.
- Si bien éstas y otras enseñanzas constituyen importantes puntos de referencia para la concepción de las políticas de empleo juvenil, sigue habiendo déficit de conocimientos. La supervisión y la evaluación de las políticas y los programas son necesarias para el desarrollo de los conocimientos y para evaluar el impacto de las intervenciones futuras.

Por último, una crisis del empleo juvenil de esta magnitud sólo puede abordarse con un gran esfuerzo de movilización, coordinación y formación de alianzas en el plano internacional. A la OIT le corresponde la responsabilidad principal de suscitar ese apoyo, lo que incluye promover el diálogo social y lograr la participación de los interlocutores sociales.

Anexo

Normas internacionales del trabajo pertinentes para el trabajo y los jóvenes

Además de los convenios sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo y las recomendaciones conexas (el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); la Recomendación sobre la imposición indirecta del trabajo, 1930 (núm. 35); el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); la Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); la Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146); el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); y la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190)) y de los convenios prioritarios sobre empleo e inspección del trabajo y las recomendaciones conexas (el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169); el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y su Protocolo de 1995; la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129); la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)), se incluyen en particular: el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88); la Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 83); el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150); la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158); el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181); la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188); el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142); la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195); la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189); el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175); la Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 182); la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193); el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135); la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143); el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159); la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168); el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97); la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86); el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143); la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151); el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169); el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y su Protocolo de 2002; la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164); el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184); la Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192); el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183); la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191); el Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77); el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78); la Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79); el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95); la Recomendación sobre la protección del salario, 1949 (núm. 85); el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131); la Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135); el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168); la Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176); el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1); el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30); el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171); la Recomendación sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 178); y la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

Fuente: Resolución relativa al empleo de los jóvenes, Conferencia Internacional del Trabajo, 2005.

Observaciones, ideas y propuestas
