Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012

Informe V

La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!

Quinto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN: 978-92-2-324499-6 (impreso)
ISBN: 978-92-2-324500-9 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

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.

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. 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.

Compaginado por TTS: Confrep-ILC101-V[2012-02-0164-22]-Sp.docx
Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Índice

Página

Introducción 1

Una crisis del empleo de los jóvenes de proporciones sin precedentes 1
La OIT y el empleo de los jóvenes 4
La Resolución adoptada por la Conferencia en 2005: Un llamamiento en favor de medidas integrales 5
Aceptar el nuevo desafío mundial: Pasar a la acción 6
Estructura y contenido del informe 7

Capítulo 1. La crisis del empleo de los jóvenes: Tendencias, características y nuevos desafíos 9

1.1. Tendencias relativas a la población juvenil 9
1.1.1. Diversidad en el desafío demográfico 9
1.1.2. Convertir el desafío demográfico en el «dividendo» de la juventud 11
1.2. Tendencias relativas a los jóvenes y a los mercados de trabajo 12
1.2.1. Disminución de la participación en la fuerza de trabajo 12
1.2.2. El desempleo de los jóvenes alcanza proporciones sin precedentes 13
1.2.3. Trabajos de menor calidad para los jóvenes: Pobreza de los trabajadores, bajas remuneraciones e informalidad 16
1.2.4. Nuevos desafíos en la transición de los jóvenes hacia el trabajo decente 21
1.3. Polarización creciente y mayores desventajas entre los jóvenes 25
1.4. Perspectivas futuras 30

Capítulo 2. Políticas de trabajo decente para los jóvenes: Cuestiones fundamentales y enseñanzas extraídas 33

2.1. El empleo de los jóvenes: Una prioridad cada vez más importante de los programas de políticas nacionales 34
2.2. Estrategia de crecimiento, políticas macroeconómicas y empleo de los jóvenes 38
2.2.1. Replanteamiento de los marcos de política macroeconómica favorables al empleo 42
2.3. Educación y formación 49
2.3.1. Educación básica: Desafíos en materia de acceso y calidad 50
2.3.2. Iniciativas para brindar una segunda oportunidad 54
2.3.3. Educación terciaria y desempleo de las personas que terminan sus estudios universitarios 54

2.3.4. Reforzar el vínculo entre los sistemas de enseñanza y formación y el mundo del trabajo 56
2.3.5. Reforma de la enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) 58
2.3.6. Sistemas de aprendizaje, de pasantías y de formación en el empleo, y contratos de formación 59
2.4. Políticas e instituciones del mercado de trabajo 63
2.4.1. Políticas activas de mercado de trabajo 63
2.4.2. Servicios de empleo 65
2.4.3. Subsidios salariales, salario mínimo y empleo de los jóvenes 67
2.4.4. Contratos de trabajo, y protección e integración de los jóvenes en el mercado de trabajo 69
2.4.5. Transición al empleo formal 71
2.4.6. Enseñanzas extraídas 72
2.5. Promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes 76
2.5.1. Impacto de los programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes 79
2.6. Promoción del empleo juvenil a través de las cooperativas 82
2.7. Programas de empleo e inversión pública 83
2.8. Normas internacionales del trabajo y empleo juvenil 87
2.9. Protección social para los trabajadores jóvenes 90
2.9.1. Prestaciones de desempleo: Cobertura de jóvenes desempleados con alguna experiencia laboral 91
2.9.2. Prestaciones de desempleo: Vinculación con las políticas activas de mercado de trabajo 92
2.9.3. Cobertura de seguridad social de los jóvenes para riesgos distintos del desempleo 93
2.10. Participación de los jóvenes, diálogo social y negociación colectiva 96
2.10.1. La negociación colectiva y los jóvenes 98
2.11. Coherencia, coordinación y evaluación de las políticas 103
2.11.1. Supervisión y evaluación 105

Capítulo 3. Apoyo de la OIT al empleo juvenil y alianzas de colaboración mundiales 107

3.1. La estrategia de apoyo de la OIT 107
3.2. Alianzas mundiales de colaboración en favor del empleo juvenil 114
3.2.1. Declaración del Milenio, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sistema de las Naciones Unidas 114
3.2.2. Red de Empleo de los Jóvenes 115
3.2.3. El G-20 y el empleo de los jóvenes 117
3.2.4. Otras alianzas de colaboración 118

Capítulo 4. Observaciones recapitulativas y posibles opciones de cara al futuro 121

Puntos propuestos para el debate 125

Anexos

I. Asistencia de la OIT a los Estados Miembros en materia de empleo juvenil, 2006-2011 127

II. Actividades en curso de cooperación técnica de la OIT en materia de empleo juvenil 128

Introducción

Una crisis del empleo de los jóvenes de proporciones sin precedentes

1. La crisis del empleo de los jóvenes — y las proporciones sin precedentes que ha adquirido — fue lo que indujo al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, en su reunión de marzo de 2011, a inscribir este tema en el orden del día de la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo para una discusión general. Aunque existe un amplio consenso en que la Resolución relativa al empleo de los jóvenes adoptada por la Conferencia en 2005 conserva su plena vigencia, la necesidad de tomar medidas ha vuelto a adquirir un carácter urgente. En los países gravemente afectados por la crisis financiera mundial, el desempleo de los jóvenes ha alcanzado dimensiones asombrosas. El hecho de que cuatro de cada diez jóvenes carezcan de empleo constituye una catástrofe social y económica [1]. La crisis financiera mundial ha empeorado la situación de «crisis antes de la crisis» que ya existía. En todo el mundo, los jóvenes de ambos sexos tropiezan con dificultades reales y crecientes para encontrar un trabajo decente. En los últimos 20 años, el número de jóvenes desempleados ha triplicado, en promedio, el de los adultos en esa situación y, en la actualidad, hay regiones en que llega a ser cinco veces mayor que la tasa de desempleo de los adultos.

2. En 2011, el mundo presenció por todas partes un aumento repentino de movimientos significativos de protesta política y social encabezados por jóvenes, que clamaban por «trabajo, libertad y justicia social». En Túnez, las quejas de los jóvenes por las altas tasas de desempleo y el gobierno autoritario fueron una gran chispa que inflamó la «primavera árabe» en 2011. En El Cairo, los jóvenes también tuvieron un papel prominente en la ocupación en masa de la Plaza Tahrir que precipitó la caída del régimen en Egipto. Entre los factores importantes que alimentaron las protestas hay que mencionar la falta de oportunidades de empleo productivo, aunada a las aspiraciones de libertad política, justicia social y un futuro económico mejor. En los dos casos citados, la movilización inicial y la organización posterior del movimiento dependieron en muy amplia medida del uso de Internet y de las redes sociales, lo que constituyó una demostración de la importante participación de los jóvenes.

3. El espíritu de las protestas de los jóvenes pronto tuvo reverberaciones por varios de los países industrializados que más habían padecido los efectos de la crisis económica. En España, el movimiento de los «indignados» y su ocupación de la Puerta del Sol en Madrid animó a los jóvenes de todo el país a protestar por la manera en que la clase política había manejado la crisis económica a la que siguió el aumento catastrófico del desempleo juvenil. Una exigencia fundamental del movimiento era que hubiera formas

[1] Por ejemplo, en España y Grecia la tasa de desempleo juvenil se duplicó entre 2007 y 2011 y en la actualidad se sitúa en el 46 y el 42 por ciento, respectivamente (véase el capítulo 1).

de democracia más participativas, lo que denotaba el sentimiento de marginación y de exclusión económica y social de la generación más joven. El movimiento pronto se extendió a otros países de Europa, en particular a Grecia, donde el blanco inicial de las protestas fue el programa de austeridad.

4. Para el mes de septiembre de 2011, el mismo espíritu se había propagado a los Estados Unidos bajo la forma del movimiento «Occupy Wall Street». El objetivo primordial de la protesta, centrada en la ocupación de la Plaza Zuccotti cercana a Wall Street en Nueva York, era la clase financiera a la que se atribuía haber desencadenado la crisis financiera mundial en 2008 por su codicia e irresponsabilidad. Sin embargo, la exigencia subyacente de proporciones más vastas era la reforma de un sistema económico y político que generaba desigualdades extremas de riqueza e ingresos y que protegía los intereses de los súper ricos, es decir, del 1 por ciento, a expensas de la inmensa mayoría de la población, el 99 por ciento restante. En poco tiempo, el movimiento de protesta se expandió desde Nueva York hacia otras de las principales ciudades de los Estados Unidos.

5. En Israel y Chile, entre otros países, han estallado protestas similares impulsadas por jóvenes contra la injusticia económica. En Chile, los estudiantes universitarios y de enseñanza secundaria han participado en un movimiento de protesta en masa contra las desigualdades sociales de un sistema educativo de carácter privado en su mayor parte que busca el lucro más que la igualdad de oportunidades. Del mismo modo, en el Reino Unido se registraron protestas estudiantiles generalizadas contra la triplicación de los derechos de matrícula universitaria resultante de los drásticos recortes del Gobierno a los fondos destinados a la educación superior. En el otoño de 2011, las diferentes protestas encabezadas por jóvenes, desde el movimiento de los «indignados» hasta «Occupy Wall Street», «Occupy All Streets» y «Occupy Together», tuvieron lugar en más de 1.000 ciudades y 82 países.

6. Sería un error considerar todos estos movimientos como una reacción de los jóvenes del mundo a la falta de oportunidades de empleo, ya que hay importantes diferencias en las circunstancias nacionales propias que dieron lugar a las protestas. Por ejemplo, uno de los principales factores que impulsó la «primavera árabe» fue la búsqueda de un régimen democrático; en cambio, en las protestas ocurridas en las democracias occidentales, ese no fue uno de los elementos básicos. Sin embargo, queda claro que las frustraciones de los jóvenes por la falta de oportunidades de empleo y su profunda ansiedad ante las perspectivas de su vida futura ocuparon un lugar destacado entre los factores que estimularon el surgimiento de las protestas juveniles en todo el mundo, como se expresó y difundió ampliamente en Internet y en los medios sociales. Las preocupaciones de los jóvenes son inequívocas: *¿Qué voy a hacer? ¿Qué futuro me espera?*

7. Independientemente de las estadísticas sobre el mercado de trabajo, la situación es tan grave que amenaza un cimiento importante del modelo económico y social actual. La confianza en que es posible lograr un progreso económico y social constante sigue siendo el sustento de las políticas económicas y sociales vigentes en el mundo. Casi todos los países aspiran a alcanzar altas tasas de crecimiento económico y mejores niveles de vida para todos.

8. Dentro de este paradigma, cada generación ha estado dispuesta a ahorrar, invertir y hacer sacrificios para que la siguiente generación tenga un nivel de vida más alto y mejores perspectivas económicas. En cierto sentido, esto no es más que una ampliación, a escala nacional, de la aspiración natural de la mayoría de los padres, es decir, que sus hijos disfruten de un mejor futuro.

9. En general, estas aspiraciones han quedado satisfechas en la mayoría de los países. Aunque en los últimos 70 años ha habido períodos de recesión, lo habitual es que después se produzca una fuerte recuperación. De igual manera, han estallado otras crisis financieras graves, pero ninguna ha sido tan profunda, tan prolongada y tan contagiosa a nivel mundial como la actual. Es preciso remontarse hasta la gran depresión en el decenio de 1930 para encontrar una amenaza comparable al objetivo de lograr un progreso económico y social constante. Sin embargo, es la pérdida de confianza en el paradigma lo que confiere tanta importancia a la actual crisis del empleo juvenil en todo el mundo.

10. En los países industrializados más afectados por la crisis financiera, las perspectivas de trabajo de la cohorte actual de jóvenes son sin duda peores que las de sus antecesores. No es sólo que les resulte más difícil encontrar trabajo, sino que muchos de esos jóvenes tendrán que vivir con las secuelas de una menor empleabilidad causada por la falta de empleo durante un período excepcionalmente prolongado y la desvinculación del mercado de trabajo. Además, incluso para los que encuentran empleo, las perspectivas futuras son más sombrías de lo que fueron para las generaciones anteriores. Es probable que les resulte más difícil progresar hacia trabajos de mayor calidad y obtener ingresos más altos en los mercados de trabajo debilitados como consecuencia de la crisis. Las perspectivas de una jubilación decente y una protección social suficiente se ven menoscabadas asimismo por el lamentable estado en que se encuentran las finanzas públicas. Esto último implica también la posibilidad de que se imponga una carga fiscal mayor para sufragar los costos de los rescates y paquetes de estímulos fiscales y contener la crisis de la deuda soberana. Del mismo modo, es probable que se reduzca en grado considerable el acceso gratuito o subvencionado a la educación superior y la formación como resultado de grandes recortes del gasto público.

11. En los países en desarrollo, la crisis ha dado lugar a un ritmo más lento de crecimiento económico debido a las vinculaciones comerciales y de inversión con los países industrializados. También ha hecho más inciertas las perspectivas de crecimiento futuro porque el acceso a los mercados financieros, a la inversión extranjera directa y a la asistencia oficial para el desarrollo está ahora más restringido que antes de la crisis. Aunque una desaceleración del crecimiento no sea tan alarmante como una contracción económica total, de todas formas acentúa los problemas de por sí graves que la mayoría de los países en desarrollo enfrentan en lo relativo al desempleo, el subempleo y la pobreza de los jóvenes.

12. Desde antes del comienzo de la crisis, muchos países en desarrollo, incluidos algunos que registraban un crecimiento acelerado, como China y la India, mostraban menores tasas de creación de empleo en el sector moderno [2]. En este sector, en particular en la manufactura, el coeficiente de empleo del crecimiento había ido disminuyendo por una mayor intensidad de capital de las nuevas inversiones. Por consiguiente, una parte creciente de la creación de nuevos empleos ha correspondido al segmento informal de baja productividad de la economía. Al mismo tiempo, han aumentado las formas de empleo precario en el sector moderno. A los jóvenes en los países en desarrollo les resulta cada vez más difícil encontrar un trabajo decente en el segmento formal moderno de la economía, y un número creciente de ellos se han tenido que conformar con trabajos inferiores en la economía rural e informal. Desde este punto de vista, la persistencia de la crisis económica mundial menoscabaría aún más las perspectivas de empleo de los jóvenes en los países en desarrollo.

[2] Para un examen de la literatura reciente, véase OIT: *The challenge of employment creation in G20 countries,* documento presentado a la reunión de expertos en empleo del G-20, celebrada en París, en mayo de 2011.

13. De este modo, la actual crisis del empleo de los jóvenes le resta credibilidad a la norma de que cada generación sucesiva verá mejorar sus perspectivas económicas y de empleo. Es también una amenaza para el principio de la igualdad de oportunidades entre las generaciones. Además, una disminución de las perspectivas económicas y de empleo podría presagiar el inicio de un estancamiento económico o incluso de una retrogresión.

14. La intensificación de la crisis del empleo de los jóvenes no sólo plantea problemas desde el punto de vista intergeneracional sino que también amenaza con causar un brusco incremento de la desigualdad dentro de la actual cohorte de jóvenes. Antes de la crisis, ya suscitaba preocupación la desigualdad entre los jóvenes en términos de acceso al trabajo decente, así como la desigualdad entre los jóvenes y los adultos. Esas desigualdades se acrecentarán si se prolonga la crisis del empleo de los jóvenes. Con el tiempo, se agravará aún más el problema de la desigualdad creciente en materia de ingresos, que ya se manifestaba en la mayoría de los países durante los decenios relativamente prósperos anteriores al inicio de la crisis financiera mundial. Existe entonces el peligro evidente de una marcha inexorable hacia sociedades todavía más desiguales si se permite que persista la crisis del empleo de los jóvenes.

15. Por eso es tan difícil tolerar que continúe o se exacerbe la actual crisis del empleo de los jóvenes. De no atajarse, podrían surgir tensiones sociales y políticas generalizadas que modificarían la totalidad del tejido social y del sistema económico en formas imprevisibles y desagradables.

La OIT y el empleo de los jóvenes

16. Los problemas que enfrentan los jóvenes han sido una preocupación permanente de la OIT. En los primeros dos decenios posteriores a 1919, la labor de la Organización se centró, en gran medida, en el establecimiento de normas que protegieran el bienestar de los trabajadores jóvenes. Entre los primeros convenios adoptados por la OIT figuraron el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921 (núm. 16), el Convenio sobre los salarios, las horas de trabajo a bordo y la dotación, 1946 (núm. 76) y el Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77).

17. A partir del decenio de 1950, el ámbito de la labor de la OIT empezó a ampliarse para abarcar políticas y programas para la promoción del empleo juvenil. Así se desprende de la inclusión de esta cuestión en los principales convenios y recomendaciones de la OIT referentes a la política en materia de empleo, el desarrollo de recursos humanos y las políticas sobre el mercado de trabajo (véase la sección 2.8 del presente informe). Entre 1978 y 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó cinco resoluciones sobre cuestiones relativas al empleo de los jóvenes [3]. La Conferencia celebró su última discusión importante sobre el tema del empleo de los jóvenes en 2005. El Pacto Mundial para el Empleo, adoptado en 2009 en respuesta a la crisis financiera, determinó que los jóvenes constituían uno de los grupos en mayor peligro cuyas necesidades debían atenderse mediante políticas de respuesta a la crisis. La lentitud de la recuperación y el agravamiento de la crisis financiera en 2011 y 2012 no han hecho más que subrayar la vulnerabilidad de los jóvenes.

[3] OIT: Resolución sobre el empleo de los jóvenes (1978); Resolución relativa al curso dado a la Conferencia Mundial del Empleo (1979); Resolución relativa a los jóvenes y la contribución de la OIT al Año Internacional de la Juventud (1983); Resolución relativa a la juventud (1986); Resolución sobre el empleo juvenil (1998).

La Resolución adoptada por la Conferencia en 2005 [4]: Un llamamiento en favor de medidas integrales

18. En la Resolución relativa al empleo de los jóvenes, adoptada en 2005, se puso de relieve el hecho de que «hay muchos trabajadores jóvenes que no pueden acceder a un trabajo decente» y «se enfrentan a desafíos en el mercado de trabajo». Esta situación es aún más lamentable dado que «los jóvenes aportan numerosos activos al mercado de trabajo». Para resolver este problema, se debería ofrecer a los jóvenes «numerosas vías de acceso a empleos decentes», en especial porque «los trabajadores jóvenes no son grupos homogéneos: tienen necesidades, capacidades y expectativas diferentes».

19. Con esa finalidad, en la Resolución se exhortó a la adopción de «un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas y que esté orientado tanto a la oferta y la demanda de mano de obra como al volumen y la calidad del empleo». En este sentido, se resaltó la importancia del logro de tasas de crecimiento elevadas y sostenidas con un alto coeficiente de empleo; de la congruencia de las políticas monetarias, fiscales, comerciales y de seguridad social con el objetivo de crear trabajos decentes; de que el marco reglamentario para la inversión y las empresas y el derecho del trabajo fomenten el crecimiento económico y el empleo decente para los jóvenes; del acceso a la enseñanza primaria y secundaria universal, gratuita, de calidad y pública; de una política integral destinada a fomentar la empleabilidad de los jóvenes mediante la formación profesional y el aprendizaje permanente que respondan a las necesidades del mercado de trabajo; de programas eficaces y activos aplicables al mercado de trabajo; y del fomento de la iniciativa empresarial entre los jóvenes. En la Resolución se instó además al establecimiento de programas de prestaciones sociales para ayudar a los jóvenes desempleados y subempleados; a la adopción de medidas para que los jóvenes puedan pasar de la economía informal a la formal; y a la adopción de medidas urgentes para «promover la participación de los trabajadores jóvenes, las organizaciones de trabajadores, los empleadores que los contratan y sus organizaciones en la formulación, aplicación y supervisión de políticas y programas de mercado de trabajo para los jóvenes».

20. A continuación se resumen los principales mensajes que es posible extraer de la labor realizada hasta la fecha por la OIT en relación con el empleo de los jóvenes. Para satisfacer las aspiraciones de empleo de los jóvenes se requiere una alta tasa de creación de empleos en general. La creación de empleo tiene que ser, por consiguiente, un objetivo principal de las políticas económicas. En este contexto, también es indispensable contar con políticas dirigidas específicamente a los problemas que enfrentan los jóvenes en la esfera del empleo. Las políticas sobre educación y formación profesional revisten particular importancia en ese sentido y deben impartir calificaciones que faciliten la empleabilidad de los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo, mientras que las instituciones afines, como los servicios de empleo, deberían ayudarles a encontrar un empleo adecuado. Se necesitan políticas activas de mercado de trabajo que contribuyan a que los jóvenes desempleados puedan volver a encontrar trabajo, y que ofrezcan formación para actualizar conocimientos y apoyo a los jóvenes desfavorecidos. También hacen falta programas de desarrollo empresarial, ya que el trabajo independiente y la creación de pequeñas empresas son un medio importante para que los jóvenes encuentren un empleo remunerado. Todos estos programas deberán asegurar la igualdad de género, estar dirigidos a los jóvenes más desfavorecidos y eliminar todas las formas de discriminación. Habrá que prestar mucha atención a su diseño, supervisión y

[4] OIT: Resolución relativa al empleo de los jóvenes, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.

evaluación para que sea posible obtener grandes beneficios económicos y sociales. Por último, es importante lograr la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores en todos los programas de empleo juvenil.

21. Una motivación importante para realizar esta labor fue el reconocimiento de que los jóvenes hacen frente a vulnerabilidades y necesidades especiales cuando pasan de la infancia al mundo laboral. Para muchos jóvenes, este es un camino sembrado de obstáculos. Entre los más frecuentes figura una educación y formación insuficientes para desempeñar un trabajo; falta de instituciones que guíen y ayuden a los jóvenes a la hora de elegir una carrera y conseguir un empleo; y las estructuras del mercado de trabajo que plantean a los jóvenes dificultades especiales cuando tratan de alcanzar un primer peldaño firme en la escala del empleo a partir del cual puedan proseguir su ascenso. Frente a estos obstáculos, un número considerable de jóvenes no es capaz de hacer una transición duradera y satisfactoria hacia el mercado laboral; este grupo está muy expuesto a la exclusión social crónica a menos que existan políticas para ofrecerles una «segunda oportunidad». Gran parte de la labor de la OIT en la esfera del empleo de los jóvenes se ha centrado en la promoción de políticas y programas eficaces en los Estados Miembros con el fin de superar los múltiples obstáculos que enfrentan los jóvenes.

22. Una motivación conexa fue la comprensión de que la solución del problema del desempleo de los jóvenes era de importancia vital para la sociedad. Una alta tasa de desempleo entre los jóvenes representa un desperdicio de recursos humanos y talento que resultan cruciales para rejuvenecer la fuerza de trabajo. Si se corrige ese problema, es posible obtener enormes beneficios económicos. De igual manera, un alto nivel de desempleo de los jóvenes (y su desvinculación del mercado de trabajo) acarrea costos sociales extremadamente elevados. El desempleo genera exclusión social que, a su vez, provoca una gran dependencia de los programas de bienestar, además de delincuencia y un comportamiento antisocial, y acentúa la vulnerabilidad de las sociedades a los disturbios sociales y la agitación política.

23. La reducción de la tasa de desempleo juvenil también merece la más alta prioridad porque sus consecuencias pueden ser muy demoledoras para los afectados. Mientras que el desempleo tiene efectos nocivos en el bienestar económico y personal de todos aquellos que se encuentran en esa situación, sin importar su edad, el perjuicio es más pronunciado si ocurre en el frágil comienzo de la vida laboral. Se desmorona toda esperanza legítima de encontrar un trabajo y una carrera y en su lugar queda el dolor de un rechazo social inmerecido. Esto equivale a una denegación de ciudadanía económica y genera desesperación y resentimiento. Las consecuencias de estas heridas en una etapa temprana suelen ser profundas y perdurables, y adquieren la forma de una menor empleabilidad y percepción de ingresos en el futuro.

Aceptar el nuevo desafío mundial: Pasar a la acción

24. La profundidad y amplitud de la actual crisis del empleo de los jóvenes, y el malestar social que se está haciendo patente, subrayan todo lo que está en juego en las iniciativas internacionales y nacionales encaminadas a evitar una segunda fase, posiblemente más peligrosa, de la crisis mundial. Es nada más y nada menos que la convicción de que la globalización puede ser justa e incluyente, y que puede ofrecer trabajo decente y justicia social a los jóvenes.

25. Ha llegado el momento de que la comunidad mundial traduzca en medidas de gran escala el consenso amplio alcanzado en las conclusiones de la Conferencia de 2005 y la experiencia adquirida mediante su puesta en práctica, así como en el debate posterior a la crisis sobre los paradigmas normativos para alcanzar un crecimiento integrador y

generador de empleo y una globalización equitativa, a fin de encarar la crisis del empleo juvenil.

Estructura y contenido del informe

26. El presente informe consta de cuatro capítulos. En el capítulo 1 se examinan las características de la crisis del empleo de los jóvenes en sus dimensiones cuantitativas y cualitativas en diferentes regiones y países, y se abordan nuevos problemas, como el desempleo entre las personas con instrucción y la creciente «desvinculación» de los jóvenes del mercado de trabajo. En el capítulo 2 se analizan los modelos de intervenciones y políticas aplicadas en países de todo el mundo desde la última discusión general. Se ponen de relieve las principales enseñanzas que pueden extraerse de la experiencia de la crisis financiera mundial, y de las respuestas a la misma. Se abarca una gran variedad de esferas de política incluidas en las conclusiones de la discusión de la Conferencia de 2005, desde consideraciones macroeconómicas hasta políticas y programas del mercado de trabajo, fomento de la iniciativa empresarial, derechos e instituciones de los mercados de trabajo, protección social y otros factores que repercuten en la oferta y la demanda y en la cantidad y calidad del empleo. En este análisis integrado del Programa de Trabajo Decente se aplica el principio de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 de que los objetivos estén integrados, sean indisociables y se refuercen mutuamente. Se destaca la importancia de la coherencia y la coordinación de las políticas a nivel nacional y mundial para encarar la crisis del empleo de los jóvenes. También se señala una grave deficiencia, esto es, la escasa participación y voz que tienen los propios jóvenes a la hora de forjar su presente y futuro. En el capítulo 3 se examina de manera sucinta la estrategia de la Oficina Internacional del Trabajo de apoyo a los mandantes, elaborada desde 2005, y las principales alianzas mundiales y regionales centradas en el empleo de los jóvenes. En el capítulo 4 se presentan las conclusiones principales del presente estudio y análisis, y se indican posibles caminos a seguir.

Capítulo 1

La crisis del empleo de los jóvenes: Tendencias, características y nuevos desafíos

27. La crisis del empleo de los jóvenes es un desafío mundial, a pesar de que sus características sociales y económicas divergen considerablemente en cuanto a su magnitud y naturaleza según el país y la región de que se trate. En el presente capítulo se analizan algunos de sus aspectos más importantes desde el punto de vista demográfico y del mercado de trabajo, y se ponen de relieve los cambios estructurales y algunas cuestiones que empiezan a manifestarse.

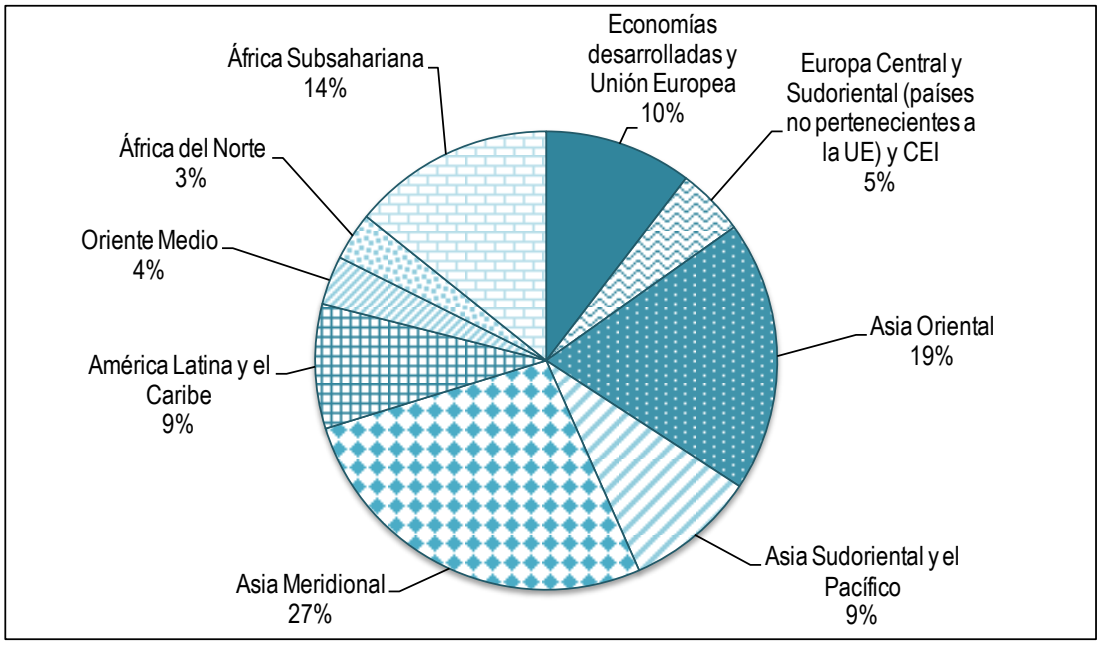
1.1. Tendencias relativas a la población juvenil

1.1.1. Diversidad en el desafío demográfico

28. Hoy en día, casi una de cada cinco personas tiene entre 15 y 24 años. En todo el mundo, hay más de 1.200 millones de jóvenes. La mayoría de ellos — alrededor del 90 por ciento — vive en países en desarrollo, de los cuales el 60 por ciento corresponde a la región de Asia y el 17 por ciento a África (véase el gráfico 1.1). Cerca de 1.000 millones de jóvenes viven actualmente en los países en desarrollo, la mayor cifra jamás registrada en el mundo hasta la fecha. Ese grupo de población alcanzará la cifra máxima de 1.100 millones en 2060, y a partir de ahí registrará un descenso paulatino [1].

[1] La base de datos de *World Population Prospects, the 2010 Revision* de las Naciones Unidas es la fuente de todos los datos sobre población presentados en esta sección los cuales, sin excepción, son proyecciones de variante media. http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm.

Gráfico 1.1. Distribución por regiones de la población juvenil, 2012



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

29. En todas las regiones (aunque no en todos los países) se observa una desaceleración del ritmo de crecimiento de la cohorte de jóvenes y se está reduciendo la parte correspondiente a ese grupo dentro de la población total. Este es un signo inequívoco de que, a nivel global, el mundo se aproxima a la última etapa de la transición demográfica, que suele calificarse de «envejecimiento de la población» (véase el recuadro 1.1).

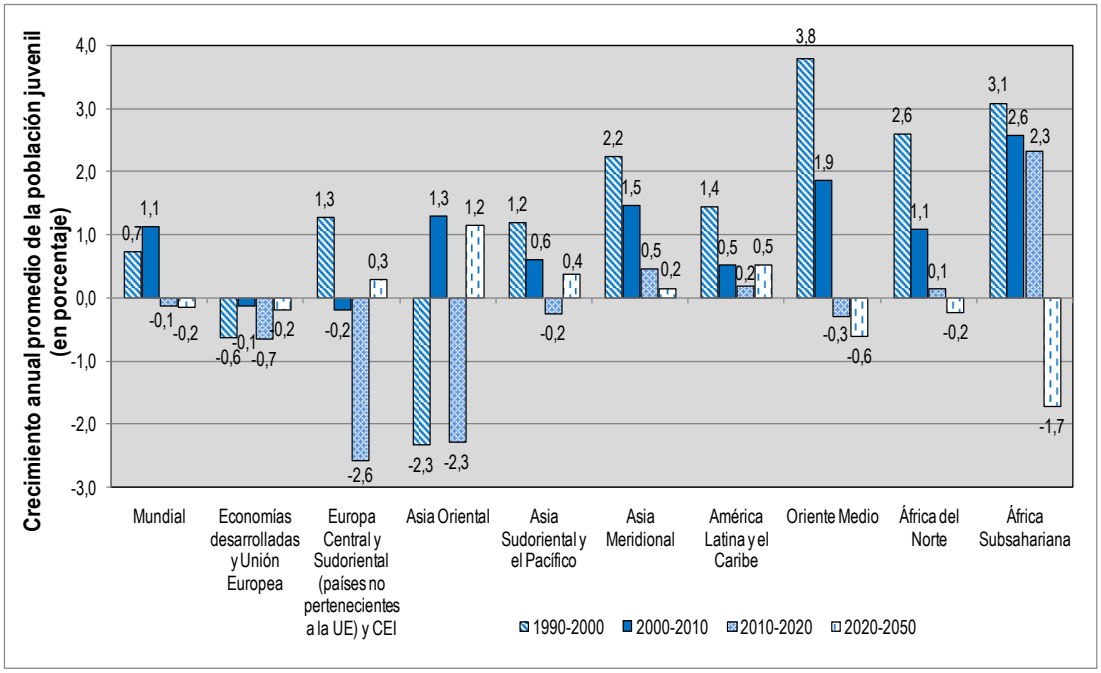
Recuadro 1.1
Las tres etapas de la transición demográfica

La transición demográfica comprende tres etapas. En la primera, como resultado de una tasa más baja de mortalidad infantil, aumenta la proporción de jóvenes dentro de la población. En la segunda, como resultado de una tasa más baja de fecundidad, disminuye la proporción de jóvenes y aumenta el porcentaje de adultos en edad de trabajar. En la última etapa, como resultado de tasas más bajas de mortalidad y fecundidad, aumenta la proporción de personas de edad, fenómeno al que se denomina «envejecimiento de la población». El incremento del porcentaje de jóvenes dentro de la población en edad de trabajar que ocurre en la segunda etapa es pasajero y suele durar unos 50 años. Aun así, ese lapso de tiempo dura lo suficiente como para tener repercusiones importantes en los países afectados. Esta etapa, a la que se define como el «dividendo demográfico», puede brindar una oportunidad de acelerar el crecimiento económico y el desarrollo. Durante la tercera etapa, es posible que el rápido envejecimiento de la población plantee dificultades particulares desde el punto de vista de las políticas públicas, ya que es necesario efectuar importantes ajustes en diversas esferas a fin de hacer frente a la disminución de la fuerza de trabajo y al aumento creciente de la demanda de servicios de atención de salud y apoyo para las personas de edad.

30. Sin embargo, como se ilustra en el gráfico 1.2, esta transición tiene lugar a velocidades diferentes en los distintos países y regiones. Se ha previsto una disminución de la población de jóvenes en las economías desarrolladas y la Unión Europea (UE), en Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la UE) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), Asia Oriental, Asia Sudoriental y el Pacífico, y Oriente

Medio. En el extremo opuesto del espectro, se ha previsto un crecimiento rápido de la población de jóvenes en África Subsahariana y un crecimiento moderado en Asia Meridional, América Latina y el Caribe y África del Norte. En África Subsahariana, el número de jóvenes continuará aumentando hasta 2050 y en años posteriores; se espera que, entre 2010 y 2050, se incremente en 182 millones. Según las proyecciones, entre 2010 y 2020 habrá 15 millones más de jóvenes en Asia Meridional. La población de jóvenes en América Latina y el Caribe seguirá en aumento hasta 2020 y en África del Norte, hasta 2035, para después empezar a descender.

Gráfico 1.2. Crecimiento anual promedio de la población juvenil en el mundo y por regiones, 1990-2050



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

1.1.2. Convertir el desafío demográfico en el «dividendo» de la juventud

31. Se considera que una población joven es un activo formidable para propiciar la innovación y la creatividad en las economías y las sociedades. Sin embargo, para que los países puedan aprovechar todo este potencial y capitalizar el «dividendo de la juventud», hace falta que los jóvenes tengan un empleo productivo y estén integrados en la sociedad.

32. La mayoría de los países en desarrollo se encuentran en la segunda etapa de la transición demográfica con el consiguiente aumento del número de jóvenes que, por algunos decenios más, seguirán representando más del 30 por ciento de la población en edad de trabajar.

33. En el contexto actual, los países en desarrollo con una población muy numerosa de jóvenes tropiezan con desafíos crecientes para incorporarlos en los sistemas educativos y los mercados laborales, de manera que no sacan todo el provecho posible del dividendo de la juventud. La información disponible muestra que en los países en desarrollo y las economías en transición, al aumentar en un 10 por ciento la proporción de jóvenes en la población total entre 1980 y 2000, la tasa de desempleo juvenil subió un 6 por ciento aproximadamente. En Etiopía, los mercados locales de trabajo con la mayor proporción

de jóvenes registraron las tasas más bajas de empleo juvenil, situación que afectaba en particular a los jóvenes sin formación [2].

34. Las economías desarrolladas se encuentran, en general, en la tercera etapa de la transición demográfica y la estructura por edades denota que su población es de edad mucho más avanzada que la de los países en desarrollo. Con todo, el empleo productivo de los jóvenes sigue siendo crucial para sostener el desarrollo económico, la solidaridad intergeneracional y los sistemas de pensiones. A pesar de ser menos numerosos en los países desarrollados, fueron los jóvenes, como grupo, quienes pagaron el precio más alto durante la crisis mundial; en comparación con los adultos, su situación es particularmente desfavorable en lo referente a sus perspectivas de inserción en los mercados laborales restringidos.

35. Desde el punto de vista demográfico a más largo plazo, todos los países enfrentan el desafío de convertir el empleo juvenil en un bono de desarrollo. Sin embargo, el reloj no se detiene. El renovado sentimiento de que es urgente considerar el empleo de los jóvenes como una prioridad de los programas de política no sólo tiene que ver con la satisfacción de las aspiraciones de los jóvenes a una vida mejor, sino también con la necesidad de mejorar el bienestar de las sociedades en general.

1.2. Tendencias relativas a los jóvenes y a los mercados de trabajo

36. La crisis del empleo de los jóvenes es un aspecto importante de la crisis mundial del empleo. Su gravedad está vinculada a los niveles y la duración del desempleo pero también, y cada vez en mayor medida, a la menor calidad del empleo juvenil como se desprende de los datos disponibles. El temor principal, no obstante, es que la crisis del empleo de los jóvenes, en todas sus manifestaciones, no sea un simple acontecimiento pasajero relacionado con un crecimiento económico lento sino que pueda convertirse en una tendencia estructural de no introducirse cambios importantes en las políticas. Por este motivo, la cuestión adquiere una nueva dimensión crítica.

1.2.1. Disminución de la participación en la fuerza de trabajo

37. Tanto la tasa de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo como la relación empleo-población juvenil han seguido una trayectoria a la baja. A nivel mundial, la tasa de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo disminuyó del 52,9 por ciento al 48,7 por ciento entre 2000 y 2011, lo que significa que en 2011 menos de uno de cada dos jóvenes en todo el mundo tenía una participación activa en los mercados de trabajo. En 2011, había 516 millones de jóvenes ocupados, cifra que revela un incremento de 16 millones desde 2000. Sin embargo, debido a que la población de jóvenes creció a un ritmo más rápido que el empleo juvenil, el porcentaje de jóvenes ocupados con respecto a la población total de jóvenes (la relación empleo-población juvenil) se redujo del 46,2 por ciento al 42,6 por ciento entre 2000 y 2011. Puede que una de las causas principales de estas tendencias haya sido el aumento del número de jóvenes en los sistemas educativos, lo que en sí mismo es un dato positivo. Sin embargo, en algunas regiones, el desaliento entre los jóvenes también es un factor importante para explicar estas tendencias, como se verá más adelante [3].

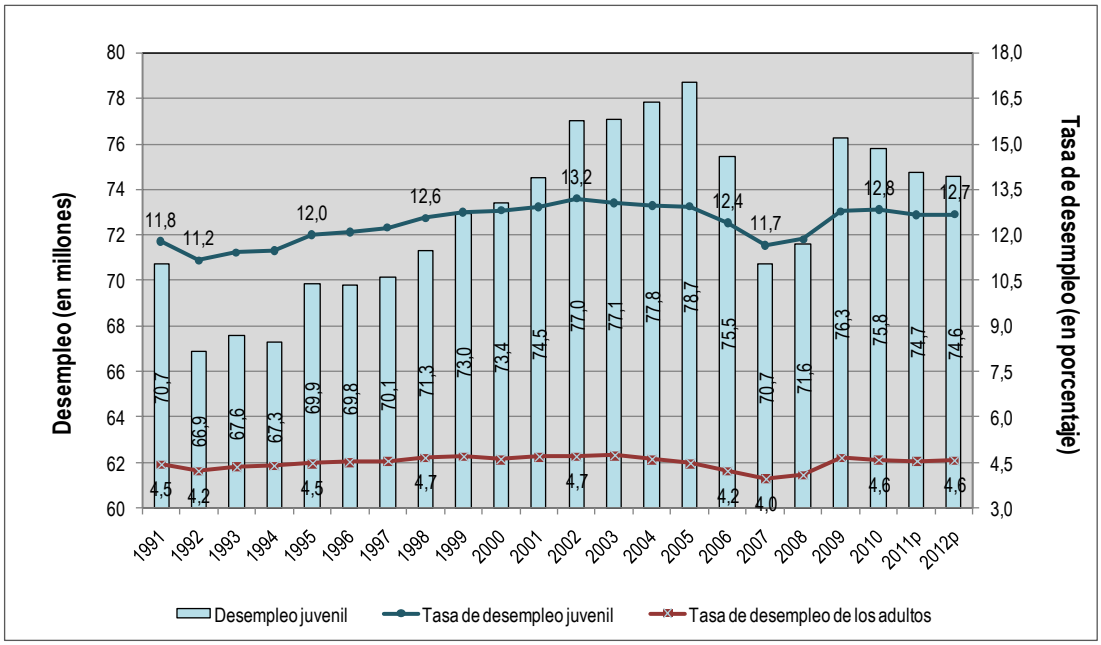
[2] Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2007: El desarrollo y la próxima generación* (Washington, D.C., 2006).

[3] OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo*.

1.2.2. El desempleo de los jóvenes alcanza proporciones sin precedentes

38. En 2011, cuatro de cada diez personas sin empleo eran hombres o mujeres jóvenes. En todo el mundo, los jóvenes tenían tres veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos (véase el gráfico 1.3) y en Asia Meridional y Asia Sudoriental sus probabilidades se quintuplicaban [4].

Gráfico 1.3. Tasas mundiales de desempleo de jóvenes y adultos y desempleo juvenil, 1991-2012



p = proyección

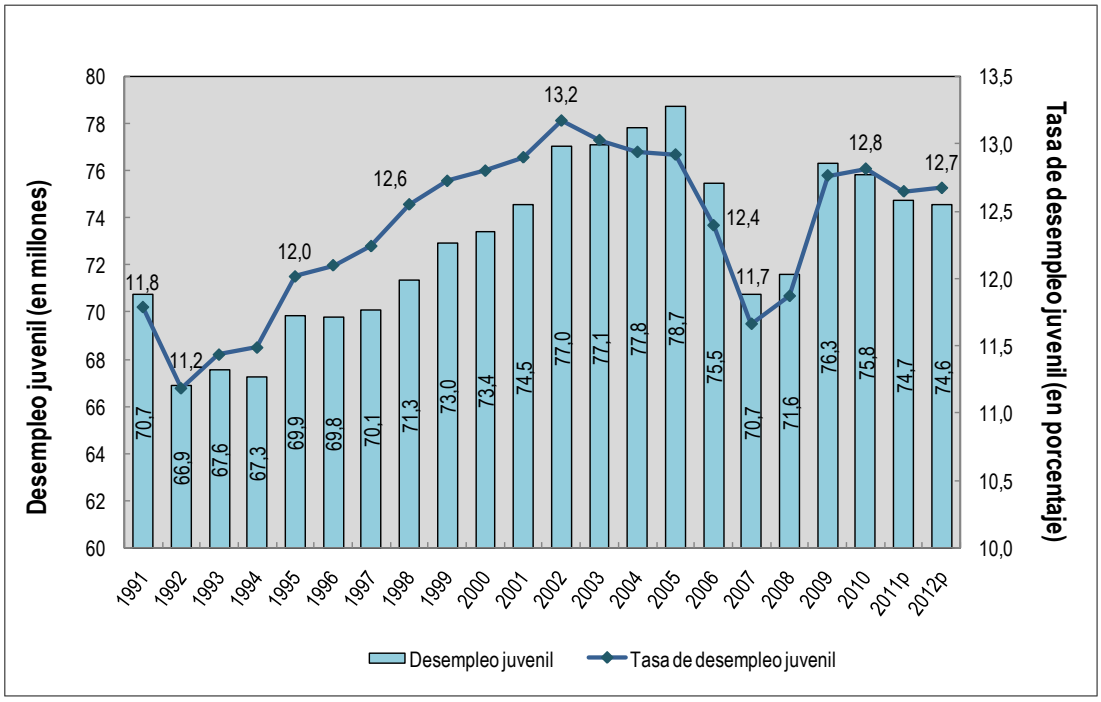
Fuente: OIT, *Trends econometric models: A review of the methodology* (Ginebra, 2011).

39. El desempleo de los jóvenes no es un fenómeno nuevo; sí lo son, en cambio, las proporciones asombrosas que ha alcanzado. Desde el decenio de 1990 — durante la «crisis antes de la crisis» — la tasa de desempleo de los jóvenes se había mantenido de manera constante por encima del 11 por ciento. La crisis financiera mundial y la lentitud de la recuperación posterior asestaron un golpe tremendo al desempleo juvenil.

40. En el apogeo de la crisis, en 2009, la tasa mundial de desempleo de los jóvenes experimentó el mayor incremento anual del que se tenga registro. En el lapso de un año, en 2008-2009, pasó del 11,9 por ciento al 12,8 por ciento, registrándose así el aumento anual más importante en los 20 años transcurridos desde que se dispone de estimaciones mundiales, y revirtiendo la tendencia anterior a la crisis de un descenso lento pero constante del desempleo juvenil (véase el gráfico 1.4).

[4] OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil: actualización a 2011* (Lima, 2011).

Gráfico 1.4. Desempleo de los jóvenes y tasa de desempleo juvenil en el mundo, 1991-2012



p = proyección

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

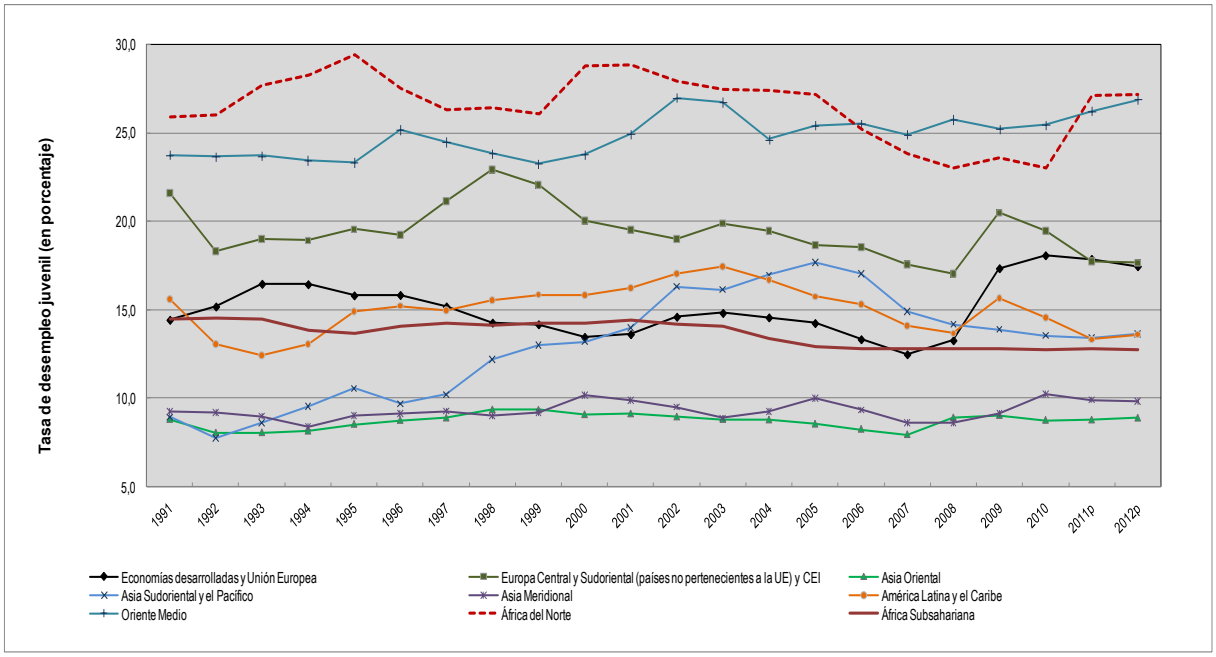
41. Entre 2007 y 2011, el desempleo de los jóvenes se incrementó en 4 millones a nivel mundial. Para situar este dato en perspectiva, en el período de diez años que precedió a la crisis actual (de 1997 a 2007), el número de jóvenes desempleados aumentó en promedio en 60.000 al año.

42. En forma reiterada, la tasa de desempleo de los jóvenes ha demostrado ser más sensible a las conmociones económicas que las tasas correspondientes a los adultos. La tasa mundial de desempleo de los jóvenes aumentó en 0,9 puntos porcentuales frente a 0,5 puntos en el caso de los adultos en el período 2008-2010.

43. En 2010, la tasa de desempleo entre las mujeres jóvenes era del 13,1 por ciento, frente a un 12,6 por ciento entre los hombres jóvenes (una diferencia de 0,5 puntos porcentuales, es decir, la misma desigualdad de género que se había observado en 2008).

44. El momento en que ocurrió la crisis económica y su impacto en el empleo de los jóvenes no fueron los mismos en todas las regiones. El mayor impacto en las economías desarrolladas y en la UE, Asia Oriental y Oriente Medio se observó en 2007-2008, mientras que, en las demás regiones, el impacto de la crisis en las tasas de desempleo de los jóvenes se concentró en el período 2008-2009. En la región de Asia Sudoriental y el Pacífico, la tasa de desempleo de los jóvenes de hecho se redujo durante los años de la crisis (véase el gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. Tasa de desempleo juvenil por región, 1991-2012



p = proyección

Fuente: OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil: actualización a 2011, op. cit*.

45. Los jóvenes en los países industrializados fueron los más afectados por la crisis mundial. En 2008-2009, las tasas de desempleo de ese grupo de la población aumentaron en 4,1 puntos porcentuales en las economías desarrolladas y la UE y en 3,4 puntos porcentuales en Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la UE) y la CEI. Se trata de los mayores incrementos anuales de las tasas de desempleo juvenil de los que se tenga registro en cualquier región. La tasa del 18,1 por ciento que alcanzó el desempleo juvenil en 2010 en las economías desarrolladas y la UE es la más elevada que se haya registrado en la región desde que se empezó a disponer de estimaciones regionales en 1991.

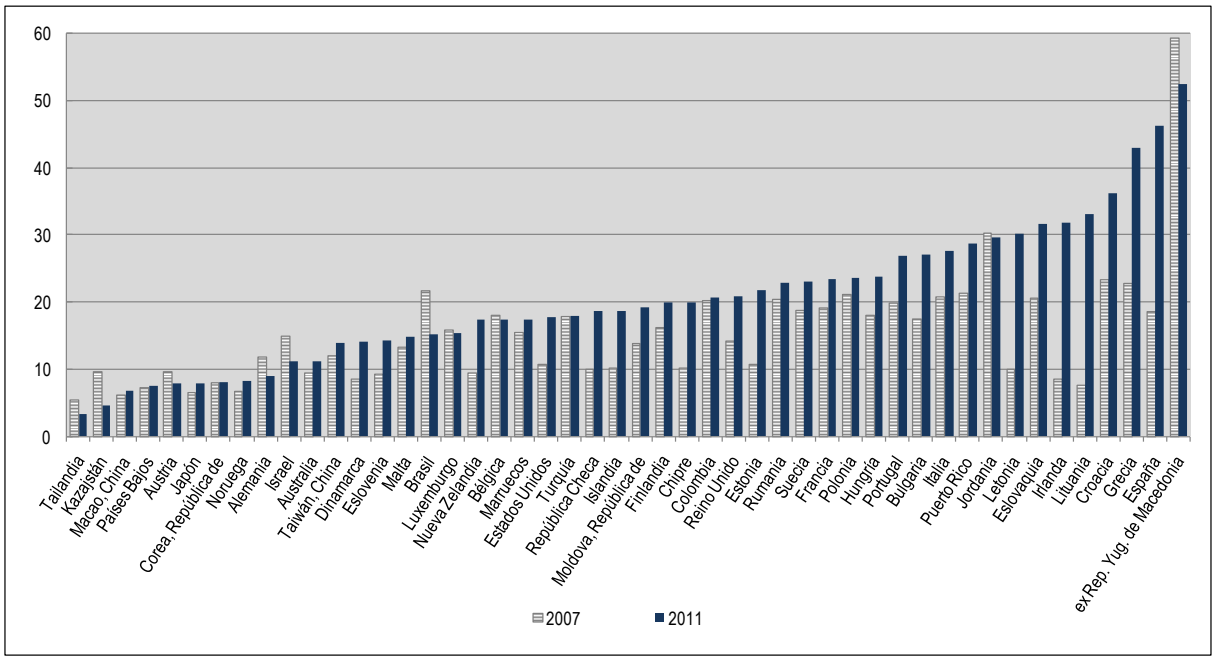
46. En España y Grecia, la tasa de desempleo de los jóvenes se duplicó entre 2007 y 2011, y en la actualidad se sitúa en el 46 por ciento y el 42 por ciento, respectivamente (véase el gráfico 1.6). En Irlanda, pasó del 8,5 por ciento al 31,9 por ciento en ese mismo período. En Portugal e Italia, la tasa actual de desempleo juvenil es de más del 25 por ciento, y supera el 20 por ciento en Chipre, Estonia, Francia, Hungría, Polonia, Rumania, Reino Unido y Suecia.

47. El panorama no es sombrío de modo uniforme. En algunos países industrializados, como Alemania, Austria, Bélgica y Luxemburgo, se observó una disminución de la tasa de desempleo de los jóvenes a pesar de la crisis. Entre los pocos países en desarrollo respecto de los cuales se dispone de datos, el Brasil logró una notable reducción de la tasa de desempleo juvenil del 21,8 por ciento en 2007 al 15,2 por ciento en 2011.

48. A pesar de estas excepciones destacables, el panorama general es motivo de profunda inquietud. De los 48 países enumerados en el gráfico 1.6, las tasas de desempleo de los jóvenes en 33 de ellos superaban el 15 por ciento, y sólo en nueve la tasa era inferior a1 10 por ciento [5]. Lo más sorprendente es que en 22 de los 48 países esas tasas superaban el 25 por ciento.

[5] Países con respecto a los cuales se dispone de datos trimestrales sobre desempleo.

Gráfico 1.6. Tasas de desempleo juvenil en países seleccionados, 2007 y 2011
(en porcentaje)



Fuente: OIT, Indicadores a corto plazo sobre el mercado de trabajo – Fuentes nacionales.

49. Con respecto a las tendencias regionales registradas antes y después de la crisis financiera mundial, el desempleo de los jóvenes se situó y sigue situado en el nivel histórico más alto en el Oriente Medio y África del Norte, seguidos de la CEI y Europa Oriental y Central (países no pertenecientes a la UE) (véase el gráfico 1.5).

1.2.3. Trabajos de menor calidad para los jóvenes: Pobreza de los trabajadores, bajas remuneraciones e informalidad

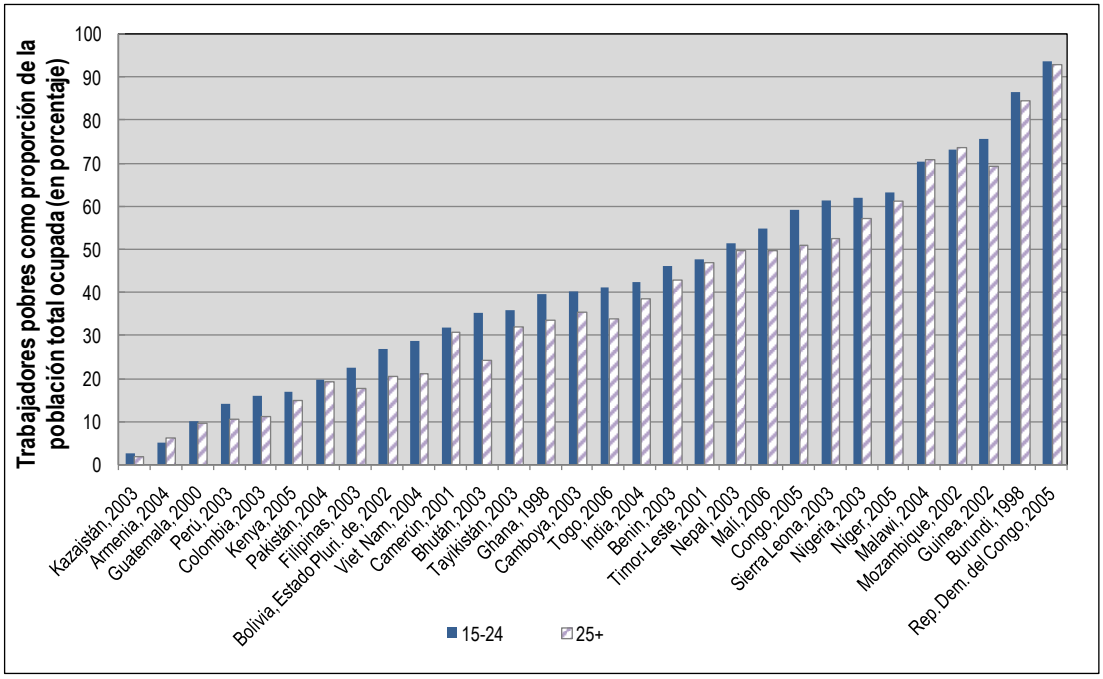
Los jóvenes y la pobreza de los trabajadores

50. Es preciso destacar que el desempleo de los jóvenes no es más que la punta del *iceberg* y que la inseguridad y la vulnerabilidad de un número mucho mayor de jóvenes que tienen algún tipo de trabajo son parte integrante de la crisis del empleo juvenil. Los jóvenes sufren de manera desproporcionada los efectos del déficit de trabajo decente y de los trabajos de poca calidad, medidos en función de la pobreza de los trabajadores, las bajas remuneraciones y/o la situación de empleo, incluida la incidencia de la informalidad. En las economías en desarrollo, donde habita el 90 por ciento de la población juvenil, la inmensa mayoría de los jóvenes no puede sobrevivir sin trabajar. En estos países, los trabajadores jóvenes son especialmente vulnerables al subempleo y la pobreza. Los datos revelan que los jóvenes tienen más probabilidades que los adultos de contarse entre los trabajadores pobres. Según las estimaciones más recientes de la OIT sobre la pobreza de los trabajadores, los jóvenes constituyen una parte desproporcionadamente elevada de los trabajadores pobres en todo el mundo (véase el gráfico 1.7). En los 52 países sobre los que se dispone de datos, los jóvenes representaban el 23,5 por ciento del total de trabajadores pobres, y apenas el 18,6 por ciento de los trabajadores que no eran pobres [6]. Las tasas más altas de participación en la fuerza de trabajo de los trabajadores pobres jóvenes, ocupados en su mayoría en el sector

[6] Véase OIT: *Indicadores clave del mercado de trabajo*, séptima edición (Ginebra, 2011).

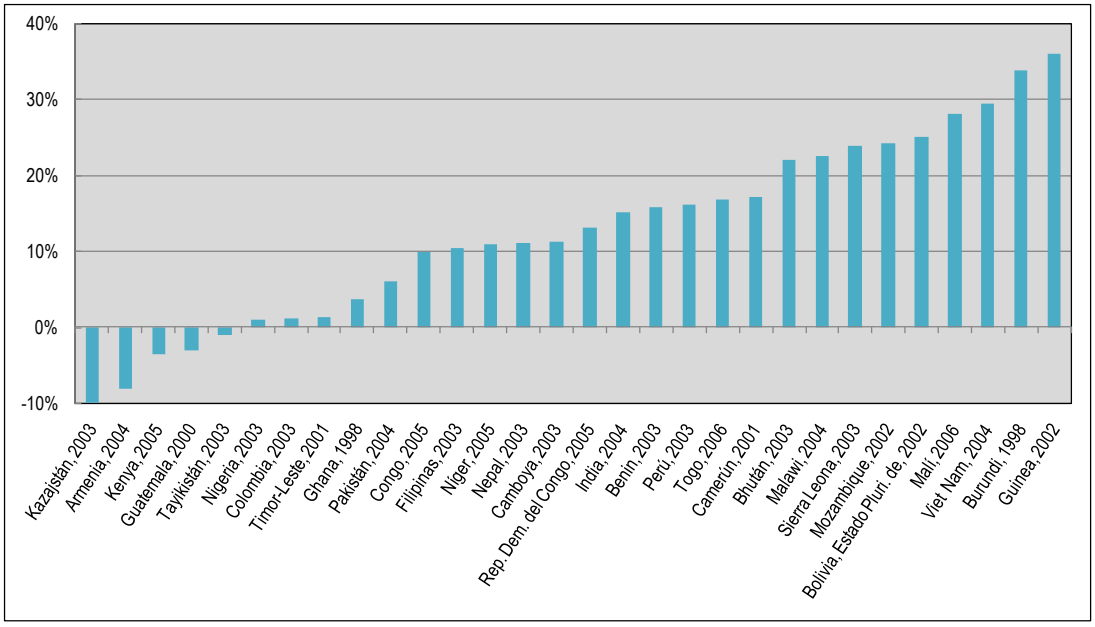
agrícola, denotan que muchos de esos jóvenes no han tenido la oportunidad de asistir a la escuela y adquirir las calificaciones y la formación que les habrían permitido acrecentar en el futuro su productividad y sus ingresos (véase el gráfico 1.8). Muchos trabajadores pobres jóvenes carecen de estudios primarios.

Gráfico 1.7. Estimaciones sobre los trabajadores pobres, jóvenes y adultos, en países seleccionados



Fuente: OIT, *Indicadores clave del mercado de trabajo,* séptima edición, *op. cit.*

Gráfico 1.8. Desigualdad en las tasas de participación en la fuerza de trabajo entre los trabajadores pobres jóvenes (menos de 1,25 dólares diarios) y los trabajadores jóvenes (más de 2 dólares diarios), en países seleccionados



Fuente: OIT, *Indicadores clave del mercado de trabajo,* séptima edición, *op. cit.*

Jóvenes mal remunerados

51. Hay una representación desproporcionada de trabajadores jóvenes en los trabajos mal remunerados, es decir, aquellos en que se percibe un salario inferior a las dos terceras partes del salario mediano. Por ejemplo, en el Brasil en 2009, el 30,5 por ciento de los trabajadores de 15 a 24 años estaban mal remunerados, frente al 18,5 por ciento de los trabajadores de 25 a 49 años. Del mismo modo, en Filipinas (2008) y Sudáfrica (2007), el 28,8 por ciento y el 41,2 por ciento, respectivamente, de los trabajadores jóvenes tenían empleos mal remunerados, frente al 14,6 por ciento y el 32,5 por ciento del total de los trabajadores [7].

52. Los datos sobre salarios procedentes de países seleccionados de la UE y de los Estados Unidos revelaron que las mujeres y los hombres jóvenes tienen entre 2,5 y 5,8 probabilidades más de tener un empleo mal remunerado que el promedio nacional general. En todos los países objeto de examen salvo en uno, más del 50 por ciento de los trabajadores mal remunerados eran jóvenes [8].

53. Los datos sobre los trabajadores que sólo perciben el salario mínimo confirman la representación excesiva de los trabajadores jóvenes en los trabajos mal remunerados. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los trabajadores jóvenes constituían apenas el 20 por ciento del total de trabajadores remunerados por hora y, en cambio, representaban casi la mitad de todos los trabajadores que cobraban el salario mínimo o menos. En América Latina, la proporción de trabajadores de 16 a 19 años que perciben el salario mínimo suele ser de 1,5 a 2 veces superior a su participación en la población trabajadora total [9].

Jóvenes en la economía informal

54. Los datos disponibles sobre la informalidad desglosados por edad confirman que ésta tiene una mayor incidencia entre los trabajadores jóvenes que entre sus homólogos adultos, como se muestra en el gráfico 1.9 con respecto a un grupo seleccionado de países de diferentes regiones. La informalidad entre los trabajadores jóvenes de la Argentina es bastante sorprendente ya que, en la economía informal, los jóvenes casi doblan en número a los trabajadores adultos. Estas cifras son también importantes en el Brasil, Etiopía, México y Turquía.

55. En 2009, el empleo informal entre los jóvenes de 15 a 19 años en Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú superaba por más de 30 puntos porcentuales el de los adultos. En estos países, la tasa media de informalidad en la población joven era del 82,4 por ciento en promedio, frente al 50,2 por ciento en los trabajadores adultos [10].

56. Estudios recientes sobre la informalidad en América Latina y el Caribe presentan un análisis interesante del empleo informal como una función de distintas variables, entre ellas la edad. Estos estudios confirman una correlación negativa entre la probabilidad de trabajar en la economía informal y la edad: cuanto más joven sea el trabajador, más probable es que tenga una ocupación informal [11].

[7] OIT: *Global Wage Report 2010/11* (Ginebra, 2010).

[8] D. Grimshaw: *Decent pay for young people: Assessing the challenge before and during the crisis,* documento de trabajo del Sector del Empleo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

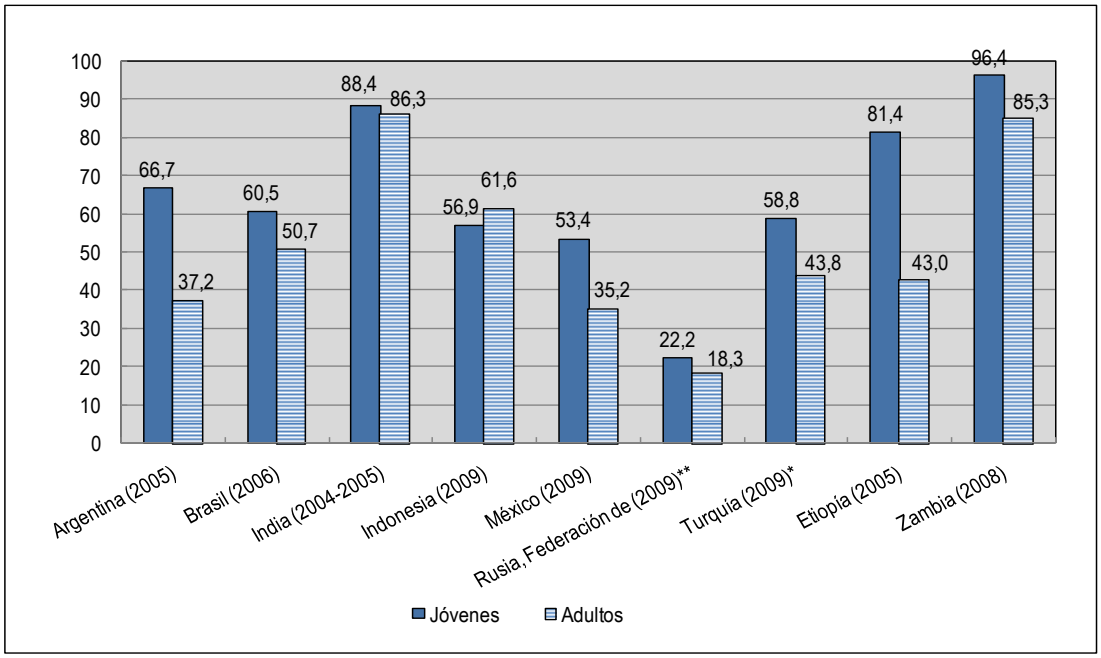
[9] *Ibíd.*

[10] OIT: *Panorama laboral 2009: América Latina y el Caribe* (Lima, 2009).

[11] L. Gasparini, y L. Tornarolli: *Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey microdata,* documento de trabajo núm. 46 (La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2007); OCDE: *Employment Outlook 2008* (París, 2008); y J. G. Reis, D. Angel-Urdinola y C. Quijada Torres: *Informality in Turkey: Size, trends, determinants and consequences,* documento de antecedentes para Country

57. El hecho de que los jóvenes trabajen en la economía informal se debe a que el sector moderno y el segmento formal de la economía no son capaces de crear oportunidades suficientes de empleo formal. Unas condiciones socioeconómicas desfavorables y la falta de redes de protección convierten el trabajo en una necesidad para muchos jóvenes que encuentran en la economía informal un medio de vida. La crisis financiera también ha dado lugar a un aumento del empleo en una economía informal cada vez más «abarrotada» en los países en desarrollo [12].

Gráfico 1.9. Porcentaje de trabajadores jóvenes y adultos en la economía informal en países seleccionados



* La proporción de adultos es con respecto a la población total. ** Por proporción de adultos se entiende la población de 30 a 59 años y por proporción de jóvenes se entiende la población de 15 a 29 años.

Fuente: Base de datos de la OIT.

58. En Europa, la proporción de jóvenes en la economía informal se sitúa en torno al 17 por ciento, en comparación con el 7 por ciento que corresponde a los trabajadores en el apogeo de la edad productiva (de 25 a 54 años) [13]. De acuerdo con un análisis reciente de la informalidad entre los jóvenes habitantes de países seleccionados de Europa Oriental para los que se disponía de estimaciones numéricas, una tercera parte del total del empleo juvenil se atribuía a la economía informal [14].

59. En muchos países de África, la economía informal es la fuente principal de empleos para los jóvenes. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, el

Economic Memorandum (CEM) – Informality: Causes, Consequences, Policies del Banco Mundial (Washington D.C., 2009).

[12] OIT: *Inclusión de la economía informal en las medidas de recuperación*, reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo, reseña núm. 3 (Ginebra, sin fecha).

[13] M. Hazans: *Informal workers across Europe: Evidence from 30 countries*, IZA Discussion Paper No. 5871 (Bonn, IZA, 2011).

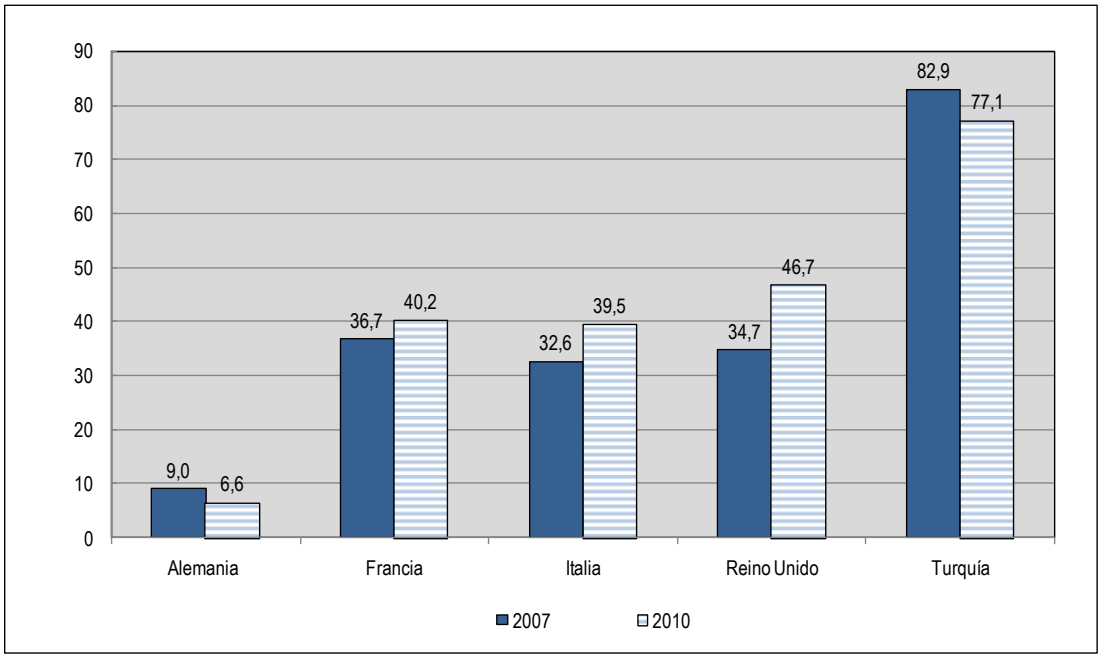
[14] OIT: *El empleo juvenil en Europa Oriental: una crisis dentro la crisis*, documento de antecedentes para la reunión informal de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales que se celebró durante la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2011).

96,2 por ciento de los trabajadores jóvenes están empleados en el sector informal; en el Camerún, la proporción es del 88,6 por ciento [15]. En Zambia, no menos del 99 por ciento de los trabajadores adolescentes están empleados en la economía informal [16].

Trabajos de menor calidad para los jóvenes

60. El deterioro de la calidad de los trabajos disponibles para los jóvenes también se hace evidente en la expansión progresiva del empleo temporal y en el menor plazo de vigencia de los contratos de duración determinada sobre lo que varios países han informado en los últimos años. Sigue planteándose la cuestión de si estos tipos de trabajos son un peldaño en el camino hacia un empleo permanente, o una trampa que expone a los trabajadores jóvenes a una espiral de trabajos temporales con temporadas alternas de desempleo. Por ejemplo, en algunos países de la UE, un número importante de trabajadores jóvenes seguían teniendo empleos temporales cinco años después de haber concluido sus estudios [17]. En el gráfico 1.10 se muestra, con respecto a determinados países de Europa, la proporción creciente de trabajadores jóvenes con contratos temporales que no podían encontrar trabajos permanentes.

Gráfico 1.10. Proporción de trabajadores temporales jóvenes que no podían encontrar empleo permanente en países seleccionados de Europa, 2007 y 2010
(en porcentaje)



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

[15] Développement Institutions & Analyses de Long Terme: *Youth and labour markets in Africa: A critical review of literature* (París, 2007).

[16] M. García y J. Fares (directores de publicación): *Youth in Africa's labor market* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008); Oficina Central de Estadística de Zambia: *Labour force survey report 2008* (Lusaka, Oficina Central de Estadística de Zambia, Subdivisión de Estadísticas del Trabajo, 2008).

[17] Datos de EUROSTAT.

1.2.4. Nuevos desafíos en la transición de los jóvenes hacia el trabajo decente

61. Las dificultades que enfrentan los jóvenes al pasar de la escuela al trabajo a menudo quedan reflejadas en los indicadores siguientes: los cambios en la tasa de desempleo juvenil a lo largo del tiempo; la tasa de desempleo de los jóvenes comparada con la de los adultos; la incidencia del desempleo de larga duración entre los jóvenes; la proporción de jóvenes que no participan en el empleo, ni en la educación o formación; el tiempo que se requiere para encontrar el primer trabajo; y la duración de la transición hacia un trabajo «ordinario» luego de concluir los estudios o de haber tenido un primer empleo.

62. En estudios recientes sobre la transición de la escuela al mundo del trabajo se señalan al parecer dificultades crecientes y un deterioro simultáneo de todos o de la mayoría de los indicadores antes mencionados.

63. Es bien sabido que la transición de la escuela al trabajo entraña algún período de desempleo friccional en que los jóvenes emprenden la búsqueda de empleo. En esta etapa de la vida aún no se han concretado con claridad las aspiraciones y motivaciones para trabajar. Por lo común, hay un período de experimentación con diferentes trabajos y condiciones laborales. Los jóvenes a menudo se lo pueden permitir porque tienen menos compromisos financieros y pueden depender de la ayuda de sus padres de modo que, en función de las reservas de ingresos a su alcance, aceptan algunos empleos disponibles con la esperanza de encontrar una «mejor» opción en un futuro próximo.

64. Existen otros factores que hacen más difícil para los jóvenes encontrar trabajo. Son menos eficaces que los adultos experimentados a la hora de buscar empleo. También es posible que las empresas se resistan a contratar a jóvenes porque carecen de experiencia laboral. De ahí que los jóvenes caigan a menudo en la «trampa de la experiencia», es decir que no tienen experiencia laboral alguna que hacer constar en sus solicitudes de empleo sencillamente porque no han podido conseguir ningún trabajo.

65. Otro factor que contribuye a una elevada tasa de desempleo entre los jóvenes es el hecho de que, aun después de haber encontrado trabajo, es más probable que sean despedidos antes que los trabajadores adultos en caso de reducciones del personal. Son menos valiosos porque han tenido menos tiempo para adquirir un capital humano relacionado específicamente con la actividad de una empresa dada. También resulta más barato despedirlos porque las indemnizaciones por despido suelen estar vinculadas a la experiencia, además de que sus contratos de trabajo tal vez sean menos seguros. Parece que, en lo referente a los jóvenes, la crisis financiera ha reforzado la tónica de que los últimos en llegar son los primeros en salir, y en la mayoría de los países la tasa de rotación entre el empleo y el desempleo es más alta si se trata de jóvenes que de adultos.

66. Aunque los factores mencionados contribuyen a explicar el motivo por el que las tasas de desempleo de los jóvenes suelen ser más altas que las de los adultos, las nuevas disparidades en las tasas de desempleo se están triplicando e incluso quintuplicando, lo que a todas luces supera los niveles típicos de desempleo friccional que han prevalecido hasta ahora.

67. No existe a escala internacional una duración reconocida del período medio de transición, pero en un estudio realizado en Egipto se indicaba que este período se estaba alargando y que el resultado final era más incierto. En Indonesia, el tiempo que los jóvenes desempleados dedicaban en promedio a la búsqueda de trabajo aumentó de 6,9 meses en 2001 a 14,7 en 2009. Además, en ese mismo período, el desempleo de

larga duración como proporción del desempleo juvenil total pasó del 41,6 por ciento en 2001 al 62,1 por ciento en 2009 [18].

68. Por término medio, en los 34 países pertenecientes a la OCDE tendieron a empeorar muchos de los indicadores entre 2000 y 2010 (véase el cuadro 1.1). Ha habido un aumento de la tasa de desempleo de los jóvenes, así como de la incidencia del desempleo de larga duración, del trabajo temporal y del trabajo a tiempo parcial. El único indicador que ha mostrado una ligera mejora en ese período es la incidencia de jóvenes que no participan en el empleo, ni en la educación o formación, que ha disminuido un poco. Sin embargo, según la OCDE, en el segundo trimestre de 2010, la proporción de jóvenes en esa situación ha vuelto a ascender al 12,5 por ciento, frente al 10,8 por ciento en 2008 [19].

Cuadro 1.1. Cuadro de indicadores promedio de los jóvenes de 15 a 24 años en los países de la OCDE, en 2000 y 2010

	2000	2010
Tasa de desempleo (%)	14,6	18,9
Incidencia del desempleo de larga duración (como porcentaje del grupo de edad)	20,1	22,6
Incidencia del trabajo temporal (como porcentaje del empleo)	31,0	38,0
Incidencia del trabajo a tiempo parcial (como porcentaje del empleo)	19,9	27,8
Tasa de jóvenes que no participan en el empleo, ni en la educación o formación (como porcentaje del grupo de edad)	13,4	10,9

Fuente: proyecto *Jobs for Youth* de la OCDE (www.oecd.org/employment/youth). Promedio no ponderado de los 34 países de la OCDE.

69. Hay otras dos tendencias nuevas que caracterizan la presente crisis del empleo de los jóvenes: un aumento del número de jóvenes «desalentados» y el desempleo entre los diplomados universitarios.

70. El término *desaliento* se asocia con los jóvenes que no participan en la educación ni en el empleo, y resulta útil para describir la razón subyacente y las consecuencias de la desvinculación del mercado de trabajo y de la sociedad. Hay indicios de que el desaliento va en aumento en muchos países, donde las tasas crecientes de desempleo han llevado a algunos jóvenes a abandonar por completo la búsqueda de un trabajo.

71. En el mundo en su conjunto, había casi 6,4 millones de jóvenes menos en la fuerza de trabajo en 2011 de lo que habría cabido esperar según las tendencias históricas a largo plazo (anteriores a la crisis), lo que indica que durante la crisis financiera mundial el desaliento entre los jóvenes registró un aumento muy marcado [20].

72. En la Unión Europea, alrededor de 7,5 millones de jóvenes de 15 a 25 años no participan en la educación, ni en el empleo o la formación. Esa cifra representa un incremento del 10,8 por ciento en 2008 al 12,8 por ciento en 2010 en la Unión Europea en su conjunto [21]. De acuerdo con una estimación, el costo del desempleo o la

[18] Estimaciones preliminares de la OIT basadas en datos de SAKERNAS, 1996-2009.

[19] OCDE: *Off to a good start? Jobs for youth* (París, 2010).

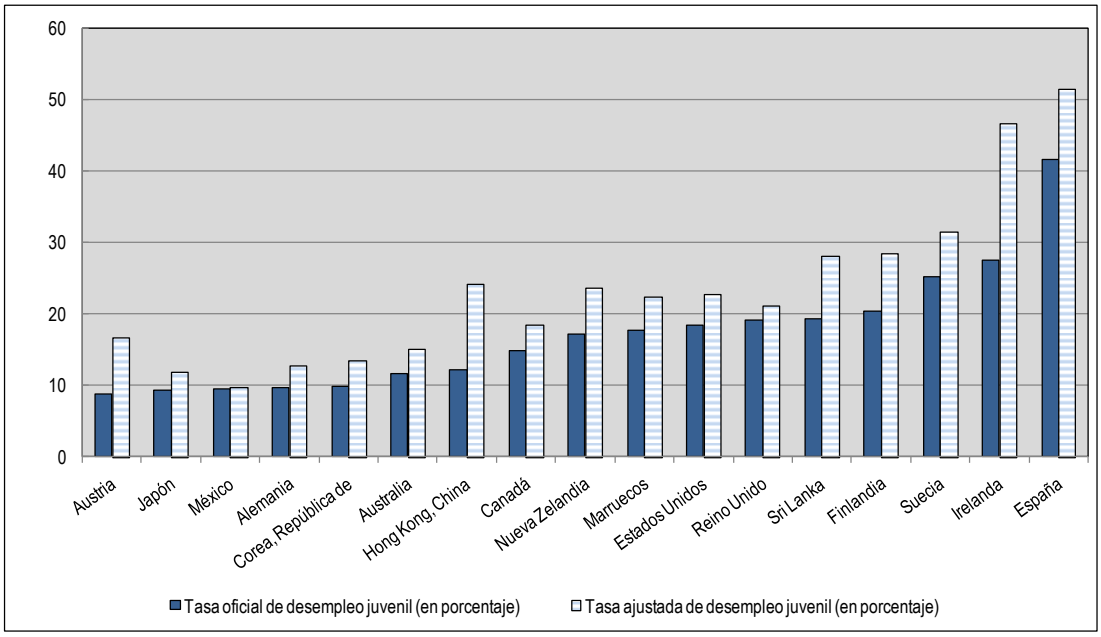
[20] OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo 2012, op. cit.*

[21] Datos de EUROSTAT.

inactividad de larga duración entre los jóvenes en 21 Estados miembros sobre los que se dispone de datos equivalió en 2008 al 1,1 por ciento del PIB [22].

73. En Irlanda, la tasa de desempleo juvenil alcanzó en 2010 el alarmante nivel del 27,5 por ciento, lo que representa un fuerte aumento frente al 8,5 por ciento registrado en 2007. Sin embargo, incluso este incremento tan escandaloso minimiza la gravedad del problema: la participación de los jóvenes descendió bruscamente en el país durante la crisis y hay una enorme diferencia entre el tamaño actual de la fuerza de trabajo juvenil y el que se esperaría sobre la base de las tendencias anteriores a la crisis. Esto significa que muchos jóvenes o se «están escondiendo» en el sistema educativo en lugar de afrontar la búsqueda de trabajo, o se quedan en casa sin hacer nada en espera de que mejoren las perspectivas antes de emprender una búsqueda activa de empleo. Si, en lugar de ello, estos jóvenes estuvieran buscando trabajo, la tasa de desempleo juvenil aumentaría en 19,3 puntos porcentuales. En España, la diferencia equivale a 9,9 puntos porcentuales más y en la República de Corea, a 3,6 puntos porcentuales. En Austria y Hong Kong (China), la tasa de desempleo de los jóvenes podría llegar a ser dos veces mayor que la tasa oficial si estos jóvenes inactivos fueran a incorporarse al mercado de trabajo (véase el gráfico 1.11). En la UE, uno de cada seis jóvenes no participaba en la educación ni en el empleo en 2011 [23].

Gráfico 1.11. Tasas oficiales de desempleo juvenil y tasas ajustadas a la disminución de la participación en la fuerza de trabajo, 2010 (en porcentaje)



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

74. En Indonesia, la tasa de jóvenes de 15 a 24 años que no participan en el empleo, ni en la educación o formación pasó del 27,1 por ciento en 1996 a un máximo del 31,9 por ciento en 2005, para luego descender al 27,6 por ciento en agosto de 2009. En consecuencia, durante un período de un poco más de diez años, esta tasa ha empeorado y,

[22] Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: *The social impact of the crisis*, documento de antecedentes (Dublín, 2011).

[23] OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil: actualización a 2011, op. cit.*

a pesar de mejoras recientes, se ha mantenido por encima de los niveles de 1996 [24]. En el Brasil y la República Unida de Tanzanía, la tasa de jóvenes que no participan en el empleo, ni en la educación o formación mostró una tendencia a la baja durante el período objeto de examen: del 21,1 por ciento en 1992 al 18,8 por ciento en 2007 (Brasil), y del 17,6 por ciento en 2000-2001 al 13,4 por ciento en 2006 (República Unida de Tanzanía) [25].

75. No siempre existe información detallada sobre las razones de la desvinculación del mercado de trabajo. Los jóvenes afectados no forman un grupo homogéneo. Entre ellos se encuentran aquellos que han renunciado a buscar trabajo por las escasas posibilidades de encontrarlo durante la recesión provocada por la crisis financiera mundial, y también aquellos que, al igual que muchos diplomados universitarios, consideran que los trabajos disponibles son de baja calidad y no están a la altura de sus calificaciones y aspiraciones. Sin embargo, el grupo está integrado sobre todo por jóvenes que han abandonado los estudios, así como por jóvenes de familias pobres y disfuncionales cuyas circunstancias socioeconómicas reducen sus oportunidades de empleo e integración y por aquellos que desde temprana edad han estado expuestos a la cultura de las pandillas y a las drogas.

76. Independientemente de las razones que están detrás de la «desvinculación» y la «marginación», la gravedad de sus consecuencias justifica que se preste una atención especial a este grupo.

77. *El desempleo de los jóvenes con instrucción*, y en particular de los diplomados de instituciones de enseñanza superior, es otro desafío que se manifiesta como una nueva tendencia en países y regiones diferentes. Preocupa por tratarse de un resultado perverso: contradice el supuesto y las pruebas de que la educación superior y la formación acrecientan la productividad y la empleabilidad de los jóvenes. Es también un resultado poco económico y con posibles efectos perniciosos desde un punto de vista social y político. Es poco económico por el alto costo de la inversión en la enseñanza superior (tanto directa como indirecta en términos de ingresos no percibidos) y los rendimientos sociales nulos de los diplomados desempleados. Sus efectos también pueden ser perniciosos porque, desde el punto de vista personal de los propios diplomados desempleados, al no verse recompensados por sus esfuerzos y sacrificios experimentan, como es comprensible, un intenso sentimiento de frustración y resentimiento. Se han aducido diversas razones para explicar el desempleo de los jóvenes con instrucción: ¿Se debe al deterioro de la calidad de la educación superior y a la degradación de los diplomas obtenidos? ¿O tiene que ver con el «desfase entre la oferta y la demanda de competencias profesionales» y con la falta de comerciabilidad de las competencias adquiridas o bien, como cree la mayoría, es imputable a los modelos de crecimiento que no generan el tipo de trabajos de buena calidad que pudieran ajustarse a los altos niveles de calificación o las aspiraciones de los jóvenes? Cualquiera que sea la razón, las frustraciones políticas y el resentimiento son inmensos, como se puso de manifiesto en los alzamientos de la «primavera árabe». Estas frustraciones son una de las causas de la emigración de jóvenes muy calificados de muchos países y la consiguiente «fuga de cerebros» en las economías emergentes y en desarrollo de origen.

[24] Estimaciones preliminares de la OIT basadas en datos de SAKERNAS, 1996-2009.

[25] OIT: *Perfil del trabajo decente en Brasil* (Ginebra, 2009), y OIT: *Decent Work Country Profile: Tanzania (Mainland)* (Ginebra, 2010).

1.3. Polarización creciente y mayores desventajas entre los jóvenes

78. La heterogeneidad entre los jóvenes agrava su desventaja relativa con respecto a los adultos en términos del empleo. Como ocurre con otros grupos de edad, la cohorte de jóvenes está compuesta de individuos con características, necesidades y vulnerabilidades personales; por eso no deben considerarse como un grupo homogéneo sólo por su edad. Entre ellos existen grupos particulares que son más vulnerables al desempleo, el subempleo, la informalidad, el desaliento y otras desventajas sociales. Como se mostrará en el análisis de las políticas en el capítulo 2, determinar claramente los parámetros de las diferentes vulnerabilidades vinculadas a los jóvenes es una medida crucial para diseñar respuestas más eficaces y diferenciadas. Entre los factores clave que determinan las desventajas figuran los siguientes:

- *La edad – cuanto más jóvenes, más vulnerables.* En la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos, la tasa de desempleo tiende a disminuir con la edad [26]. En Costa Rica, por ejemplo, la tasa de desempleo entre los adolescentes de 15 a 19 años equivale a más de tres veces la tasa de los adultos jóvenes de 20 a 24 años; en el Perú es de más del doble (22 por ciento y 10,3 por ciento, respectivamente) [27]. La informalidad también es mucho más alta en el primer grupo que en el segundo. En 2010, la tasa de informalidad entre los adolescentes en América Latina era del 82,4 por ciento, en comparación con el 56,5 por ciento entre los adultos jóvenes [28]. Además, el número de jóvenes de 15 a 17 años que realizan trabajos peligrosos inaceptables ha registrado un aumento considerable en los últimos años, a diferencia de lo ocurrido con el trabajo infantil, que ha disminuido en términos generales. En 2008, se calculaba que 62,5 millones de jóvenes realizaban trabajos peligrosos, en comparación con 51 millones en 2004. La diferencia representa un incremento del orden del 20 por ciento en un lapso de cuatro años [29].

  Es importante poner de relieve el vínculo entre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes, habida cuenta de que la infancia y la juventud son etapas del ciclo vital que entrañan riesgos y vulnerabilidades particularmente altos con consecuencias importantes a largo plazo. En este período se desarrollan las capacidades físicas, sociales y psicológicas del individuo, de manera que es entonces cuando se determina en gran medida el «éxito» o el «fracaso» que tendrá en las etapas posteriores de su vida. Los efectos perjudiciales que el trabajo infantil podría tener en el desarrollo del niño también se manifestarán en las oportunidades al alcance de los jóvenes para hacer la transición hacia el trabajo decente. Las desventajas acumuladas del mercado laboral resultantes del trabajo infantil y que experimentan los jóvenes vulnerables pueden dar por resultado un empleo de baja calidad, ingresos bajos, marginación social en la edad adulta e inseguridad en la vejez, elementos que en su conjunto crean un ciclo persistente de pobreza.

- *El género – la disparidad ha ido disminuyendo, pero persiste la situación de desventaja de las mujeres jóvenes.* En la mayoría de las regiones se observaron

[26] P. Ryan: «The school-to-work transition: A cross-national perspective», en *Journal of Economic Literature* (marzo de 2001, vol. 39, núm. 1).

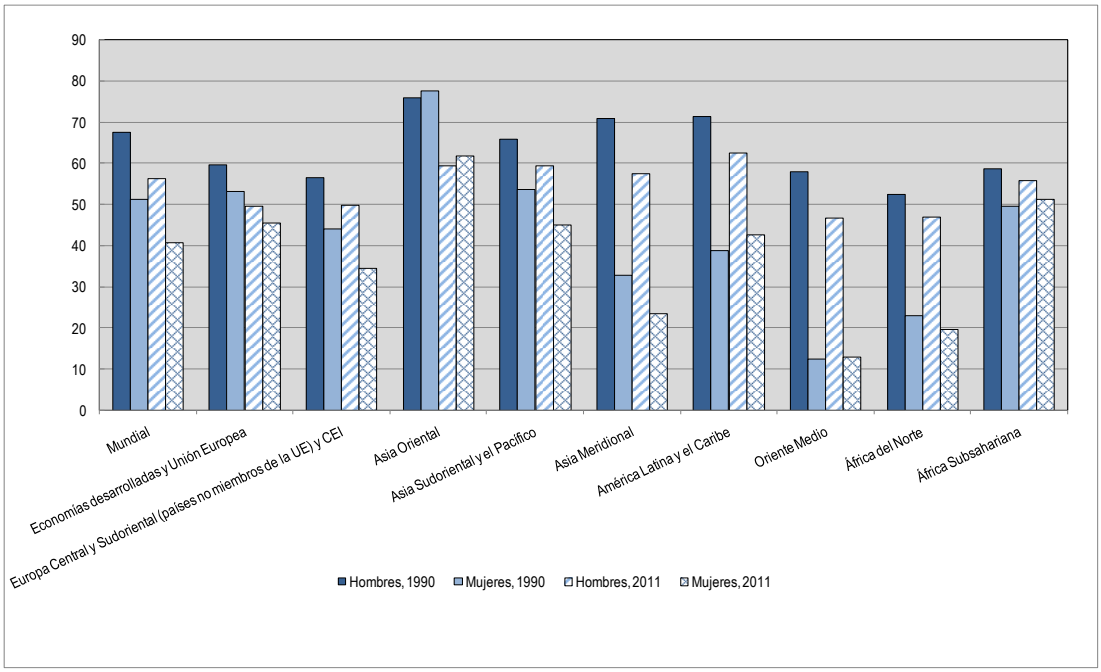
[27] OIT: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2010).

[28] OIT: *Panorama laboral 2010 – América Latina y el Caribe* (Lima, 2010).

[29] OIT: *Niños en trabajos peligrosos: Lo que sabemos, lo que debemos hacer* (Ginebra, 2011).

tendencias alentadoras en materia de género con disparidades menos acentuadas tanto en la tasa de participación de hombres y mujeres en la fuerza de trabajo como en la relación empleo-población (véase el gráfico 1.12). Sin embargo, en la mayoría de los casos, el desempleo de las mujeres es más alto que el de los hombres a pesar de las tasas más bajas de participación. Las probabilidades de que un joven trabajara en Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la UE) y en la CEI, el Oriente Medio y África del Norte en 2011 eran muy escasas, y particularmente bajas si se trataba de mujeres jóvenes en estas regiones. En el Oriente Medio y África del Norte, menos de cuatro de cada diez hombres jóvenes tenían trabajo en 2011 (36,9 por ciento y 36,2 por ciento, respectivamente), en comparación con menos de dos de cada diez mujeres jóvenes (11,5 por ciento y 7,7 por ciento, respectivamente).

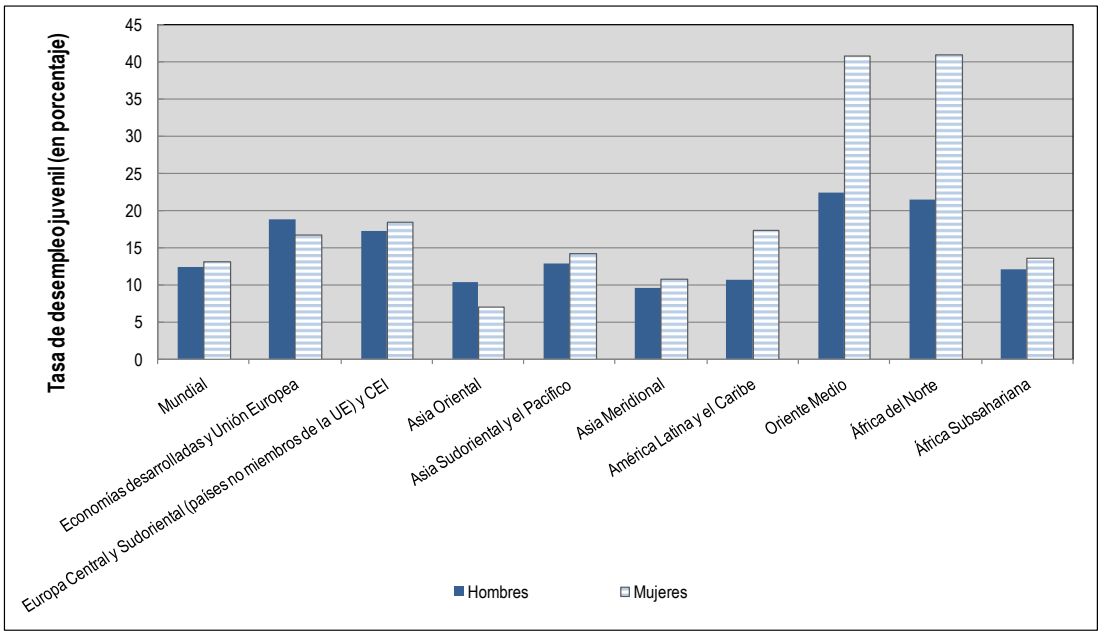
Gráfico 1.12. Tasas de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo, por sexo, 1990 y 2011 (en porcentaje)



Fuente: OIT, Base de datos de las estimaciones y proyecciones de la población económicamente activa.

Durante la crisis mundial, la disparidad entre el desempleo de mujeres y hombres jóvenes se acentuó en la mayoría de las regiones porque había aún más probabilidades de que las mujeres jóvenes se encontraran en esa situación que los hombres jóvenes (véase el gráfico 1.13). La excepción a esta tendencia se registró en las economías desarrolladas y la UE, donde la tasa de desempleo de los hombres jóvenes aumentó en 6,1 puntos porcentuales entre 2007 y 2011, frente a 4,7 puntos porcentuales en el caso de las mujeres jóvenes.

Gráfico 1.13. Estimaciones preliminares de la tasa de desempleo juvenil (en porcentaje), por sexo y región, correspondientes a 2011



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

Otra «trampa» importante en la esfera del empleo de los jóvenes guarda relación con la segregación ocupacional en puestos de trabajo tradicionalmente aceptados como «masculinos» y «femeninos». El menor valor otorgado a las aportaciones económicas de las mujeres, así como las actitudes culturales prevalecientes, contribuyen a que las mujeres jóvenes ocupen una posición más desfavorable en el mercado de trabajo, y prueba de ello es que suelen percibir salarios más bajos que los hombres jóvenes [30].

- *Alfabetismo, educación y competencias profesionales.* En general, el desempleo, el subempleo y la informalidad son fenómenos más acentuados entre los jóvenes que carecen de instrucción que entre sus pares con un mayor nivel de formación. Este dato confirma la influencia positiva que ejerce la educación en los resultados en materia de empleo en todas las regiones. Las únicas excepciones son el Oriente Medio y África del Norte, donde las tasas de desempleo son más altas entre los jóvenes con mayor nivel de instrucción que entre aquellos con menor formación. Entre los jóvenes con escasa instrucción que pueden aceptar trabajos de poca calidad, la tasa de desempleo es inferior a la de los jóvenes con estudios secundarios y superiores, cuyas calificaciones tal vez no satisfagan la demanda del mercado de trabajo o tienen mayores reservas en términos de salarios y puestos de trabajo. No cabe duda de que el fenómeno del desempleo entre los jóvenes con formación es una nueva característica de la actual crisis del empleo de los jóvenes. En el capítulo 2 se aborda en mayor detalle la relación entre la educación y el empleo.
- *Circunstancias socioeconómicas.* Dado que la pobreza se transmite durante el ciclo vital y de una generación a otra, los jóvenes de familias pobres tienden a convertirse en trabajadores jóvenes pobres. La pobreza de las familias es un factor

[30] Para obtener más información, véase OIT: *«La igualdad de género como eje del trabajo decente»*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

determinante de la penuria infantil y ésta, a su vez, puede repercutir en el bienestar de los jóvenes y de sus hijos. La pobreza puede ser la causa de oportunidades desperdiciadas de recibir educación, del trabajo infantil y de malos resultados en lo relativo al mercado de trabajo durante la vida activa de jóvenes y adultos. Lo que sucede durante este período (por ejemplo, finalizar la escuela, empezar a trabajar, contraer matrimonio y tener hijos) incide de manera importante en el ciclo vital de la persona y en los niveles de pobreza de su generación y de las siguientes. Del mismo modo, en varios países hay una creciente correlación entre el desempleo juvenil y la pertenencia a familias en que ninguno de sus integrantes tiene trabajo.

- *Origen nacional y étnico.* Este factor suele causar resultados poco satisfactorios en lo relativo al mercado de trabajo y déficits de trabajo decente. En Australia, por ejemplo, los indígenas jóvenes tienen casi cuatro veces más probabilidades de estar desempleados que los nacionales no indígenas. También están más expuestos al desempleo de larga duración y al trabajo a tiempo parcial, además de que una proporción mayor de ellos están desvinculados del mercado de trabajo (35,5 por ciento de los australianos indígenas en edad de trabajar, frente al 21,7 por ciento de la población no indígena en edad de trabajar) [31]. Asimismo, los estudios disponibles sobre el empleo de romaníes jóvenes en los Balcanes Occidentales revelan que la incidencia del empleo informal entre ellos y los desplazados internos en el grupo de edad de 15 a 29 años es mucho más alta que entre los jóvenes que viven cerca de las comunidades de romaníes y de desplazados internos [32].

- *Jóvenes con discapacidad.* En comparación con los jóvenes que no presentan ninguna discapacidad, es menos probable que los jóvenes con discapacidad asistan a la escuela y más probable que hagan frente a desventajas en el mercado de trabajo. Por ejemplo, en 2009, la tasa de empleo entre los estadounidenses jóvenes con discapacidad en el grupo de edad de 16 a 20 años era del 21,2 por ciento (23 por ciento en el caso de mujeres jóvenes y 19,9 por ciento entre hombres jóvenes), mientras que la correspondiente al mismo grupo de jóvenes sin discapacidad era casi 15 puntos porcentuales más elevada [33].

- *Jóvenes que viven con el VIH y afectados por la epidemia del sida*. En la actualidad hay 5 millones de jóvenes que viven con el VIH en todo el mundo [34]. Son particularmente vulnerables al desempleo, al subempleo y a la pobreza. La Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200) se refiere en concreto a la necesidad de proteger a los trabajadores jóvenes, incluidos los que reciben formación profesional y son beneficiarios de programas y servicios de empleo para los jóvenes, y de prevenir el estigma y la discriminación en los lugares de trabajo y las comunidades.

- *Migrantes jóvenes*. La migración internacional de jóvenes en busca de trabajo es un fenómeno de importancia creciente en muchos países [35]. Según las estimaciones del

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

[32] El conjunto de datos del PNUD sobre estos estudios se puede consultar en http://vulnerability.undp.sk.

[33] Fuente: http://www.disabilitystatistics.org.

[34] ONUSIDA: *Securing the future today – Synthesis of strategic information on HIV and young people* (Ginebra, 2011).

[35] Para un examen de las tendencias de la migración internacional, véase Naciones Unidas: *International migration in a globalizing world: The role of youth*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, documento técnico núm. 2011/1 (Nueva York, 2011).

Fondo de Población de las Naciones Unidas, en la actualidad, una tercera parte del total de migrantes internacionales en todo el mundo son jóvenes de 15 a 25 años. La falta de oportunidades de trabajo decente en los países en desarrollo ha dado lugar a una emigración considerable de muchos jóvenes tanto calificados como poco calificados. Los migrantes jóvenes se ven particularmente afectados por la crisis mundial. Ya en 2009, los trabajadores migrantes fueron los primeros en perder sus puestos de trabajo, duplicándose así el nivel de desempleo en este grupo en comparación con el prevaleciente entre los trabajadores nacionales de España, Irlanda y el Reino Unido desde el inicio de la crisis en 2008. En 2007, esa tasa era más o menos la misma, un 12 por ciento aproximadamente, que la de los trabajadores nacionales. En general, los migrantes jóvenes son un grupo particularmente vulnerable en el mercado de trabajo; son objeto de despidos, discriminación y, en ocasiones, xenofobia. Las restricciones del mercado de trabajo exacerban estos fenómenos.

79. La crisis también sirvió de recordatorio de que la estructura del empleo es una consideración importante. En los países industrializados, la tendencia hacia la polarización del trabajo había empezado a manifestarse antes de la crisis y no está previsto que desaparezca. La mayor parte de los puestos de trabajo nuevos se crearán en el sector de los servicios debido a la elasticidad de la demanda de servicios en función de los ingresos altos. Esta demanda se intensifica en el contexto de una desigualdad creciente de los ingresos (como ha ocurrido en muchos países industrializados) puesto que en las familias de ingresos altos hay una gran demanda de servicios personales. Otro factor que contribuye a esta situación es el efecto del progreso tecnológico, en especial la informatización, en la demanda de calificaciones y tareas diferentes. Esto ha acarreado, en particular, la pérdida de muchos trabajos que, por entrañar tareas rutinarias, pueden realizarse con el uso de computadoras, a un costo menor. También ha ocasionado una caída de la demanda de empleos de nivel medio en el sector de la manufactura y trabajos de oficina. Al mismo tiempo, ha aumentado la demanda de trabajos no rutinarios y poco calificados en el sector de los servicios, por ejemplo, en transporte y distribución, comercio minorista, servicios comunitarios, atención de salud y cuidados personales. El resultado ha sido un incremento del empleo en los dos extremos del mercado laboral tanto para trabajadores altamente calificados como poco calificados y una reducción del número de puestos de trabajo de nivel medio [36].

80. Este cambio en la estructura del empleo acarrea consecuencias directas para la crisis del empleo de los jóvenes. Es cada vez más probable que las personas que se incorporan al mercado de trabajo tengan ahora que conformarse con un empleo poco calificado y mal remunerado en el sector de los servicios. Además, la perspectiva de movilidad ascendente para aquellos que realicen esos trabajos se verá muy menoscabada al disminuir el número de empleos de nivel medio. Otro elemento que agrava aún más el problema es el hecho de que muchos puestos mal remunerados en el sector de los servicios también son temporales y a tiempo parcial. Así pues, tanto ahora como en el futuro, los trabajadores jóvenes se enfrentan no sólo al problema de la escasez de empleo sino también a la realidad de que los puestos de trabajo disponibles serán, en promedio, de menor calidad.

81. Cuando hay marea baja, todos los barcos se ven afectados y algunos quedan varados. La crisis ha tenido una repercusión negativa en todos los jóvenes en general.

[36] D. H. Autor y D. Dorn: *Inequality and specialization: The growth of low-skill service jobs in the United States*, IZA Discussion Paper No. 4290 (Bonn, 2009); y M. Goos, A. Manning, y A. Solomons: *Job polarization in Europe*, en *American Economic Review* 99(2), 2009.

Estos jóvenes afectados por la crisis tienen perspectivas menos halagüeñas que sus antecesores. Además, hay signos de polarización dentro de este grupo en el que resultan más particularmente perjudicados los integrantes de los «grupos desfavorecidos» a los que se hace referencia en los párrafos anteriores. En una coyuntura económica sumamente desfavorable, los jóvenes con los niveles de instrucción y calificación más bajos afrontan un aumento más marcado de la tasa de desempleo que sus homólogos con mayor instrucción y mejor calificados porque carecen del capital humano relacionado específicamente con la actividad de una empresa dada que vale la pena retener, a juicio de las empresas. Así ha sucedido en recesiones anteriores en los países industrializados y la crisis actual no ha sido una excepción. De igual manera, los jóvenes con empleos temporales e inseguros, una categoría que coincide en muchos aspectos con la anterior, han sido los más vulnerables a las reducciones de personal. En el actual estado deprimido del mercado de trabajo, lo que muchos de estos jóvenes tienen por delante es el desempleo de larga duración y la desvinculación crónica del mercado laboral. Como ya se ha mencionado, un grupo particularmente vulnerable durante la crisis económica actual ha sido el de los trabajadores migrantes jóvenes.

82. En los países en desarrollo, el debilitamiento del nexo entre crecimiento y empleo sugiere que los jóvenes de ambos sexos que viven en la pobreza tendrán menores posibilidades de acceder a un trabajo decente. Esto significa que una proporción creciente de jóvenes en las zonas rurales y en la economía informal no podrán escapar de la trampa de la pobreza. En términos más generales, un ritmo más lento de crecimiento del empleo intensificará la competencia por el número menor de trabajos decentes que lleguen a crearse, con lo cual los jóvenes desfavorecidos quedarán aún más rezagados en la fila de quienes esperan ocuparlos. En este contexto, puede que también se vuelva más difícil reducir la discriminación en el mercado de trabajo.

83. El deterioro de las perspectivas de empleo para los jóvenes desfavorecidos implica que las políticas dirigidas a este grupo deben ser objeto de mayor atención.

1.4. Perspectivas futuras

84. A nivel mundial, será necesario crear cada año alrededor de 40 millones de nuevos empleos para los trabajadores que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo y para absorber además a los 200 millones de personas desempleadas en 2012 (de las cuales 75 millones son jóvenes). Según el informe *Tendencias Mundiales del Empleo* de enero de 2012, el mundo enfrenta el desafío de crear 600 millones de empleos en los próximos diez años. Sin embargo, en esta cifra no están incluidos los 900 millones de trabajadores pobres que viven con menos de 2 dólares al día, en su mayor parte en los países en desarrollo [37]. Se trata de un desafío formidable en vista de las previsiones económicas y de crecimiento actuales, y en ausencia de cambios significativos en el entorno normativo. Todo ello puede acarrear consecuencias importantes para los jóvenes cuando los siguientes grupos de trabajadores que busquen incorporarse al mercado de trabajo pasen a engrosar las filas de los que no tienen empleo. Los riesgos conexos del malestar social, la desvinculación del mercado de trabajo y de la sociedad y la pérdida de confianza en el progreso social no son ya sólo una posibilidad sino una realidad, como se ha expresado de muy diversas maneras en todo el mundo.

85. Aunque está cediendo la presión de las tendencias demográficas en la mayoría de las regiones, con excepción de África Subsahariana y Asia Meridional, todos los indicadores del empleo de los jóvenes indican un agravamiento del problema. En las

[37] OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo, op. cit.*

economías desarrolladas, el punto de inflexión tras un período de descenso alentador en la tasa de desempleo fue la crisis financiera mundial y el temor de una recesión de doble caída, que han dejado secuelas en los mercados de trabajo para los jóvenes y agitan el fantasma de una «generación perdida».

86. En las economías emergentes y en desarrollo — que, no obstante, no fueron afectadas en igual grado por la crisis mundial — las deficiencias estructurales en los modelos de crecimiento y en el mercado de trabajo, así como una incidencia mayor de la pobreza y la informalidad, no han resuelto en general la crisis del empleo de los jóvenes a pesar de un crecimiento constante en la mayoría de las regiones durante los últimos diez años. En distintos informes de la OIT se ha analizado el modelo de crecimiento y su escaso contenido de empleo y trabajo decente. La ilustración más clara tal vez sea la situación de los jóvenes en el Oriente Medio y África del Norte. Aunque la región cuenta con la población joven más numerosa y mejor instruida de su historia, más del 26 por ciento de los jóvenes en la fuerza de trabajo en el Oriente Medio y más del 27 por ciento en África del Norte no pudieron encontrar trabajo en 2011. Las tasas de crecimiento económico del 5 por ciento al 7 por ciento que registró la región en su conjunto en el período anterior a la crisis financiera mundial y a la «primavera árabe» no se tradujeron en empleos productivos y decentes para los jóvenes de ambos sexos en la economía real [38]. La búsqueda de mejores oportunidades para los jóvenes en el mercado de trabajo y la demanda de justicia social fueron dos importantes dimensiones de los levantamientos de la «primavera árabe» que se esparcieron por la región en 2010 y 2011.

87. Es evidente que para invertir estas tendencias se requiere un panorama normativo diferente en que el empleo, y en particular el empleo de los jóvenes, figuren entre los objetivos principales de los marcos macroeconómicos y constituyan una prioridad de la política fiscal. Se necesitan nuevos modelos de crecimiento, que comprendan estrategias industriales y sectoriales para alentar la diversificación económica y la creación de oportunidades de empleo de buena calidad, así como un sector financiero que en verdad se dedique a efectuar inversiones en la economía real. Lo que hace falta es un marco normativo en que la extensión de la protección social reduzca las vulnerabilidades y desigualdades y aumente la productividad. En el capítulo 2 se amplía el análisis de estas cuestiones de política y de las experiencias adquiridas.

[38] A. Berar, M. Fortuny e I. Awad (directores de 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

88. La Resolución relativa al empleo de los jóvenes, adoptada por la Conferencia en 2005, definió un conjunto amplio de políticas y programas para hacer frente al problema del empleo de los jóvenes. Como se indicó al comienzo de este informe, dichas políticas y programas abarcaban desde políticas macroeconómicas y marcos reglamentarios para aumentar la tasa de crecimiento del empleo, hasta políticas de mercado de trabajo e intervenciones específicas orientadas a grupos de jóvenes desfavorecidos.

89. En este capítulo se examinarán los progresos realizados desde 2005 en cada una de las esferas de política que se mencionan en la Resolución. Con ello se pretende ofrecer una evaluación crítica de los cambios operados en las pautas de intervención de países con distintos niveles de desarrollo; extraer enseñanzas sobre las medidas que resultan eficaces y para qué grupos; y discutir importantes cuestiones de política, así como las distintas opciones para abordarlas.

90. El capítulo está dividido en nueve apartados en los que se tratan temas y esferas de política muy diferentes que guardan relación con los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente.

91. Las políticas pueden agruparse teniendo en cuenta su objetivo básico y las repercusiones que se espera que tengan en el empleo de los jóvenes. Así por ejemplo:

- políticas y programas para estimular la creación de empleo e incidir en la demanda; estas comprenden políticas económicas y de crecimiento, políticas de promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente, y programas de creación de empleo en el sector público;
- políticas y programas para facilitar la transición de la escuela al trabajo; estas comprenden medidas relacionadas con la oferta, tales como las políticas sobre la enseñanza y la formación técnica y profesional, y las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) — por ejemplo los subsidios salariales, las exenciones fiscales y la asesoría para la búsqueda de empleo — que facilitan el ajuste de la oferta y la demanda;
- políticas de mercado de trabajo para mejorar la calidad del empleo de los jóvenes, y políticas para mejorar la protección social de los trabajadores jóvenes;
- políticas para proteger los derechos, promover el respeto de las normas del trabajo y fortalecer el diálogo social a fin de garantizar una mayor participación de los trabajadores jóvenes y una difusión más eficaz de sus opiniones.

92. Ahora bien, las medidas se presentan de forma consecutiva ya que no siempre pueden agruparse en una u otra categoría exclusivamente. Muchas de las medidas mencionadas inciden en la demanda y/o la oferta de mano de obra, y tienen

repercusiones tanto en la cantidad como en la calidad del empleo. Además, los programas más exitosos suelen adoptar un enfoque que consiste en un conjunto coherente de medidas.

93. Sin embargo, antes de pasar al examen de estas medidas, en las secciones que siguen a continuación se evalúan brevemente los compromisos nacionales respecto de la promoción del empleo juvenil, así como la prioridad que conceden los países a esta cuestión en sus marcos nacionales de desarrollo.

2.1. El empleo de los jóvenes: Una prioridad cada vez más importante de los programas de políticas nacionales

94. Considerar el empleo de los jóvenes como una prioridad nacional implica que los programas de políticas generales, como los marcos y planes nacionales de desarrollo, contengan un conjunto de políticas económicas y sociales coherentes que aborden el empleo juvenil y establezcan objetivos específicos. Esta prioridad debe hacerse explícita mediante la formulación de metas realistas y la definición de resultados previstos que pueden cuantificarse y de resultados concretos que quepa esperar. Para que esta prioridad se plasme en acciones concretas, también deben asignarse recursos adecuados para llevarla a la práctica.

95. Un examen de los marcos de políticas de 138 países muestra que desde 2005 los Estados Miembros están cada vez más empeñados en incluir el empleo de los jóvenes en los programas de políticas nacionales [1]. Asimismo, un estudio sobre la prioridad que se concede al empleo de los jóvenes en los marcos nacionales de desarrollo, y que se refleja en las estrategias de reducción de la pobreza de los países de bajos ingresos, pone de manifiesto que esas estrategias están prestando especial atención al empleo juvenil. En comparación con las estrategias de reducción de la pobreza de la primera generación, en las que no se abordaba el empleo de los jóvenes, casi la mitad de las estrategias de la segunda generación tratan esta cuestión de forma prioritaria. Lo mismo cabe decir de las estrategias nacionales de desarrollo de algunos países que carecen de estrategias de reducción de la pobreza.

96. El análisis de los resultados del Estudio General de 2010 de la OIT sobre los instrumentos relativos al empleo arroja resultados similares en cuanto a la prioridad que se concede al empleo juvenil en las políticas y estrategias de empleo. Los análisis de otros estudios conducen a conclusiones muy parecidas. Por ejemplo, un estudio realizado por los ministerios de trabajo de diez países de Asia Oriental muestra que el empleo de los jóvenes constituye la cuarta prioridad de una lista de once prioridades en materia de políticas [2]. El examen de las memorias relativas a la aplicación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) arroja los mismos resultados; en sus memorias, la mayoría de los Estadios Miembros describen las medidas que han adoptado para promover el empleo juvenil como parte de sus políticas activas de empleo.

97. La manera en que se concede prioridad al empleo de los jóvenes en esos marcos no es la misma en todos los países. El empleo juvenil aparece en diversas listas de prioridades como un tema transversal de las políticas nacionales de empleo de varios países de la UE (por ejemplo, Alemania, Austria, Bélgica, Irlanda, Malta, Portugal y

[1] OIT: *Review of approaches to mainstream youth employment in national development strategies and employment policies*, proyecto (Ginebra, 2011).

[2] OIT y OCDE: *Job-rich growth in Asia: Strategies for local employment, skills development and social protection* (Ginebra, 2011).

Reino Unido). En otros países como Malí y Serbia se aborda teniendo en cuenta sectores específicos, mientras que en los marcos de políticas de países como Costa Rica, República Democrática del Congo y Kenya es un tema que se trata en referencia a «grupos especiales» o «grupos de población vulnerables».

98. Aproximadamente un 30 por ciento de estos 138 países cuentan con una política o estrategia explícita sobre empleo juvenil, mientras que muchos otros han formulado disposiciones sobre este particular en las políticas de desarrollo en favor de los jóvenes. Por ejemplo, la política nacional de la juventud 2009-2014 de Sudáfrica tiene por objetivo incorporar el empleo juvenil y una serie de cuestiones relacionadas con el desarrollo de los jóvenes en las políticas y programas nacionales, y su aplicación requiere la asignación de recursos del presupuesto nacional.

99. Los planes de acción nacionales de empleo juvenil son otro ejemplo concreto de un compromiso creíble de responder al reto de ofrecer oportunidades de empleo productivo y duradero para hombres y mujeres jóvenes. La finalidad de estos planes es asegurar la coherencia entre las diferentes disposiciones sobre empleo juvenil establecidas en diversas políticas, y determinar prioridades claras y resultados cuantificables mediante la utilización de recursos específicos en un plazo definido (véase el ejemplo que se presenta en el recuadro 2.1). Estos planes desempeñan un papel importante en el fomento de la coordinación interinstitucional ya que permiten congregar a los responsables de la formulación de políticas y a los diversos actores, incluidos los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en torno a una plataforma de acción común. Hasta la fecha, sólo un número reducido de países (35 en total) han adoptado formalmente planes de acción nacionales de empleo juvenil.

Recuadro 2.1
Plan de Acción de Empleo Juvenil del Perú

A pesar de la importante expansión económica registrada entre 2000 y 2010, al final de ese decenio dos de cada tres desempleados en el Perú tenían entre 15 y 29 años de edad, cuatro de cada cinco trabajadores jóvenes se desempeñaban en empleos precarios y más de la mitad (56 por ciento) de la población juvenil (8 millones) hubiera dejado el país de presentarse la oportunidad.

El Plan de Acción de Empleo Juvenil del Perú (2009-2012) identifica una serie de medidas prioritarias para abordar el empleo y subempleo de los jóvenes en ámbitos que abarcan la creación de empleo, la iniciativa empresarial y la empleabilidad. Un comité nacional tripartito en el que participan representantes jóvenes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores se encarga de supervisar la aplicación del plan.

De los 370.000 beneficiarios, más de 260.000 jóvenes desfavorecidos se han beneficiado hasta el momento de las medidas del Plan de Acción. Basándose en los resultados de una encuesta nacional que indicaba que más del 75 por ciento de las microempresas dirigidas por jóvenes no duraban más de un año, el Gobierno emprendió las siguientes reformas institucionales: reducción de los trámites administrativos y de los costos relacionados con las solicitudes de empleo mediante la introducción por parte del servicio público de empleo del Certificado Único Laboral *(CertiJoven),* un documento gratuito que contiene todos los datos requeridos para acceder a un puesto de trabajo; modernización de los servicios de orientación profesional; establecimiento de un programa de formación (*Joven Emprendedor*) destinado a los jóvenes empresarios, junto con un sistema de información que simplifica el análisis de los mercados; y, por último, el establecimiento de un sistema de información y orientación para jóvenes peruanos que trabajan o tienen previsto trabajar en el extranjero *(Infomigra).* Algunas de estas medidas han sido integradas en la reciente política nacional de empleo que incorpora el empleo de los jóvenes.

Fuente: Programa de la OIT sobre el empleo de los jóvenes.

100. La promoción del empleo juvenil se lleva a cabo a través de diversos modelos institucionales a nivel de los países en los que interactúan varios organismos gubernamentales. En la mayoría de los países, el ministerio de empleo y/o de trabajo, el ministerio de educación y el ministerio de la juventud suelen encargarse de esta tarea y/o desempeñar funciones complementarias. Otros ministerios pueden participar en la promoción del empleo juvenil, entre los que cabe mencionar los ministerios de comercio, industria, economía y finanzas o aquellos que ejercen una función de coordinación como el ministerio de planificación.

101. En algunas regiones, como África y América Latina, el empleo de los jóvenes compete cada vez más a los ministerios que se ocupan de cuestiones relacionadas con la juventud. Esta nueva tendencia va acompañada del establecimiento de organismos independientes de empleo juvenil, como ocurre por ejemplo en varios países de África Septentrional y Occidental. Un mecanismo institucional de esta índole puede ayudar a mejorar la coherencia entre el empleo juvenil, las políticas de desarrollo en favor de los jóvenes y los servicios de empleo. Ahora bien, ese mismo mecanismo también podría dar pie a la desvinculación del empleo juvenil de otras políticas y servicios si el sistema de gobernanza no es capaz de garantizar la coordinación entre los diferentes ministerios y organismos encargados de las políticas de empleo juvenil.

102. No existe un modelo institucional *sui géneris* de buenas prácticas. Lo importante es que las responsabilidades recaigan en un organismo gubernamental que tenga la capacidad técnica apropiada y que, al mismo tiempo, pueda recabar el apoyo necesario para garantizar tanto la coherencia y coordinación de las políticas entre las distintas instituciones gubernamentales como la participación de los interlocutores sociales.

103. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan un papel importante en la elaboración de políticas y programas ya que pueden contribuir al fortalecimiento de los vínculos entre las empresas y el sector de la educación, y a la promoción de los derechos de los jóvenes en el trabajo.

104. Existen numerosas iniciativas a nivel de los países en las que varias partes interesadas (actores e instituciones de los sectores público y privado) participan en el proceso de elaboración y puesta en práctica de los programas de empleo para jóvenes.

105. Como fuente principal de creación de puestos de trabajo en las economías de mercado, el sector privado desempeña un papel esencial en la promoción del trabajo decente para los jóvenes. Las empresas determinan la composición de la demanda de mano de obra (por ejemplo, el nivel de las calificaciones y la experiencia requerida), la oferta de oportunidades de formación y desarrollo profesional, y la calidad del empleo. Son una fuente valiosa de información sobre las restricciones y oportunidades para la creación de puestos de trabajo. Los empleadores pueden facilitar información importante sobre la adecuación de las políticas de educación y formación vigentes, las necesidades futuras en materia de calificaciones y la eficacia de las medidas de mercado de trabajo en términos de creación de empleo. Los gobiernos suelen trabajar conjuntamente con las empresas en la elaboración e implementación de medidas relativas al empleo juvenil. En las secciones que siguen a continuación se presentan ejemplos de alianzas de colaboración público-privadas. Sin embargo, del examen de esos ejemplos se desprende que es posible lograr un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y las empresas.

106. Existen muchas iniciativas de empleo juvenil a nivel local basadas en alianzas de colaboración comunitarias. Las comunidades están en condiciones de identificar el papel y las ventajas comparativas de cada asociado, las necesidades de los jóvenes y las exigencias del mercado de trabajo.

107. Un estudio de la OIT sobre las alianzas de colaboración comunitarias para la promoción del empleo juvenil identificó una serie de rasgos comunes a todas ellas [3]. Estas alianzas implicaban acciones concretas y coordinadas en diferentes ámbitos como la formación, la creación de puestos de trabajo a través de empresas existentes o recién creadas, los servicios de orientación profesional y colocación, y el desarrollo de la iniciativa empresarial de los jóvenes. Los resultados de este estudio pusieron de relieve la importancia de los enfoques multiparticipativos, la significativa contribución de los gobiernos e instituciones locales, la importancia de ofrecer diversos servicios a los jóvenes, así como los beneficios que se derivan de la adopción de un enfoque integrado que combine intervenciones en la oferta y la demanda en sectores específicos. Asimismo, pusieron de manifiesto que había que procurar que esas intervenciones pudieran repetirse después de cierto tiempo.

108. La conclusión general es que, aunque el empleo juvenil se considera una prioridad expresa en las agendas políticas, pocas veces se traduce en un marco integral que establezca un conjunto claro de prioridades al respecto. Con frecuencia, las disposiciones de diferentes políticas dan lugar a medidas y objetivos contradictorios que conducen a una falta de coherencia, lo que a su vez limita considerablemente el impacto de esas políticas y medidas. Además, cuando se fijan objetivos, estos se refieren al objetivo nominal de reducir el desempleo o de ofrecer un cierto número de oportunidades de formación. No parece que se preste la debida atención a la mejora de la calidad del empleo ni a las medidas para reducir las vulnerabilidades.

109. Casi la mitad de las políticas consideradas no definen objetivos específicos para esta prioridad, y sólo una cuarta parte de ellas establecen metas e indicadores específicos. La mayoría no prevén sistemas apropiados de control y supervisión. De hecho, sólo el 19 por ciento de las políticas de empleo nacionales examinadas incluían disposiciones relativas al control y la evaluación.

110. La financiación para la ejecución de los programas es limitada y los recursos destinados a la aplicación de las políticas suelen subestimarse en la mayoría de los casos. Sólo el 13 por ciento de las políticas de empleo nacionales y el 9 por ciento de las estrategias de reducción de la pobreza examinadas prevén un presupuesto para materializar las prioridades relativas al empleo juvenil. Las alianzas de colaboración a escala regional y mundial prestan apoyo a las iniciativas de los países. Así, por ejemplo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) promueve cada vez más el empleo juvenil aplicando unos enfoques que tienen en cuenta las necesidades de los jóvenes, en particular de las mujeres jóvenes. Estas prioridades suelen ponerse en práctica mediante programas conjuntos elaborados por los equipos de las Naciones Unidas en los países. El examen de estos programas figura en el capítulo 3 del presente informe.

111. En términos generales, en los programas y políticas nacionales se tiende a poner mayor énfasis en las medidas relativas a la oferta — en particular las relativas al desarrollo de competencias — mientras que son menos frecuentes las intervenciones destinadas a aumentar la demanda de trabajadores jóvenes. Esta preferencia es sorprendente, pues parece implicar que los factores que guardan relación con la oferta influyen en mayor medida en los resultados de los mercados de trabajo de los jóvenes que aquellos que tienen que ver con la demanda; sin embargo, el diagnóstico del déficit de empleos realizado antes de la crisis mundial actual indicaba que una demanda insuficiente constituía un obstáculo importante en ese sentido. Este problema estructural

[3] P. Kenyon: *Partnerships for youth employment: A review of selected community-based initiatives,* documento de trabajo núm. 33, Sector del Empleo (Ginebra, OIT, 2009).

se ha acentuado debido a la reducción de la demanda agregada y a las perspectivas de un crecimiento lento en 2011 y 2012 en los países desarrollados, en el contexto de la crisis mundial. De ahí que las pautas de crecimiento, los marcos macroeconómicos y las políticas económicas (factores que serán examinados en la siguiente sección) sean tan importantes para estimular la demanda agregada.

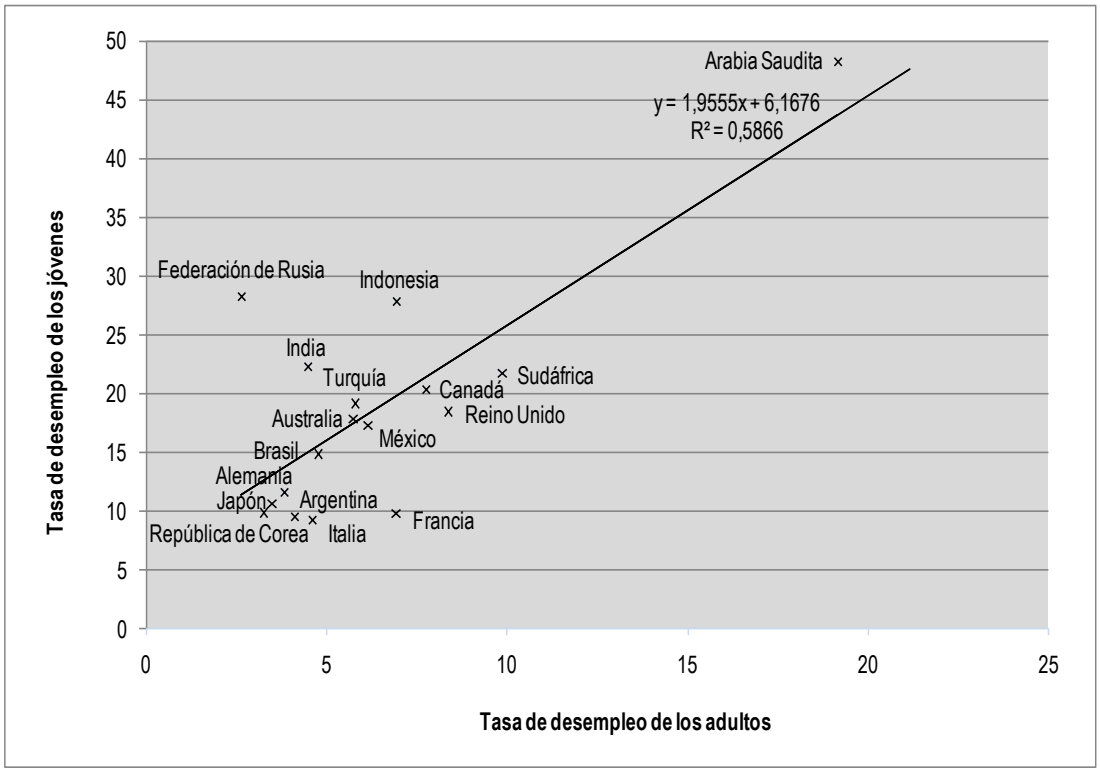
2.2. Estrategia de crecimiento, políticas macroeconómicas y empleo de los jóvenes

112. La Resolución de 2005 relativa al empleo de los jóvenes reafirmó el papel esencial que desempeñan unas estrategias de crecimiento y unas políticas macroeconómicas adecuadas para generar oportunidades de empleo productivo y duradero para los jóvenes. Esta convicción se ha afianzado aún más a raíz de la recesión mundial de 2008-2009, que desencadenó la pérdida de millones de puestos de trabajo, especialmente entre los jóvenes, y un aumento sin precedentes de la tasa de desempleo juvenil, sobre todo en las economías avanzadas.

113. El empleo juvenil está estrechamente relacionado con la situación general del empleo. El análisis de las respectivas tasas de desempleo de los trabajadores jóvenes y de los trabajadores adultos indica que existe una correlación positiva entre estos dos grupos de edad; más concretamente, el incremento de la tasa de desempleo de los trabajadores adultos da lugar a un incremento más que proporcional de la tasa de desempleo de los jóvenes. Por ejemplo, una comparación estática de las tasas de desempleo de ambos grupos en los países del G-20 (véase el gráfico 2.1) sirve para ilustrar esta relación positiva, en la que la tasa de desempleo de los trabajadores adultos origina más del 58 por ciento de la variación de la tasa de desempleo de los jóvenes. Dicha relación ha sido ampliamente confirmada por los resultados de la regresión efectuada para el período 1990-2010 en el mismo grupo de países. Durante ese período, el coeficiente de la tasa de desempleo de los trabajadores adultos en general se mantuvo positivo y estadísticamente significativo [4]. Estos resultados indican que la mejora de la situación del mercado laboral de los trabajadores adultos redundaría en importantes beneficios para los trabajadores jóvenes, y de ellos también se desprende el importante papel que desempeñan las políticas que afectan a la demanda agregada.

[4] Programa de Empleo Juvenil: *Regression analysis of youth and adult unemployment in G20 countries for the period 1990–2010*, documento inédito preparado para la Nota sobre políticas de la OIT/OCDE destinada a la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, París 26 y 27 de septiembre de 2011.

Gráfico 2.1. Correlación entre las tasas de desempleo de los jóvenes y las de los adultos, 2010



Fuente: base de datos de la OIT sobre los indicadores clave del mercado de trabajo. Todos los datos se refieren a 2010, excepto en el caso de India (2005), Arabia Saudita (2008) y Argentina, Brasil, Indonesia, México y Sudáfrica (2009).

114. Así pues, un marco de políticas para lograr un crecimiento integrador y con alto coeficiente de empleo constituye la piedra angular de la promoción del empleo juvenil. La crisis mundial también ha dado pie a una serie de debates sobre los paradigmas de política que han conducido a la crisis del empleo, y sobre los factores que se perciben como limitaciones de los modelos de crecimiento y las políticas macroeconómicas ortodoxas.

115. Las políticas que se han seguido en todo el mundo para hacer frente a la crisis han sido ampliamente documentadas y analizadas por la OIT. En efecto, en colaboración con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OIT ha elaborado varios documentos para las cumbres del G-20 y las reuniones ministeriales [5] en los que se examinan el impacto de la crisis y las respuestas de política para afrontarla.

[5] Para los documentos sobre las respuestas a la crisis y el empleo juvenil, véanse: OIT y FMI: *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social*, documento de debate para la Conferencia conjunta OIT/FMI, celebrada en colaboración con la Oficina del Primer Ministro de Noruega (Oslo), 13 de septiembre de 2010; OIT y OCDE: *Giving youth a better start: A policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers*, París, 26 y 27 de septiembre de 2011; OIT: *El empleo juvenil en Europa Oriental: una crisis dentro de la crisis*, documento de antecedentes para la reunión informal de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales celebrada durante la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 15 de junio de 2011, Ginebra; N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States*, documento de trabajo sobre política de empleo núm. 70 (OIT, Ginebra, 2010); F. Tong: *El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado para promover la recuperación del empleo juvenil*, documento de trabajo núm. 71 (OIT, Ginebra, 2010); OIT: *Opciones de política para apoyar a los trabajadores jóvenes durante la recuperación económica*, Reseña sobre cuestiones políticas núm. 14 (Ginebra, 2010). Véase asimismo el inventario de las intervenciones de política realizadas por los países en respuesta a la crisis que inciden

116. En los dos años posteriores al inicio de la crisis mundial en 2008 se recurrió sobre todo al incremento drástico del gasto público con el fin de financiar las medidas de estímulo fiscal destinadas a frenar la contracción de la demanda agregada y de la productividad que se produjo como consecuencia de la crisis. En los países en los que el sistema financiero se encontraba al borde del colapso se destinaron importantes recursos públicos para rescatar a las instituciones financieras. Este tipo de políticas fiscales expansionistas no sólo lograron limitar la magnitud de la contracción económica y el aumento del desempleo sino que también impidieron que se desencadenara una espiral deflacionista a escala mundial que pudiera haber desembocado en una segunda Gran Depresión. Para reducir el impacto social de la crisis, muchos países también adoptaron medidas adicionales, como el aumento del gasto en programas activos de mercado de trabajo y en protección social. Asimismo, para contener el aumento del desempleo algunos países optaron por medidas tales como la reducción de las horas de trabajo, las subvenciones a la contratación y la reducción de los costos laborales no salariales. Existía un amplio consenso mundial en torno a las políticas para hacer frente a la crisis, como puso de manifiesto la adopción en 2009 del Pacto Mundial para el Empleo por la Conferencia Internacional del Trabajo.

117. En este contexto se tomaron varias medidas destinadas a promover el empleo de los jóvenes [6]. Dado que se trataba del grupo más gravemente afectado por el aumento del desempleo, las medidas de respuesta a la crisis atribuyeron con razón un carácter prioritario a este problema. La preocupación primordial era impedir un aumento drástico del número ya considerable de jóvenes desvinculados del mercado laboral. Las medidas adoptadas a tal efecto se centraron en la ampliación de las políticas activas de mercado de trabajo para los jóvenes, por ejemplo la creación de empleo directo en trabajo comunitario y trabajo social, los programas de formación y readaptación profesional, los planes de experiencia laboral, y el asesoramiento y asistencia en la búsqueda de empleo. Un recurso corriente consistió en prestar asistencia social a cambio de la participación en estas medidas. De este modo se ofrecía un incentivo para participar en programas y planes que ampliaban la asistencia social sin propiciar la desvinculación del mercado de trabajo. Dichas medidas a veces iban acompañadas de otros planes y programas encaminados a aumentar la demanda de trabajadores jóvenes, como las subvenciones a la contratación y la exoneración o reducción de las cargas sociales de los trabajadores jóvenes. Otras ofrecían incentivos para que los jóvenes permanecieran más tiempo en programas de educación y formación, de modo que pudieran sortear la crisis sin dejar de invertir en su propio capital humano ni engrosar las filas de los desempleados o de los trabajadores desvinculados del mercado de trabajo.

118. Entre tanto se ha producido un cambio profundo en la posición política de muchos países industrializados, cuyas prioridades se centran actualmente en la consolidación fiscal, pese a que no puede descartarse el riesgo de una recaída en la recesión. La causa inmediata de este cambio fue la crisis de la deuda soberana y los consiguientes programas de rescate adoptados para varios países de la zona del euro como Grecia, Irlanda y Portugal. Los temores ante el posible impago de la deuda soberana de economías de mayor envergadura como España e Italia produjeron perturbaciones en los mercados de valores, que se acentuaron con el estancamiento de las negociaciones sobre los topes de la deuda en los Estados Unidos y la subsiguiente rebaja de la calificación de

directamente en el empleo juvenil, en OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil: Edición especial sobre las repercusiones de la crisis económica mundial en los jóvenes* (Ginebra, 2010).

[6] 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 (París, OCDE, 2010).

la deuda de este país por parte de una de las principales agencias de calificación. En el segundo semestre de 2011, se registraron caídas drásticas en los mercados de valores de todo el mundo, y se reavivó el temor de que se produjera una segunda crisis financiera en países cuyo sistema bancario estaba muy expuesto a la crisis de la deuda soberana de los países en dificultades. Existía el peligro inminente de que el vacilante proceso de recuperación de las principales economías se paralizara o, peor aún, que pudiera desencadenarse una segunda fase más virulenta de la crisis financiera que culminara en una depresión a escala mundial [7].

119. Las opiniones sobre cómo prevenir una segunda crisis mundial están muy divididas, tanto en los gobiernos nacionales como entre los economistas profesionales. Aunque en general se está de acuerdo en que debe reducirse el considerable aumento de la deuda contraída por los gobiernos para responder a la crisis, existen puntos de vista contradictorios en cuanto a la prontitud con que debe hacerse y a la magnitud de esas reducciones. Los conservadores en materia fiscal estiman que para restablecer el equilibrio presupuestario es necesario realizar recortes draconianos en el gasto público, pues en su opinión ésta es una condición indispensable para recobrar la confianza de los mercados financieros y reactivar el crecimiento. Muchos de los que comparten este punto de vista también precisan que el reequilibrio fiscal debe ir acompañado de una reducción del papel del Estado. Según el punto de vista contrario, unos recortes drásticos e inmediatos producirían una reducción contraproducente de la demanda agregada en una coyuntura en que la demanda del sector privado es débil como consecuencia tanto del proceso de desapalancamiento de la deuda como de la elevada tasa de desempleo. En lugar de propiciar el crecimiento ello podría dar lugar a una espiral deflacionista. Más bien debería examinarse el problema de la consolidación fiscal desde una perspectiva a largo plazo y reducir al máximo la caída de la demanda agregada en un momento en que las economías se encuentran al borde del colapso. Por otra parte, la mejor manera de reactivar el crecimiento es mantener algunos estímulos fiscales ya que esto a su vez permitiría garantizar una reducción sostenible de la deuda a mediano plazo.

120. Desde el punto de vista de la crisis del empleo de los jóvenes, es probable que una reducción drástica e inmediata del gasto público agrave el problema. Si, contrariamente a las previsiones, la consolidación fiscal no logra reactivar el crecimiento, es factible que el desempleo global aumente y, como consecuencia, el problema del empleo juvenil empeore inexorablemente de forma desproporcionada. Además, también podría ocurrir que se recorte el gasto en medidas específicas para paliar el problema del empleo juvenil.

121. Así pues, urge que los gobiernos que emprendan un proceso rápido de consolidación fiscal y adopten medidas de austeridad, al definir las pautas para el recorte del gasto público consideren la posibilidad de realizar inversiones diferenciadas en medidas específicas para la promoción del empleo juvenil. Los argumentos en favor de esta postura son contundentes, habida cuenta de la gravedad de la crisis del empleo de los jóvenes y de los elevados costos personales y sociales que ello está ocasionando en la actualidad y que deberán pagarse en el futuro debido al deterioro progresivo de la situación.

[7] Esta apreciación debe entenderse en el contexto de la coyuntura económica de diciembre de 2011, que coincidió con la preparación del presente informe.

2.2.1. Replanteamiento de los marcos de política macroeconómica favorables al empleo

122. Además de la crisis de la deuda actual, del debate en torno a ella y de las medidas urgentes que es necesario adoptar, los elementos fundamentales de las políticas macroeconómicas, al igual que sus repercusiones en el empleo, se están analizando desde una perspectiva distinta y con carácter urgente. Las Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia en 2010 instaban a que se procurara elaborar y aplicar un nuevo marco de política macroeconómica favorable al empleo que situara el empleo pleno y productivo para todos, incluidos los jóvenes, como elemento central de las políticas nacionales [8]. La Conferencia conjunta de la OIT y el FMI celebrada en Oslo reiteró el llamamiento en favor de la integración del empleo y la protección social en las políticas macroeconómicas [9].

123. Según el punto de vista convencional sobre las políticas macroeconómicas, los gobiernos deberían actuar como guardianes de la estabilidad de los precios, la sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad de la balanza exterior. Esta labor, cuando se desempeña satisfactoriamente, puede aumentar la confianza de los inversores, promover el crecimiento y propiciar la creación de empleo para trabajadores adultos y jóvenes por igual, pues los indicadores básicos del mercado de trabajo (como la tasa de desempleo) guardan una relación estrecha y positiva en ambos casos. En la práctica, esta concepción de las políticas macroeconómicas implica que deben lograrse y mantenerse metas prudenciales por lo que respecta a la deuda, el déficit, la inflación y la balanza exterior. Así pues, las metas fijadas según reglas empíricas — por ejemplo, una relación entre la deuda y el PIB que oscile entre el 40 y el 60 por ciento, acompañada de un déficit fiscal reducido, una tasa de inflación baja de un solo dígito, y una cartera mínima de reserva de divisas — son las que suelen recomendar las instituciones financieras internacionales como distintivas de una buena gestión macroeconómica que impulsa el crecimiento [10].

124. El supuesto fundamental del marco macroeconómico imperante — a saber, que este garantiza una elevada tasa de crecimiento económico y que dicho proceso también aumenta la tasa de creación de empleo — no ha sido corroborado necesariamente en la práctica. Incluso en el período anterior a la crisis, un crecimiento elevado no bastaba por sí solo para resolver el problema del empleo, como demuestra el fenómeno de la «crisis antes de la crisis» analizado en los informes de la OIT.

125. Ello se explica en parte por el hecho de que en algunos países el elevado nivel de crecimiento fue el resultado de la adopción deliberada de una estrategia de crecimiento intensiva en capital. En el caso de otros países, ello obedeció al hecho de no haber tenido en cuenta el impacto negativo en la creación de empleo de las políticas que mantenían un tipo de cambio sobrevalorado que retardó el crecimiento de los sectores de la industria intensivos en mano de obra y orientados a la exportación, o bien al hecho de haber emprendido una liberalización prematura de la cuenta de capital, lo que produjo un

[8] OIT: *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa – Informe para el punto recurrente sobre el empleo,* Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

[9] OIT y FMI: *The Challenges of Grouth, Employment and Social Cohesion, op. cit.*

[10] Véase, por ejemplo, FMI: *An evaluation of the IMF and aid to Sub-Saharan Africa* (Washington, D.C., 2007). En el caso de la zona del euro, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento recomienda determinados criterios para garantizar una política fiscal prudente. En el caso de los Estados Unidos, el poder ejecutivo del Gobierno deberá contar con el apoyo del Congreso si la deuda pública supera los límites reglamentarios. Algunos congresistas han propuesto asimismo que se introduzca una enmienda de equilibrio presupuestario en la Constitución estadounidense.

aumento de las tasas de interés y un mayor grado de exposición a corrientes de capital desestabilizadoras y crisis financieras.

126. Dada la gravedad del problema del empleo que deben enfrentar la mayoría de los países, es hora de que también se lo considere como un objetivo primordial de las políticas macroeconómicas. Con ello se establecería una nueva agenda que iría más allá de la actual preocupación por la estabilización macroeconómica a corto plazo y la liberalización de los mercados. Asimismo, ello forzaría a los responsables de la formulación de políticas a estudiar de qué manera la política macroeconómica podría ser más favorable al crecimiento económico y la creación de empleo.

127. Habría que determinar de qué manera puede estimularse la formación de capital fijo privado, especialmente en aquellos sectores que o bien son intensivos en empleo o tienen importantes efectos multiplicadores sobre el empleo. En cuanto a la política monetaria, habrán de examinarse diversas cuestiones como, por ejemplo, si es posible reducir los tipos de interés reales, si el tipo de cambio se mantiene a un nivel competitivo, y si las entradas de capital a corto plazo tienen un efecto negativo en el crecimiento y la creación de empleo. Por lo que respecta a la política fiscal, deberá establecerse si la estructura de incentivos fiscales en vigor es coherente con el objetivo de impulsar la creación de empleo, determinando asimismo de qué manera podrían aplicarse incentivos especiales a aquellos sectores que más pueden contribuir a fomentar el empleo. Por otra parte, puesto que las crecientes desigualdades se han explicado por una evolución de la demanda que tiende a apartarse de los productos intensivos en mano de obra, también habrá que examinar de qué manera es posible reducir la desigualdad de los ingresos. Además, debe concederse especial prioridad a la inversión pública en infraestructuras y protección social.

128. Las políticas estructurales tendrán pues que armonizarse con este programa más amplio de política macroeconómica. La política industrial en particular podría desempeñar una función importante para subsanar las severas disfunciones del mercado que suelen producirse en los países en desarrollo [11].

129. Un problema grave es el hecho de que generalmente son pocos los incentivos que se ofrecen a los empresarios para iniciar nuevas líneas de actividad. Ello obedece a que los beneficios de los empresarios pioneros que han tenido éxito en determinadas áreas podrían disminuir ante la competencia de otros empresarios que no tienen que correr los mismos riesgos, puesto que dichas actividades ya han demostrado ser rentables. Para resolver este problema es menester que los gobiernos fomenten, incluso mediante la concesión de subsidios, el inicio de nuevas líneas de actividad. Asimismo, la política industrial podría introducir otros tipos de medidas, como por ejemplo ofrecer ayuda crediticia a los sectores que puedan contribuir de forma significativa a la creación de empleo, mejorar el apoyo global a las pequeñas y medianas empresas, reforzar la coordinación público-privada para el desarrollo de competencias a escala sectorial, así como realizar reformas destinadas a mejorar la competitividad de los mercados de productos. En efecto, los estudios de caso ponen de manifiesto que los países en los que se ha producido un crecimiento convergente con buenos resultados han contado con algún tipo de política industrial en la que se combinan apropiadamente incentivos y sanciones (las denominadas «políticas del garrote y la zanahoria») a fin de fomentar las

[11] R. Hausmann y D. Rodrik: «Economic development as self-discovery», en *Journal of Development Economics*, vol. 72, págs. 603 a 633; y D. Rodrik *Doomed to choose: Industrial policy as predicament*, mimeo (Cambridge, Harvard University, 2006).

capacidades nacionales que constituyen el elemento central de una transformación estructural satisfactoria [12].

130. Los responsables de las políticas macroeconómicas pueden prestar apoyo a la causa del empleo juvenil de diferentes maneras, no sólo conteniendo las recesiones sino propiciando igualmente un crecimiento a largo plazo intensivo en empleo.

131. Las investigaciones actuales sobre políticas se refieren a las siguientes medidas clave en ese sentido: *a)* promover la diversificación económica y la transformación productiva manteniendo un tipo de cambio real estable y competitivo fundado en una gestión prudente de la cuenta de capital; *b)* reducir la volatilidad macroeconómica mediante la adopción de políticas anticíclicas oportunas y específicas que, sobre la base de una mejor capacidad fiscal e institucional, permitan mejorar el acceso a la financiación para promover el empleo independiente y la iniciativa empresarial de los jóvenes; *c)* facilitar la adopción por parte de los ministerios competentes de un enfoque más equilibrado en la formulación de las políticas, dando prioridad a las intervenciones relativas a la demanda, y *d)* contar con fuentes de financiación adecuadas y predecibles que permitan llevar a cabo las intervenciones específicas que tengan por objetivo fomentar el empleo juvenil. A continuación se examinan más detalladamente algunos de estos ámbitos de política.

a) Promover la diversificación económica y la transformación productiva

132. Aparte de los diferentes instrumentos de política para promover la política industrial y las estrategias sectoriales, los estudios empíricos de varios países han demostrado que un tipo de cambio real, estable y competitivo fundado en una gestión prudente de la cuenta de capital puede influir positivamente en la asignación de recursos entre el sector de los bienes comercializables y el sector de los bienes no comercializables, promoviendo de este modo la diversificación económica [13]. Esto último puede convertirse, a su vez, en un motor de creación de empleo para trabajadores adultos y trabajadores jóvenes por igual.

133. Los análisis por país de los marcos macroeconómicos [14] que han llevado a cabo la OIT y otros organismos sugieren que un régimen cambiario inadecuado perjudica el crecimiento y las perspectivas de empleo, incluso de los jóvenes. La recesión y la crisis del empleo que sufrió la Argentina entre 1999 y 2002 fueron precipitadas por un régimen cambiario fijo imposible de mantener. La ulterior recuperación económica y del empleo se debió en parte a la determinación de las autoridades argentinas de definir y aplicar un tipo de cambio real estable y competitivo [15]. El caso de la Argentina es especialmente

[12] Véase OIT: *Growth, employment and decent work in the least developed countries* (Ginebra, 2011); y OIT: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Ginebra, 2011).

[13] Véase, por ejemplo, D. Rodrik: *The real exchange rate and economic growth* (Cambridge, Harvard University, 2008).

[14] En el marco del seguimiento de las Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo, adoptadas por la Conferencia en 2010, el Departamento de Política de Empleo de la OIT emprendió 11 estudios por país (Argentina, Bangladesh, El Salvador, Egipto, Jordania, Malawi, Nigeria, Perú, Sri Lanka, Turquía y Uganda) en los que se evaluaba el marco macroeconómico predominante en términos de sus repercusiones en el empleo y la pobreza. A partir de esas evaluaciones los estudios formulaban una serie de recomendaciones en materia de políticas que podrían conducir a la consolidación de un marco macroeconómico favorable al empleo. Todos los estudios han sido validados en talleres técnicos organizados en los países o en Ginebra; esa información se está divulgando paulatinamente en publicaciones de la OIT que servirán de base a ulteriores diálogos sobre las políticas con los gobiernos nacionales.

[15] M. Damill, R. Frenkel y R. Maurizio: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all*, documento presentado en el Taller de intercambio de conocimientos de la OIT celebrado en Ginebra

pertinente ya que pone de manifiesto las ventajas que conlleva abandonar las pautas macroeconómicas imperantes en favor de otro marco macroeconómico centrado en la creación de empleo y la reducción de la pobreza.

134. En Malawi, la sobrevaloración de la moneda produjo en los últimos años un auge de las importaciones y una contracción de las industrias nacionales que compiten con la importación [16]. En El Salvador, el «régimen de dolarización», si bien ha supuesto algunos beneficios por lo que respecta a la estabilidad de los precios, ha perjudicado la competitividad internacional y el potencial para generar empleo de la economía [17]. Ambos países tendrían mucho que ganar emulando el experimento argentino de definir otro régimen cambiario y otro marco macroeconómico más favorables a la creación de nuevos y mejores puestos de trabajo para trabajadores adultos y trabajadores jóvenes.

b) Los beneficios en términos de empleo y crecimiento que se derivan de la reducción de la volatilidad macroeconómica mediante la adopción de políticas anticíclicas

135. Existe una correlación importante entre la volatilidad macroeconómica y los malos resultados en materia de empleo juvenil. El análisis del capítulo 1 sobre las tendencias del empleo a raíz de la crisis muestra que la tasa de empleo de los jóvenes depende mucho de los ciclos económicos. La crisis había afectado muy particularmente a los trabajadores jóvenes que se desempeñaban en los sectores que dependen de los ciclos económicos regionales y mundiales, tanto en el sector de los bienes comercializables (por ejemplo las prendas de vestir) como en el sector de los bienes no comercializables (por ejemplo la construcción) [18].

136. En un estudio de la OIT se señaló que, en promedio, los países en desarrollo habían registrado 14 veces tasas de crecimiento negativo per cápita entre 1960 y 2002, frente a 7 veces en el caso de Asia Oriental [19]. Sin embargo, en promedio, los países del África Subsahariana habían registrado 18 veces tasas de crecimiento negativo per cápita, lo que indica que las recesiones habían sido mucho más frecuentes en estos países que en Asia Oriental, limitando así sus posibilidades de crecimiento sostenido.

137. Otro estudio de la OIT ha demostrado que, en el caso de la República Unida de Tanzanía, una reducción moderada en el nivel generalmente alto de su gasto procíclico hubiera podido generar cerca de 170.000 puestos de trabajos al año en el período comprendido entre 1991 y 2008, lo que equivale a un 10 por ciento de su nivel de empleo actual [20].

138. Para reducir la volatilidad macroeconómica es necesario adoptar políticas anticíclicas oportunas y específicas. Ello exige, a su vez, mejorar la capacidad fiscal e

---

del 20 al 23 de septiembre de 2011. Véase asimismo M. Weisbrot, R. Ray y J. A. Montecino: *La historia del éxito económico argentino y sus implicaciones* (Washington D.C., Center for Economic and Policy Research, 2011).

[16] S. Deraniyagala, y B. Kaluwa: *Macroeconomic policy for employment creation*, documento de trabajo sobre política de empleo núm. 93 (Ginebra, OIT, 2011).

[17] G. Martínez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, documento presentado en el Taller de intercambio de conocimientos de la OIT celebrado en Ginebra del 20 al 23 de septiembre de 2011.

[18] I. Islam y S. Verick (directores de la publicación): *From the Great Recession to labour market recovery: Issues, evidence and policy options* (Ginebra, OIT, y Londres, Palgrave Macmillan, 2011).

[19] OIT: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision, op. cit.*

[20] IIEL: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010. ¿De una crisis a la siguiente?* (en español sólo existe el resumen) (Ginebra, OIT/IIEL, 2010).

institucional, de modo que los países estén en condiciones de tomar medidas anticíclicas. Desde un punto de vista macroeconómico favorable al empleo, los beneficios de esta capacidad para tomar medidas anticíclicas son innegables. El análisis efectuado en el presente informe ha mostrado que el empleo de los jóvenes depende considerablemente de los ciclos económicos.

139. Además, hay buenas razones para renovar el compromiso en favor de la iniciativa del sistema de las Naciones Unidas sobre el «piso de protección social», ya que estos pisos, en la medida en que estén adecuadamente financiados y consolidados en términos institucionales, pueden actuar como «estabilizadores automáticos» que permiten a los países hacer frente a las consecuencias adversas de los ciclos económicos y las conmociones externas.

c) Fomentar el empleo con medidas para atenuar las limitaciones que impiden el crecimiento del sector privado, haciendo especial hincapié en el acceso a la financiación para microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME)

140. Las políticas macroeconómicas pueden hacer un aporte constructivo a la creación de empleo atenuando las limitaciones vinculantes que merman la capacidad del sector privado para generar puestos de trabajo. Las encuestas en las empresas muestran que en varias regiones del mundo, pero especialmente en los países en desarrollo, las propias empresas consideran que el acceso a la financiación, así como la fiabilidad de las redes de transporte y el suministro de electricidad, constituyen limitaciones importantes desde el punto de vista empresarial [21]. La información obtenida de otras fuentes también arroja resultados similares. Así, por ejemplo, las encuestas de opinión ejecutiva realizadas en más de 100 países por el Foro Económico Mundial, y que se publican en el Índice de Competitividad Global, revelan que el 85 por ciento de los encuestados de una muestra de varios países de ingresos altos, medianos y bajos consideraba la falta de acceso a la financiación como uno de los cinco «factores más problemáticos para las actividades económicas». Las repercusiones en materia de políticas son que las medidas para facilitar el acceso a los mecanismos de financiación de la economía formal mediante una serie de cambios en el diseño de las políticas monetarias y financieras podrían contribuir a la promoción del empleo independiente, la iniciativa empresarial de los jóvenes y la transición a la economía formal. Esas políticas deberían dirigirse específicamente a las microempresas y las pequeñas empresas.

141. En términos generales, la falta de acceso a la financiación ha sido un obstáculo de primer orden para el desarrollo de las MIPYME. Según la Corporación Financiera Internacional, aproximadamente 2,1 millones de MIPYME no tienen acceso a fuentes de financiación, aunque podría tratarse de una estimación conservadora en la que no estén incluidas todas las microempresas informales. La Evaluación del Clima de Inversión de 2009 del Banco Mundial estableció que el tamaño de la empresa era el factor más significativo para decidir sobre la concesión de un préstamo o la autorización de descubierto. Sólo al 13,4 por ciento de las empresas manufactureras se les conceden préstamos. Las empresas pequeñas son las que tienen menos acceso a ellos: menos del 4 por ciento de las pequeñas empresas manufactureras informan haber tenido acceso a préstamos, porcentaje que en el caso de las empresas medianas es del 12 por ciento y del 25 por ciento en el de las empresas grandes. Esta tendencia es muy similar en los servicios, salvo que menos del 3 por ciento de las pequeñas empresas tienen acceso a préstamos. La autorización de descubierto también se concede muy raras veces, sobre

[21] Encuestas realizadas por el Banco Mundial en más de 100 países.

todo en el caso de las empresas pequeñas: las pequeñas empresas manufactureras únicamente financiaban con préstamos bancarios el 1,5 por ciento de su capital de explotación total y el 1,8 por ciento de sus inversiones.

142. Los análisis por país de la OIT corroboran lo anterior. El caso de Egipto ofrece un buen ejemplo de desequilibrio asimétrico en la disponibilidad de financiación para las necesidades de la economía real, en particular de las MIPYME. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas representan más del 99 por ciento de las empresas privadas egipcias y generan el 85 por ciento del número total de empleos. En los últimos años han sido las principales empleadoras de las personas que ingresan al mercado de trabajo, y contribuyen de forma significativa a la generación de empleo, aunque sobre todo de carácter informal. Asimismo, estas empresas son las principales proveedoras de productos y servicios para los mercados locales. El número de MIPYME ha crecido a un ritmo medio anual de más del 4 por ciento en los últimos diez años, y su nivel de empleo ha aumentado a una tasa anual superior al 5 por ciento. A pesar de ello las MIPYME son muy vulnerables. En promedio, las MIPYME egipcias sólo tienen 2,3 trabajadores y casi el 75 por ciento de las empresas privadas tienen menos de tres empleados.

143. Entre los problemas que limitan el acceso de las MIPYME a los mecanismos de crédito formal cabe mencionar, por ejemplo, la incapacidad para elaborar un plan empresarial y una solicitud de préstamo, la inexistencia de estados financieros o su opacidad, y la carencia de garantías suficientes. También deben mencionarse los elevados costos administrativos de los préstamos de pequeña escala, la inadecuación de las competencias bancarias para tratar con las MIPYME, así como la carencia de servicios de desarrollo empresarial. Las MIPYME también están sujetas a un marco jurídico y normativo engorroso y burocrático. La liberalización del comercio y la creciente inversión extranjera directa no están reportando a estas empresas los beneficios que cabría esperar.

144. Aunque las dimensiones del sistema bancario de Egipto son considerables, el crédito al sector privado sigue concediéndose de manera casi exclusiva a las empresas más grandes y reconocidas. Según el Banco Central de Egipto, sólo el 1 por ciento del crédito bancario total se destina a las MIPYME. Los bancos que tienen divisiones especializadas en microfinanzas prestan servicios con niveles de préstamo definidos para segmentos específicos, en general mediante productos bancarios convencionales. A este problema de financiación de las MIPYME se suma el hecho de que los bancos están invirtiendo cada vez más en letras del Tesoro y bonos del Estado, lo que pone de manifiesto su incapacidad para identificar proyectos privados rentables y sus políticas de préstamo reacias a asumir riesgos.

145. En El Salvador las dificultades para acceder a la financiación se mencionan en repetidas ocasiones como una de las mayores limitaciones para el desarrollo de las MIPYME. Según una fuente autorizada, el acceso a la financiación es por su importancia el segundo obstáculo que impide el desarrollo de las PYME en ese país. El problema se debe a una serie de factores: *a)* el predominio de los préstamos garantizados con propiedades; *b)* la falta de conocimientos especializados por parte de los bancos privados para evaluar el riesgo de impago de las PYME; *c)* el elevado costo de los créditos; y *d)* la brevedad del plazo de vencimiento del préstamo, que limita la posibilidad de capitalización, especialmente en el caso de las actividades económicas y/o empresas nuevas que prevén utilizar el crédito en la innovación tecnológica [22].

[22] G. Martínez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos, op. cit.*

146. En el caso de Uganda se observa una discrepancia persistente entre los tipos de los préstamos y los tipos de los depósitos, problema que se ha venido agravando desde 2009. Los elevados tipos de interés han dificultado el acceso de las empresas nacionales a créditos para inversiones a precios asequibles. El elevado costo de los créditos constituye una limitación importante para muchos inversores ugandeses grandes y pequeños. Ello explica que muchas empresas se muestren renuentes a aprovechar las oportunidades de inversión que podrían conducir a la generación de empleo mediante préstamos. Es probable que éste haya sido el problema que más veces salió a relucir en las entrevistas que realizaron los autores de un informe sobre Uganda [23].

d) El papel de las intervenciones específicas centradas en la demanda en la promoción de las oportunidades de empleo para los jóvenes

147. En el cuadro 2.1 figuran algunos ejemplos de intervenciones específicas que, en principio, pueden estimular la demanda de las competencias y servicios de los jóvenes.

Cuadro 2.1. Ejemplos de intervenciones específicas para promover el empleo juvenil desde la perspectiva de la demanda

Limitaciones en las oportunidades de empleo para los jóvenes	Tipo de intervención específica
Demanda insuficiente de mano de obra a consecuencia de un crecimiento lento	Obras públicas intensivas en mano de obra Programas de servicios públicos Subsidios salariales o para formación
Limitaciones financieras al crecimiento del sector privado	Programas de asignación de créditos bien regulados para ofrecer mejor acceso a la financiación, especialmente a las PYME y las microempresas

e) Política fiscal favorable a los jóvenes

148. Convertir el empleo juvenil en una prioridad de la política fiscal requiere una financiación adecuada y predecible para apoyar intervenciones de política sostenibles que tengan por objetivo mejorar los resultados del mercado de trabajo de los jóvenes. Cada una de estas intervenciones, como se indica en ulteriores secciones del presente informe, aborda una dimensión específica del problema. Desafortunadamente, casi no se ha evaluado la sostenibilidad financiera y fiscal de las intervenciones orientadas al mercado de trabajo de los jóvenes [24]. En los países de la OCDE, el gasto en políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) representa en promedio un 1 por ciento del PIB, aunque en algunos casos puede ser superior al 2 por ciento. Existen algunos parámetros de comparación que las economías emergentes y en desarrollo pueden utilizar al determinar la asignación de recursos para las PAMT. Los encargados de la formulación de políticas de los países desarrollados y en desarrollo también podrían encontrar un aliciente en el hecho de que los modelos de simulación indican que unas PAMT adecuadamente concebidas y financiadas pueden tener un efecto positivo en el empleo juvenil. Por ejemplo, un leve incremento en la financiación de las PAMT (entre un 0,2 y un 1 por ciento del PIB) puede aumentar la tasa de empleo a mediano plazo hasta un 1,2 por ciento [25].

[23] E. Waeyenberg y H. Bargawi: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: Uganda country study*, documento de trabajo sobre política de empleo núm. 91 (Ginebra, OIT, 2011).

[24] De los 289 casos documentados en el texto, sólo se ha medido el impacto neto del 25 por ciento de las intervenciones para promover el empleo juvenil.

[25] IIEL: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011: Los mercados al servicio del empleo* (en español sólo existe el resumen) (Ginebra, OIT/IIEL, 2011).

149. Para llevar a cabo análisis sobre la sostenibilidad fiscal y financiera es indispensable evaluar los costos unitarios de la ejecución de programas relacionados con diferentes intervenciones, y calcular después las necesidades globales de recursos sobre la base de las tasas de cobertura. Este tipo de información casi no existe. Cabe observar que los costos unitarios varían considerablemente entre los distintos países y programas, oscilando (a precios de 2005) entre un mínimo de 39 dólares de los Estados Unidos por beneficiario en Bulgaria hasta un máximo de 17.151 dólares en los Estados Unidos [26]. En resumen, las futuras actividades de desarrollo de conocimientos sobre programas de empleo juvenil deberían considerar dichos programas como parte de la formulación de las políticas fiscales. Así pues, los encargados de la formulación de las políticas tendrán que dar mayor prioridad a la recopilación periódica y rigurosa de información sobre los requisitos fiscales a largo plazo de los programas de empleo juvenil, a fin de poder elaborar una estrategia viable de movilización de recursos — tanto de fuentes internas como externas — para respaldar la aplicación efectiva de intervenciones específicas centradas en la demanda que tengan por objeto aumentar la tasa de empleo de los jóvenes.

2.3. Educación y formación

150. La educación y formación de los jóvenes, al igual que el aprendizaje permanente, favorecen la creación de un círculo virtuoso de mayor empleabilidad y productividad, empleo de mejor calidad, incremento de los ingresos y desarrollo en general. Su importancia es aún mayor en una era de globalización y acelerado progreso tecnológico, y en un mundo del trabajo en el que las aptitudes interpersonales son tan decisivas como las calificaciones profesionales para mejorar la empleabilidad de los jóvenes [27]. Para encontrar un nicho de mercado en una economía global que cada vez requiere mano de obra más especializada es indispensable que los países mejoren continuamente los niveles de educación y competencias de su fuerza de trabajo.

151. Los datos de los países de la OCDE muestran que existe una importante relación entre los resultados del empleo juvenil y el nivel de instrucción. La tasa de empleo de las personas entre los 15 y los 29 años de edad que terminaron sus estudios secundarios superiores es mucho más elevada que la de los jóvenes que no han obtenido ningún diploma [28]. En promedio, haber terminado los estudios secundarios superiores reduce la tasa de desempleo de las personas de edades comprendidas entre los 20 y los 24 años en 7,4 puntos porcentuales, y en 6 puntos porcentuales en el caso de las personas entre los 25 y los 29 años de edad (véase el gráfico 2.2) [29]. Con la mejora del nivel de instrucción disminuye la incidencia del desempleo de larga duración. Sin embargo, como se verá más adelante, en muchos países la educación no es una garantía de empleo.

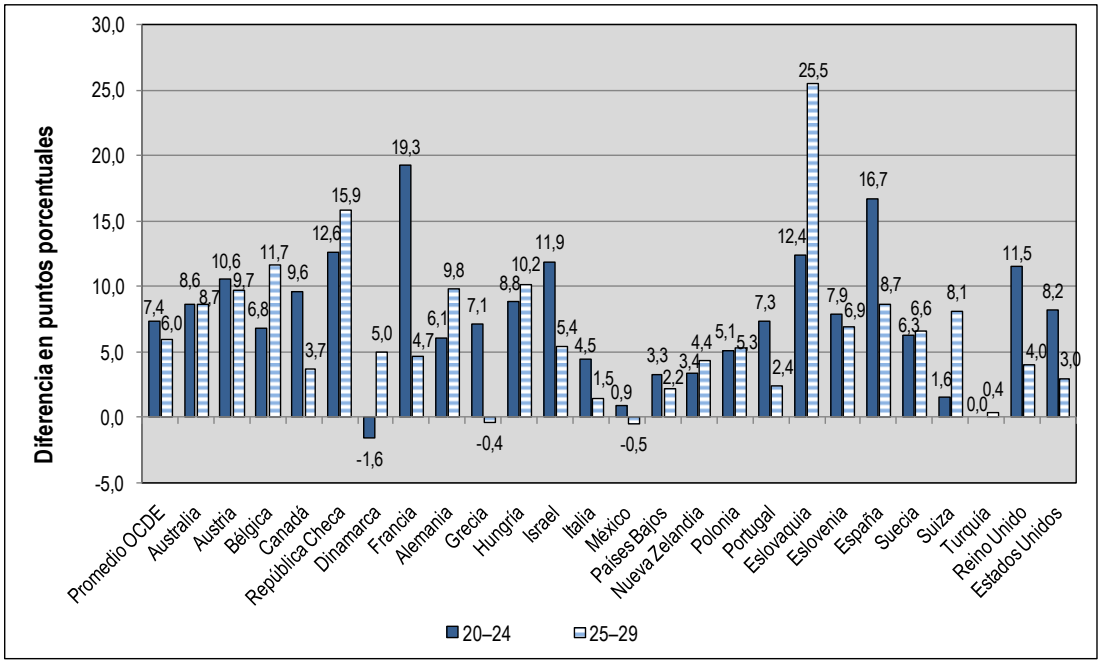
[26] O. S. Puerto: *International experience on youth employment interventions: The youth employment inventory* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007).

[27] 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.

[28] OCDE: *Tackling the jobs crisis: The labour market and social policy response*, documento de referencia para la Reunión ministerial sobre trabajo y empleo de la OCDE, París, 28 y 29 de septiembre de 2009.

[29] OCDE: *Education at a glance 2011: OECD indicators* (París, 2011).

Gráfico 2.2. Diferencias en puntos porcentuales en la proporción de desempleados entre la población sin estudios secundarios superiores y la población con estudios secundarios superiores y educación postsecundaria, no terciaria, en los grupos de edad comprendidos entre los 20 y los 24 años y los 25 y los 29 años



Fuente: OCDE: *Education at a glance 2011.* Países sobre los que se dispone de información.

2.3.1. Educación básica: Desafíos en materia de acceso y calidad

152. Aunque se han producido importantes mejoras en el nivel educativo, 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. Entre 1980 y 2010, los países de África Subsahariana aumentaron la duración media del período de escolarización de 2,8 a 5,5 años, mientras que en Asia Meridional pasó de 2,9 a 5,6 años. No obstante, los niveles alcanzados en 2010 aún eran muy inferiores a los de otras regiones en desarrollo y a los de los países avanzados. En 2010, la duración media del período de escolarización en Asia Oriental era de 8,3 años, de 8,4 años en América Latina y de 10,6 años en los países avanzados [30].

153. Pese a los progresos realizados en muchos países para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de lograr la enseñanza primaria universal, es probable que un número considerable de países de bajos ingresos no alcancen este objetivo antes de finales de 2015 [31]. 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 que 35 millones aproximadamente eran niñas. Casi la mitad de las niñas que no asisten a la escuela viven en países de África Subsahariana y aproximadamente un cuarto en Asia Meridional. Si bien el número de mujeres que no asisten a la escuela sigue siendo más elevado que el de

[30] H. A. Patrinos y G. Pscharapoulos: *Education: Past, present and future global challenges*, World Bank Policy Research Working Paper 5616 (Washington, D.C., 2011).

[31] UNESCO: *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo – Una crisis encubierta: conflictos armados y educación* (París, 2011).

los hombres, la brecha de género ha disminuido notablemente con el transcurso del tiempo [32].

154. Según las estimaciones, 130 millones de jóvenes carecen de las nociones básicas de lectura y escritura y aritmética elemental que se requieren en la vida cotidiana. Muchos abandonan la escuela sin haber aprendido estas nociones básicas, por lo que les resulta difícil adquirir las competencias técnicas indispensables para competir en el mercado de trabajo. Además, es probable que no posean ni los conocimientos ni las competencias para asegurar unos medios de subsistencia sostenibles, entender plenamente las condiciones de un estilo de vida saludable, o gestionar negocios y sistemas jurídicos [33] (véase el cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Tasa de alfabetización de los jóvenes, desglosada por regiones, 2008

Región	Tasa de alfabetización juvenil (%)				Número de jóvenes que no saben leer ni escribir (en miles de personas)			
	Total	Hombres	Mujeres	IPG*	Total	Hombres	Mujeres	% de Mujeres
Regiones desarrolladas	99,6	99,5	99,6	1,00	579	310	269	46,40
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	99,8	99,7	99,8	1,00	122	77	46	37,50
África Septentrional	86,1	89,8	82,2	0,92	4.778	1.779	2.999	62,80
África Subsahariana	71,9	76,8	67,1	0,87	46.581	19.299	27.282	58,60
América Latina y el Caribe	96,9	96,7	97,2	1,01	3.181	1.749	1.432	45,00
Asia Oriental	99,3	99,4	99,2	1,00	1.669	772	898	53,80
Asia Meridional	79,3	85,7	73,3	0,86	66.115	24.158	41.956	63,50
Asia Sudoriental	96,1	96,3	95,8	0,99	4.236	2.018	2.218	52,40
Asia Occidental	92,7	95,6	89,8	0,94	2.873	891	1.982	69,00
Oceanía	73,0	72,0	74,1	1,03	450	240	210	46,60
Todo el mundo	89,0	91,7	86,4	0,94	130.584	51.292	79.292	60,70

* IPG = Índice de paridad de género.
Fuente: base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2009.

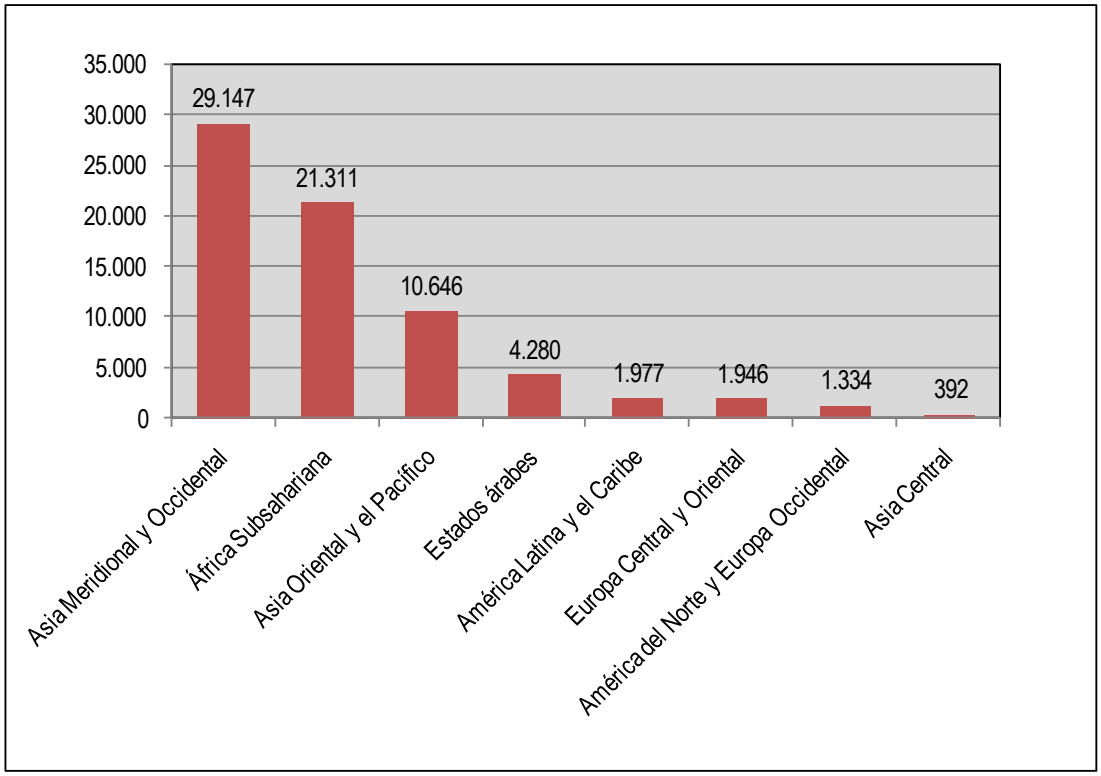
155. Aproximadamente 71 millones de adolescentes no estaban escolarizados en 2007 (el 54 por ciento eran mujeres), bien porque no habían terminado la enseñanza primaria o porque no habían logrado pasar al nivel inferior de la enseñanza secundaria [34] (véase el gráfico 2.3). Para muchos adolescentes el sistema educativo no es lo bastante flexible como para adaptarse a sus necesidades, y la calidad deficiente de la educación básica no facilita la transición; para otros, sus familias sencillamente no pueden costear la educación.

[32] Banco Mundial: *A statistical summary of gender and education around the world* (Washington, D.C., 2011).

[33] UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo – Llegar a los marginados* (París, 2010).

[34] UNESCO: *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo – Llegar a los marginados, op. cit.*

Gráfico 2.3. Número total de adolescentes no escolarizados en el nivel inferior de la enseñanza secundaria (en miles de personas), desglosado por regiones, 2007



Fuente: base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2009.

156. En realidad el desfase entre los países en desarrollo y los países avanzados es mucho mayor de lo que sugieren las estadísticas sobre la duración promedio del período de escolarización. También son muy grandes las diferencias entre los países en desarrollo y los países avanzados en lo que respecta a la calidad de la enseñanza, medida en función del nivel de competencias cognitivas adquiridas en el proceso educativo [35]. Esta diferencia en la calidad de la educación tiene graves consecuencias para las perspectivas de desarrollo, ya que el nivel de esas competencias cognitivas adquiridas a través de la educación (y no simplemente la duración del período de escolarización) es el factor primordial para incrementar la productividad individual y de la economía en su conjunto.

157. Un estudio del Banco Mundial, en el que se utilizaron datos de 2003 sobre los resultados de los exámenes 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 llegaban al nivel mínimo de alfabetización funcional en matemáticas y ciencias. Por el contrario, más de la mitad de los estudiantes examinados en los países en desarrollo no alcanzaban ese nivel. Los países incluidos en el estudio con una mayor proporción de analfabetismo funcional fueron Perú (82 por ciento), Arabia Saudita (67 por ciento), Brasil (66 por ciento), Marruecos (66 por ciento), Sudáfrica (65 por ciento), Botswana (63 por ciento) y Ghana (60 por ciento) [36]. Cabe señalar que los países en desarrollo incluidos en la lista de los que han obtenido peores

[35] E. A. Hanushek y L. Wossmann: *Education quality and economic growth* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007).

[36] *Ibíd*.

resultados pertenecen en su mayoría al grupo de los países de medianos ingresos y no al de los países menos adelantados.

158. El bajo rendimiento escolar se debe a diversos factores. En muchos países en desarrollo las escuelas están en mal estado, no hay profesores suficientes y los que hay están mal remunerados. Antes de finales de 2015, los países más pobres necesitan contratar alrededor de 1,9 millones de nuevos profesores de enseñanza primaria, incluidos 1,2 millones en África Subsahariana, para crear un entorno de aprendizaje satisfactorio para todos los niños. También es fundamental que haya una mejor distribución del personal docente, pues con frecuencia las regiones más pobres y con las escuelas en peores condiciones no sólo tienen menos profesores sino que éstos son los menos calificados de todos [37]. Además, en África Subsahariana el VIH/SIDA está produciendo efectos devastadores en una oferta de profesores que ya era insuficiente.

159. Así pues, los países en desarrollo deben hacer un enorme esfuerzo para multiplicar las oportunidades de educación de los jóvenes y mejorar la calidad de la enseñanza. Ello no sólo es importante para acrecentar el potencial de crecimiento económico en estos países sino también para ofrecer a los jóvenes la oportunidad de acceder a empleos decentes en una economía mundial cada vez más intensiva en conocimientos. Ofrecer más educación y de mejor calidad a las generaciones futuras de jóvenes es ciertamente un requisito básico para encontrar una solución duradera al problema del empleo juvenil en los países en desarrollo.

160. En los países desarrollados se plantea el problema del abandono prematuro de los estudios o de los sistemas de aprendizaje. La tasa promedio de abandono escolar en la Unión Europea es del 14 por ciento, aunque en algunos países oscila entre el 20 y el 30 por ciento [38].

161. Para atenuar los efectos negativos de la pobreza en la educación es necesario incrementar las medidas de protección social que ayuden a las familias pobres a sortear las dificultades sin comprometer la educación. Los programas de transferencias en efectivo y cupones para alimentos que se han adoptado en varios países de América Latina han demostrado su utilidad para mitigar las repercusiones a corto plazo de una crisis de los ingresos y atenuar sus efectos negativos a largo plazo. Para aumentar las probabilidades de que este tipo de medidas arrojen resultados satisfactorios habría que integrarlas en estrategias de protección social más amplias en lugar de adoptarlas como soluciones temporales. Las capacidades institucionales y financieras disponibles resultan fundamentales para su aplicación. Los programas de ayuda en función de la renta familiar exigen tiempo, recursos financieros y un marco institucional. Durante la crisis, algunos países de América Latina (Brasil, Costa Rica, Honduras y México) que contaban con programas de transferencias monetarias bien establecidos ajustaron los criterios de elegibilidad para beneficiar a los jóvenes pobres, que de este modo tenían más posibilidades de seguir estudiando.

162. El otro enfoque para ampliar el alcance de la educación formal es el de las estrategias de enseñanza a distancia basadas en un modelo relativamente simple que comprende material impreso, aprendizaje a distancia y centros de acceso, así como la incorporación de elementos presenciales para trasmitir competencias. La adquisición y adaptación de material pedagógico impreso procedente de otras regiones es una estrategia rentable para acelerar la puesta en práctica de esta modalidad de sistema de enseñanza. Un nivel relativamente reducido de inversión adicional en tecnología puede

[37] UNESCO: *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo – Llegar a los marginados, op. cit.*

[38] Comisión Europea: Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, noticias en línea (Bruselas, 2011).

bastar para convertir un centro de estudio básico en un mecanismo rentable para facilitar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

2.3.2. Iniciativas para brindar una segunda oportunidad

163. Ofrecer una segunda oportunidad para acceder a la educación formal puede facilitar la adquisición de competencias y conocimientos básicos a aquellas personas que abandonaron la escuela demasiado pronto o que nunca asistieron a ella. Los programas que se ocupan de los jóvenes durante toda la adolescencia parecen ser los más eficaces [39]. Aquellos programas con planes de estudios prácticos, horarios flexibles y métodos de enseñanza menos formales tienen más posibilidades de atraer y mantener el interés de los jóvenes.

164. Para aumentar la rentabilidad de este tipo de iniciativas los programas deberán estar dirigidos a los pobres, en particular a las mujeres. Según un estudio del Banco Mundial sobre 100 países, 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. Asimismo, un año adicional por encima de la duración del período de escolarización promedio se traduce en un incremento de los futuros salarios de las jóvenes que oscila entre un 10 y un 20 por ciento [40]. En la República Unida de Tanzanía, por ejemplo, la tasa de matriculación de niñas en escuelas de enseñanza secundaria es similar a la tasa de matriculación de niños, pero la tasa de abandono es mucho más elevada en el caso de las niñas. Una de las principales razones que explican la elevada tasa de abandono de la escuela es el embarazo a una edad temprana, que del 6,5 por ciento en 2006 pasó al 10,3 por ciento en 2008 [41]. Esto significa que la proporción de mujeres jóvenes que cursan estudios postsecundarios y superiores es todavía más baja.

2.3.3. Educación terciaria y desempleo de las personas que terminan sus estudios universitarios

165. El acceso a la educación terciaria y la calidad de esta también plantean dificultades a muchos jóvenes. Los recientes movimientos de protesta juveniles (por ejemplo, en Chile, Israel, Reino Unido y los Estados Unidos) han sido desencadenados por los crecientes costos de la educación universitaria, que no sólo les impiden el acceso sino que acrecientan las desigualdades entre los jóvenes, así como por las excesivas cargas financieras para las familias y el endeudamiento a largo plazo que ello supone.

166. El problema examinado en el capítulo 1 — el desempleo y/o la desvinculación del mercado de trabajo de los jóvenes que terminan sus estudios universitarios — está adquiriendo relevancia en más países (véase el ejemplo de China que se presenta en el recuadro 2.2). Se trata de una situación que contradice el postulado y la constatación de que las posibilidades de entrar en el mercado laboral son directamente proporcionales al

[39] 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 prometedor 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.

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

[41] República Unida de Tanzanía: *National Strategy for Grouth and Reduction of Poverty (NSGRPII),* Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos (2010).

nivel de educación alcanzado. Es necesario llevar a cabo más estudios para determinar las causas subyacentes de este fenómeno, ya que estas son múltiples y tienen que ver con contextos específicos. En algunos casos el problema es el deterioro de la calidad de la educación terciaria, lo que lleva a los empleadores y a las empresas a restar valor a los diplomas oficiales obtenidos en determinados establecimientos universitarios. Sin embargo, el principal problema es la escasa demanda de trabajadores altamente calificados en muchas economías en desarrollo debido a que los modelos de crecimiento están generando una mayor demanda de puestos de trabajo que requieren un nivel más bajo de calificaciones. Los jóvenes con títulos universitarios rechazan este tipo de empleos y las condiciones de trabajo y remuneración que los caracterizan, lo que explica en parte la desvinculación del mercado laboral y el desaliento que se observa entre los jóvenes, por ejemplo en Oriente Medio y África del Norte. La migración hacia las economías desarrolladas con la esperanza de que las calificaciones adquiridas sean reconocidas y remuneradas de forma adecuada es un fenómeno cada vez más notorio que está produciendo una «fuga de cerebros» en muchos países de origen.

Recuadro 2.2
El problema del desempleo de licenciados universitarios en China

China es uno de los muchos países en donde se plantea el problema del desempleo de licenciados: el 30 por ciento de los jóvenes que cada año terminan sus estudios universitarios no logran encontrar empleo. Además, el subempleo entre estos jóvenes está aumentando y muchos terminan desempeñándose en trabajos para los que sólo se requiere educación secundaria. La decisión adoptada en 1999 de ampliar significativamente la matriculación en universidades produjo un aumento creciente de las tasas de matriculación, que entre 1999 y 2006 registraron un incremento anual del 22 por ciento. El Gobierno ha adoptado una serie de medidas para abordar este problema:

- En 2009, se puso en marcha un «programa de pasantías» a fin de impartir formación en las empresas a un millón de licenciados universitarios hasta 2011.
- En 2006, se inició un programa para incitar a los jóvenes licenciados a trabajar a nivel comunitario y prestar apoyo a la educación, la construcción de infraestructura agrícola y los servicios de salud en las zonas rurales. En este programa han participado 143 000 licenciados universitarios entre 2006 y 2010.
- En 2003, se puso en marcha un programa similar para alentar a los licenciados universitarios a trabajar en las regiones subdesarrolladas del occidente del país.
- Se adoptaron diversas medidas para mejorar los resultados de las universidades e instituciones de enseñanza superior, como promover las fusiones y apoyar la especialización de algunos centros en determinados campos de estudio.
- El Gobierno también está fomentando la cooperación entre la industria, las universidades y los institutos de investigación mediante la creación de parques científicos y parques industriales de alta tecnología.
- La promoción de la iniciativa empresarial se lleva a cabo a través de un concurso nacional en el que compiten estudiantes universitarios.
- Para facilitar la transición al mercado laboral se ofrecen cursos de desarrollo de las perspectivas de carrera y de orientación profesional, así como servicios de asesoramiento.

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

2.3.4. Reforzar el vínculo entre los sistemas de enseñanza y formación y el mundo del trabajo

167. Muchos jóvenes tienen problemas para encontrar empleo debido al desajuste entre los resultados educativos y las calificaciones exigidas en el mercado laboral. La «escasez de competencias» y «la inadecuación de las calificaciones», dos limitaciones permanentes a las que suelen referirse los empleadores y las empresas, se abordan mediante una serie de enfoques que buscan reforzar el vínculo entre la educación y el mundo del trabajo.

168. 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, y la formación debe ajustarse a esta realidad. Los sistemas de enseñanza y formación tienen que poder dotar a la creciente fuerza de trabajo juvenil de las competencias que requieren los empleos del futuro, pero también deben estar en condiciones de actualizar las competencias de la fuerza de trabajo existente, proporcionándole las calificaciones que, como las aptitudes interpersonales, son necesarias para adaptarse a un mundo en continua transformación.

169. Entre las causas principales de la escasez de competencias pueden señalarse las siguientes: oferta insuficiente de mano de obra en algunos sectores debido a las tendencias demográficas y de la migración; inadecuación de las calificaciones; subestimación del crecimiento de algunos sectores, por ejemplo el de las tecnologías verdes; y una serie de deficiencias en las prácticas de contratación, la organización del trabajo, las políticas salariales y las condiciones de trabajo. La escasez de competencias es más acentuada en las industrias intensivas en tecnología y conocimiento, que presentan el mayor potencial de crecimiento económico y del empleo [42].

170. La mayoría de los países de la Unión Europea procuran medir y analizar la escasez y el desajuste de competencias a fin de adaptar las políticas y estrategias de aprendizaje permanente. Muchos intentan anticipar las necesidades en materia de competencias a mediano y largo plazo de modo que puedan garantizar una mejor adecuación entre la educación inicial y las necesidades del mercado laboral. Tales esfuerzos han dado lugar a importantes mejoras en muchos países, especialmente en aquellos en que esas tareas de análisis y previsión de las calificaciones guardan una estrecha relación con el suministro de información, el asesoramiento y la orientación (como ocurre en Austria, Francia y Países Bajos). Esta información, que sirve a los jóvenes para tomar decisiones con conocimiento de causa, permite a los encargados de la formulación de las políticas asignar recursos financieros de forma más eficaz, modificar los planes de estudio, adaptar la política de inmigración (como de hecho ha ocurrido en Alemania, Irlanda y Reino Unido), y adoptar medidas para atraer trabajadores hacia ciertas profesiones o para cubrir necesidades específicas en materia de competencias (véase el recuadro 2.3) [43].

171. Cabe mencionar otras medidas en este sentido, por ejemplo los esfuerzos realizados por los servicios públicos de empleo con el fin de mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo y ofrecer más programas de formación y readaptación profesional en aquellos ámbitos en que el déficit de competencias sea más marcado; rediseñar los perfiles de competencias que requieren los empleadores en los sectores de crecimiento acelerado y en las nuevas ocupaciones; y aumentar la eficiencia de los servicios de búsqueda de empleo y colocación. Los países recurren cada vez con

[42] 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).

[43] *Ibíd.*

mayor frecuencia a enfoques sectoriales. Los «consejos de competencias sectoriales» funcionan como «asociaciones público-privadas»: encomiendan la realización de investigaciones y toman decisiones sobre los programas de formación que deben ofrecerse para responder a la demanda de competencias previamente identificada. Siguiendo el ejemplo de los consejos de competencias sectoriales que funcionan desde hace tiempo en países como Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Reino Unido, muchos otros países están desplegando esfuerzos para implantar mecanismos similares (por ejemplo en Bangladesh, República Checa, India y República de Corea).

Recuadro 2.3
Previsión de las necesidades de competencias

La previsión de las futuras necesidades de competencias es la piedra angular de la formulación de estrategias sólidas de formación y desarrollo de calificaciones. Para establecer estas necesidades se utilizan diversas metodologías, como la estimación de los perfiles profesionales y de competencias con varios niveles de desagregación: el diálogo social, los sistemas de información sobre el mercado de trabajo y los servicios de empleo, y el análisis del desempeño de las instituciones de formación, que incluye la realización de estudios retrospectivos de seguimiento.

La experiencia de los países advierte sobre las limitaciones de este tipo de previsión: es mejor centrarse en proporcionar competencias básicas y transversales, y sobre todo en desarrollar la capacidad de aprender, que en programas de formación para responder a unas previsiones pormenorizadas sobre necesidades de competencias técnicas, ya que estas últimas podrían cambiar antes de poder adaptar los planes de estudio. Para minimizar los desfases entre las necesidades de competencias que vayan surgiendo y la elaboración y puesta en práctica de programas de formación adecuados pueden ofrecerse cursos de formación más breves que impartan competencias básicas y técnicas de carácter general. Los análisis cuantitativos realizados a partir de información sobre los mercados de trabajo son útiles si se complementan con información cualitativa facilitada por empleadores y trabajadores. Algunos ejemplos que pueden citarse son los siguientes:

La Comisión para el Empleo y las Competencias Laborales (UKCES) del Reino Unido. Se trata de un organismo público no ministerial fundado en una alianza social en la que participan directores de pequeñas y grandes empresas de una amplia gama de sectores, sindicatos, el sector del voluntariado y representantes de las administraciones autónomas. La UKCES recopila los principales resultados de las investigaciones sobre las necesidades en materia de calificaciones en el Reino Unido y asesora a los gobiernos locales sobre la manera de avanzar para llegar a convertirse en un «líder mundial» en el ámbito de las políticas de desarrollo de competencias laborales y políticas conexas.

El modelo de crecimiento sostenido de la **República de Corea** incluye una estrategia de desarrollo de competencias dirigida por el Gobierno. La rapidez con que se ha avanzado para subsanar el déficit de productividad refleja una estrategia de desarrollo económico basada en la inversión y en la investigación y el desarrollo. La inversión para la creación de una fuerza de trabajo instruida y altamente calificada formaba parte integral de una estrategia para propiciar la adopción de nuevas tecnologías. Uno de los desafíos que se plantean actualmente es el de evitar que se produzcan déficits de mano de obra en las profesiones que requieren conocimientos muy especializados haciendo más atractivos los itinerarios de formación en los que se desarrollan competencias no académicas.

La identificación de las necesidades actuales de competencias y la previsión de las que puedan requerirse en el futuro no sólo son importantes para la formulación de políticas; también cumplen una función informativa, lo que no sólo permite incorporar datos en los sistemas de asesoramiento y orientación sino que también facilita a los jóvenes la elección entre una formación profesional y unos estudios académicos. En los **Países Bajos,** los resultados cuantitativos de las previsiones se adaptan a las necesidades de los usuarios finales y se trasmiten a través de los servicios de

orientación en forma de indicadores blandos sobre las perspectivas de los mercados laborales, tanto para los trabajadores en activo y los trabajadores potenciales como para los empleadores.

Fuente: OIT, Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Estrategia de formación del G-20 (Ginebra, 2011).

2.3.5. Reforma de la enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP)

172. Los países comienzan a abordar la EFTP como un punto importante del programa de políticas y procuran que la labor en este sentido sea pertinente y apropiada en las nuevas circunstancias económicas [44]. El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) proporcionan orientaciones a los mandantes sobre la manera de reforzar y adaptar los sistemas de formación profesional para dotar a los jóvenes de las competencias y conocimientos básicos y técnicos que se requieren en el mercado de trabajo.

173. Los países reconocen y están adoptando medidas para abordar una serie de deficiencias como una mala percepción pública, la ineficacia de los mecanismos de supervisión y evaluación, la financiación insuficiente, la mala gestión y unas estructuras organizativas inadecuadas. La experiencia ha demostrado que no sólo es necesario coordinar y regular la EFTP sino que también es indispensable dotarla de sistemas de prestación de servicios 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 la industria (en el recuadro 2.4 se presentan ejemplos de reformas de la EFTP en algunos países).

Recuadro 2.4
Reformas de la EFTP en algunos países

Algunos países han aumentado la financiación de las instituciones de enseñanza técnica y profesional, incrementando así el número de plazas de formación para los jóvenes (por ejemplo Alemania, Chile, China, Colombia, República de Corea, Egipto, Malasia, Nueva Zelandia, Tailandia y Turquía). Colombia ha duplicado el número de cupos de formación en algunos de los niveles técnicos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), ofreciendo 250 mil nuevas plazas dirigidas a jóvenes desempleados y a jóvenes que viven en condiciones de extrema pobreza en las zonas urbanas del país. En China, las «escuelas para trabajadores calificados» (que proporcionan una formación profesional básica general) ofrecen cursos de formación a largo y corto plazo. A finales de 2008, existían aproximadamente 3.075 escuelas de este tipo en todo el país, con cerca de 400 millones de estudiantes matriculados. Casi el 95 por ciento de los que terminan estos cursos encuentran empleo. Viet Nam está diversificando el sistema de formación profesional de modo que incluya programas de formación periódicos y a tiempo completo, programas itinerantes, y programas de formación en empresas y en pueblos donde se cultivan oficios tradicionales *(occupational villages)*. También está ampliando el alcance de la EFTP para llegar a determinados grupos beneficiarios como los agricultores que han perdido sus tierras y las minorías étnicas.

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

[44] En reconocimiento de este hecho, en enero de 2009 se creó el Grupo de Trabajo interinstitucional sobre formación técnica y profesional 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) y de los países (en términos de examen de las políticas). En el Grupo de Trabajo participan representantes de la OIT, la UNESCO, la ETF, la OCDE, la Comisión Europea, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo.

174. La continua ampliación de la infraestructura y la conectividad, así como la disminución de los costos de los equipos, han permitido integrar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la EFTP a un precio asequible. Debería aprovecharse la posibilidad de utilizar eficientemente estas tecnologías para modernizar los planes de estudio de la EFTP, aumentar la pertinencia de la oferta de calificaciones y ampliar la capacidad efectiva de matrícula de las instituciones. Dichas tecnologías son decisivas para lograr que el entorno de aprendizaje de la EFTP adquiera mayor relevancia para el mundo del trabajo.

175. El potencial de las nuevas tecnologías en África es inmenso debido a la posibilidad de saltarse etapas del proceso de evolución tecnológica de otras regiones. El aumento de las comunicaciones móviles en África desde 2000 ha sido muy superior al registrado en todas las demás regiones [45]. Se estima que gracias al perfeccionamiento de la conectividad mediante la utilización de cables submarinos el 69 por ciento de los teléfonos móviles en África tendrán acceso a Internet en 2014 [46]. Aunque los jóvenes tienden a ser los primeros en adoptar las nuevas tecnologías, los sistemas de educación tradicionales no están empleándolas para abordar el problema del desarrollo de competencias. Es necesario que los encargados de la formulación de las políticas conciban iniciativas para aprovechar a fondo la revolución tecnológica en los sistemas de educación y formación.

2.3.6. Sistemas de aprendizaje, de pasantías y de formación en el empleo, y contratos de formación

176. Se considera que el *aprendizaje* es una manera eficaz de preparar a los jóvenes para ingresar en el mercado de trabajo. Las estructuras y los sistemas de aprendizaje no son los mismos en los países desarrollados y en desarrollo, y también varían de un país y otro.

177. En los países desarrollados los sistemas formales de aprendizaje, combinados con un grado variable de escolarización a tiempo parcial, han repercutido positivamente tanto en el empleo de los hombres jóvenes como en los ingresos de las mujeres jóvenes. Los sistemas que arrojan mejores resultados son aquellos en los que los empleadores ofrecen a los aprendices asesoramiento y supervisión adecuados, así como una formación de gran calidad en el trabajo y fuera de él [47].

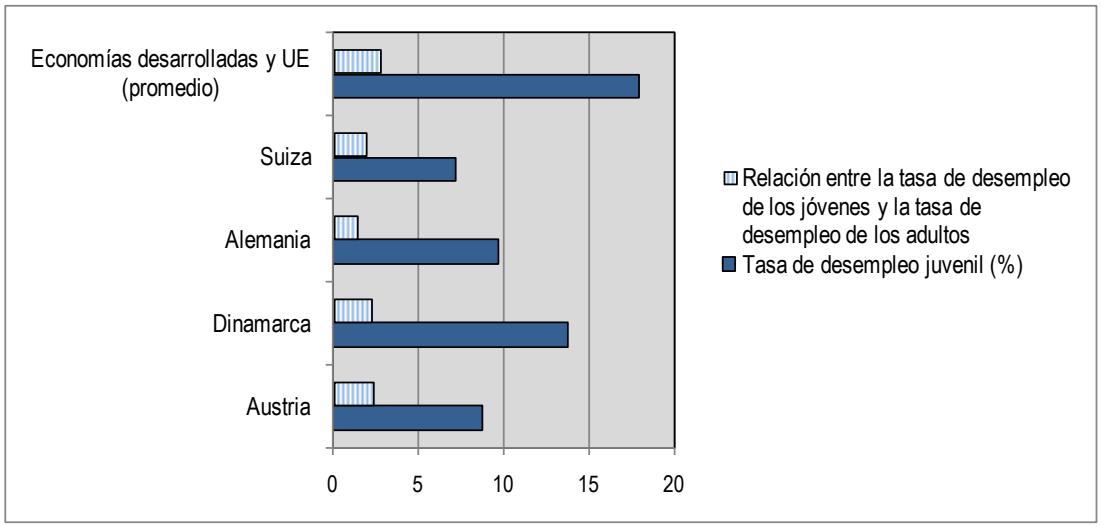
178. Hay datos que demuestran que la relación entre el desempleo de los jóvenes y el desempleo de los adultos también es más baja en los países europeos que cuentan con un sistema de aprendizaje de gran eficacia (véanse el gráfico 2.4 y el recuadro 2.5).

[45] E. B. Kapstein: «Africa's capitalist revolution», en *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2009, págs. 119 a 128.

[46] J. M. Ledgard: «Digital Africa», en *The Economist: Intelligent Life Magazine*, primavera de 2011.

[47] M. Gangl: «Returns to education in context: Individual education and transition outcomes en European labour markets», en W. Muller y M. Gangl (directores de publicación): *Transitions from education to work in Europe – the integration of youth into EU labour markets* (Oxford, Oxford University Press, 2003).

Gráfico 2.4. Desempleo juvenil en países con sistemas de aprendizaje de gran eficacia



Fuente: OIT, Indicadores Clave del Mercado de Trabajo, *op. cit.*

179. Estos países suelen registrar mejores resultados en términos de empleo juvenil y de la proporción de empleo en trabajos calificados y en sectores bien remunerados. Un estudio sobre los resultados del mercado de trabajo en 12 países europeos de las distintas modalidades de calificación en sistemas duales (escuela/empresa), incluidos los sistemas de aprendizaje, estableció que estos últimos, en comparación con la educación escolar, obtenían resultados muy buenos tanto en el mismo nivel de formación como en los diferentes niveles de calificación [48].

Recuadro 2.5
El sistema de aprendizaje dual abre las puertas al mundo del trabajo

El sistema dual, que combina la educación escolar con la formación y el aprendizaje en la empresa, es característico de Austria, Dinamarca, Alemania, Suiza y, muy recientemente, de Noruega. Los aprendizajes forman parte de la estructura educativa formal y generalmente se inician tras completar la educación obligatoria. Comprende una relación de trabajo y una escolarización formal durante un período de tres o cuatro años. Para graduarse al concluir el programa, los aprendices deben pasar un examen final en el que demuestren que han adquirido los conocimientos prácticos y teóricos necesarios para ejercer la profesión.

Los sistemas duales han demostrado ser muy apropiados para facilitar el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo. Dinamarca y Suiza se cuentan entre los países de la OCDE con las tasas de desempleo juvenil más bajas, y la de Austria se sitúa muy por debajo de la tasa promedio de la OCDE. Además, Austria, Dinamarca y Alemania se cuentan entre los países en donde es menor la proporción de jóvenes que experimentan repetidos períodos de desempleo.

Algunos de los rasgos fundamentales del sistema dual alemán son los siguientes:

- El contenido de la formación en el marco de la empresa lo deciden conjuntamente representantes del gobierno, los empleadores y los sindicatos (a nivel federal).
- Cada empresa decide sus propios métodos para impartir la formación.
- Los costos de la formación los comparten el gobierno y los empleadores (los gobiernos asumen el costo de la educación escolar y los empleadores financian la formación en las empresas).
- Los salarios de los aprendices son relativamente bajos (oscilan entre el 25 y el

[48] *Ibíd.*

45 por ciento del salario medio de un trabajador calificado de la misma profesión).

- Las condiciones salariales y de trabajo se determinan mediante convenios de negociación colectiva en los que se especifica el salario mínimo de los aprendices.
- El certificado de competencias se expide una vez que el estudiante haya aprobado los exámenes escritos y orales pertinentes, que un grupo de examinadores externos de carácter tripartito se encarga de preparar y calificar.
- Los órganos competentes (en su mayoría cámaras de comercio e industria) expiden certificados que se reconocen en todo el país.
- Tras su graduación los trabajadores pueden solicitar empleo en la empresa donde trabajan o en otro lugar.

Fuentes: 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); V. der Velden, R. Welter, M. Wolbers: *The integration of young people into the labour market within the European Union: The role of institutional settings,* working paper núm. 2001/7E (Maastricht University, 2001); M. Gangl: «Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets», *op. cit.*

180. En varios países desarrollados el aprendizaje formal y los sistemas de formación en el marco de las empresas han sido reforzados durante la crisis. Se ofrecen incentivos a los empleadores para que acepten aprendices y los conserven. Se insta a las empresas a que acepten aprendices mediante una modalidad de contrato que conjuga la formación y la experiencia laboral; a que conviertan los contratos de prácticas en contratos de empleo permanente; y a que ofrezcan a los jóvenes desfavorecidos formación y oportunidades de trabajo adicionales conducentes a la adquisición de calificaciones. Para garantizar que los aprendices completen su formación, algunos países (por ejemplo Australia, Canadá, Dinamarca y Francia) ofrecen primas a los empleadores que aceptan trabajadores en prácticas [49].

181. Australia, por ejemplo, aumentó la financiación destinada a la formación previa al aprendizaje y amplió la formación en el empleo mediante un programa de vacantes de productividad *(Productivity Places Programme)* cuyo objetivo es proporcionar acceso a 711.000 calificaciones durante cinco años a fin de cubrir las necesidades actuales y futuras de la industria. En 2010 Francia comenzó a ofrecer programas de aprendizaje y otras modalidades de formación a medio millón de jóvenes.

182. El programa francés incluía la exención durante un año de las cargas sociales a las empresas que contrataran aprendices jóvenes antes de mediados de 2010. Las empresas pequeñas, donde tienen lugar la mayor parte de los aprendizajes, reciben un subsidio suplementario. Australia introdujo el pago de una prima a los empleadores por cada persona que completara con éxito un programa de aprendizaje o de formación. Asimismo, las empresas que empleen pasantes y aprendices reciben un trato preferencial en las licitaciones para nuevos proyectos de infraestructura financiados por el gobierno. Los incentivos deben ser adecuados, de modo que resulten igualmente atractivos para las empresas y los jóvenes.

183. La beca canadiense de incentivo al aprendizaje *(Apprenticeship Incentive Grant)* está pensada para que más aprendices se sientan motivados para completar su formación en determinadas ocupaciones *(Red Seal trade)*. El programa de normas interprovinciales *Red Seal* (sello rojo) proporciona un criterio nacional de excelencia para la formación en esas ocupaciones y goza de un gran reconocimiento entre los empleadores. El programa comprende 50 ocupaciones calificadas, abarca cerca del 88 por ciento de los aprendices registrados en el país y una parte considerable de la fuerza de trabajo que se desempeña en dichas ocupaciones.

[49] OIT: *Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, op. cit.*

184. Cabe preguntarse si es posible reproducir en los países en desarrollo los éxitos obtenidos con este tipo de programas, habida cuenta de la escasa magnitud de su sector asalariado formal y de la precariedad de sus instituciones. En muchos países en desarrollo, donde la mayoría de los jóvenes trabajan en el sector de la economía informal, la EFTP formal sólo representa una posibilidad concreta para unos pocos, mientras que el aprendizaje informal sigue siendo el mayor proveedor de calificaciones para los jóvenes.

185. Aunque las deficiencias de los sistemas de aprendizaje informal son bien conocidas, para muchos trabajadores de la economía informal esos sistemas constituyen la primera y con frecuencia la única opción de que disponen. Es indispensable hacer esfuerzos para mejorarlos, procurando, en particular:

- completar el aprendizaje en el lugar de trabajo con un aprendizaje institucional más estructurado;
- mejorar las competencias de los maestros artesanos, por ejemplo mediante la introducción de tecnologías modernas y el perfeccionamiento de las competencias pedagógicas;
- propiciar la participación de las asociaciones empresariales y de trabajadores, especialmente de aquellas que representan a la economía informal;
- introducir contratos y sistemas de certificación normalizados;
- incluir la enseñanza elemental de escritura y aritmética y de las competencias para asegurar los medios de vida, y
- reforzar la participación de la comunidad, sobre todo para asegurar el acceso de las mujeres a más ocupaciones.

186. En el recuadro 2.6 se presenta un resumen de algunas experiencias innovadoras en este terreno.

Recuadro 2.6
Reducir las asimetrías entre los aprendizajes formales e informales

Los países de África Occidental como Benin, Malí, Senegal y Togo están reestructurando los sistemas de EFTP, incluidos los mecanismos de certificación, a fin de integrarlos en un sistema nacional de formación. Asimismo, están desarrollando sistemas duales de aprendizaje profesional en los que las empresas artesanas que aceptan aprendices comparten las responsabilidades que conlleva la formación. Al mismo tiempo, se han elaborado algunos instrumentos reguladores para lograr los objetivos de las políticas y poner en práctica las medidas específicas relativas al aprendizaje, por ejemplo las que se refieren a los tipos de contratos y a las normas que rigen las calificaciones profesionales.

En América Latina, donde existe una elevada tasa de informalidad en el mercado de trabajo, los países han tomado una serie de medidas (como los acuerdos contractuales) para facilitar la transición a las relaciones de trabajo formales. Así, por ejemplo, la legislación promulgada en el Perú en 2005 prevé cinco modalidades formativas, incluido unos «convenios de capacitación laboral juvenil» para trabajadores de entre 16 y 23 años de edad que no hayan completado sus estudios escolares, que les permiten demostrar sus competencias en situación laborales reales durante períodos comprendidos entre 6 y 24 meses, así como unos «contratos de aprendizaje» para trabajadores de entre 14 y 24 años de edad, supervisados por un centro de formación autorizado y realizados en parte en las unidades productivas de las empresas.

Fuentes: OIT, *Upgrading informal apprenticeship. A resource guide for Africa* (Ginebra, 2012); OIT, *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2010).

187. En el Uruguay, la ley relativa al régimen de pasantías de 2000 permite a los estudiantes matricularse en las instituciones de formación profesional y técnica para completar sus conocimientos teóricos y facilitar la adquisición de competencias a través del trabajo realizado en la empresa durante un período mínimo de tres meses.

188. La mayor parte de las pasantías no incluyen el establecimiento de una relación de trabajo; ahora bien, incluso en los casos en que sí implica una relación de este tipo, muchas veces se ha señalado que el objetivo principal de las pasantías se distorsiona a causa de los numerosos abusos que pueden producirse, por ejemplo la utilización de pasantes para reemplazar trabajadores; el escaso contenido formativo que se imparte durante las pasantías; la falta de supervisión no remunerada y voluntaria por parte de las instituciones educativas pertinentes; y el mantenimiento de pasantes más allá de los períodos estipulados. Asimismo, si bien se reconoce el potencial de las pasantías, la aplicación de esta modalidad de formación es difícil de organizar a gran escala, no sólo por el reducido número de plazas disponibles en las empresas sino también por la falta de una «cultura de pasantías», sin la cual no puede garantizarse la claridad en cuanto a los objetivos y estrategias de todas las partes interesadas.

189. Varios países europeos han introducido un «enfoque multiservicios» que conjuga la formación con la práctica laboral. Así, por ejemplo, en 2001 el Gobierno de Bulgaria aprobó una ley de fomento del empleo en virtud de la cual se presta apoyo a los empleadores para que creen oportunidades de formación en el trabajo para jóvenes desempleados menores de 29 años de edad. Con arreglo a esta modalidad, a los jóvenes se les ofrece un contrato de trabajo de seis meses, período en el que además pueden recibir formación profesional. Estos trabajadores también tendrán derecho a un salario mínimo si se los contrata a tiempo completo. A cambio de ello los empleadores reciben importantes subvenciones durante todo el período que dure el contrato de cada trabajador joven contratado en régimen de media jornada, las cuales cubren todas las cotizaciones del seguro social, así como las indemnizaciones por concepto de vacaciones anuales y otras prestaciones.

190. Italia también ha introducido un «contrato de acceso al empleo» que permite a los trabajadores jóvenes ingresar en el mercado de trabajo y adquirir las calificaciones requeridas en entornos laborales específicos [50]. Esta iniciativa está destinada a los trabajadores jóvenes de edades comprendidas entre los 18 y los 29 años de edad, quienes pueden beneficiarse de este tipo de contratos durante períodos de 9 a 18 meses de duración. Su aplicación está supeditada a la adopción de un programa individual de formación destinado a garantizar la adaptación de las competencias profesionales del asalariado a las calificaciones requeridas en el lugar de trabajo donde se desempeña; además, la remuneración no puede estar más de dos niveles por debajo del nivel especificado en el convenio colectivo nacional de los trabajadores de la misma categoría. A cambio de ello el empleador se beneficia de recortes fiscales y en el nivel de las cotizaciones.

2.4. Políticas e instituciones del mercado de trabajo

2.4.1. Políticas activas de mercado de trabajo

191. Las políticas y programas activos de mercado de trabajo (PAMT) pueden facilitar en gran medida la incorporación y reincorporación de los jóvenes al mercado laboral.

[50] Esta iniciativa también podría aplicarse a otras categorías de trabajadores en situaciones vulnerables o a los desempleados de larga duración para ayudarlos a reincorporase al mercado de trabajo.

Los estudios realizados por la OIT y otros organismos indican que si se orientan e implementan adecuadamente las PAMT pueden beneficiar a los jóvenes más desfavorecidos, ya que pueden mitigar los fracasos en la educación y el mercado laboral y, al mismo tiempo, fomentar la eficiencia, el crecimiento y la justicia social. Los jóvenes son los principales beneficiarios de las PAMT en muchos países.

192. Las PAMT también son una herramienta importante para abordar la actual crisis del empleo juvenil. Suelen considerarse como una serie de intervenciones microeconómicas y por lo general se evalúan como tales, sin tener en cuenta sus repercusiones macroeconómicas. Ahora bien, los efectos macroeconómicos pueden llegar a ser considerables cuando el gasto total en ellas representa una parte importante del gasto social. El gasto en estas políticas es el principal mecanismo para abordar la crisis del empleo en los países de la OCDE, y representa en promedio un 1 por ciento del PIB, aunque en algunos casos puede ser superior al 2 por ciento.

193. Las PAMT orientadas a los jóvenes comprenden diversas medidas: algunas tienen por objetivo facilitar la transición al trabajo, mientras que otras se ocupan prioritariamente de las desventajas de determinados grupos de jóvenes y/o de prevenir su desvinculación de los mercados de trabajo y la pérdida de calificaciones durante períodos de poca demanda como en la crisis actual. Estas medidas incluyen, por ejemplo, subsidios de empleo para aumentar los incentivos a los empleadores para la contratación de trabajadores jóvenes, programas públicos de creación de empleo directo, y programas para promover el empleo independiente. Al mismo tiempo, la intensificación de determinados programas (como la asistencia para la búsqueda de empleo y el asesoramiento personalizado para jóvenes solicitantes de empleo) conlleva un aumento del número de jóvenes que encuentran trabajo en el mercado laboral regular. Tales programas sirven para mejorar la adecuación a los puestos de trabajo, de ahí que contribuyan a limitar el incremento del desempleo friccional en el mercado laboral en su conjunto. Algunos de los programas de formación examinados en la sección precedente se cuentan igualmente entre las PAMT más utilizadas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

194. La reducción efectiva del desempleo de los jóvenes mediante la aplicación de este tipo de políticas puede dar origen a un círculo virtuoso de aumento de la demanda gracias a los ingresos que genera el proceso. Además, cuando consiguen integrar en el mercado de trabajo a los jóvenes desfavorecidos, estos programas también reportan importantes beneficios económicos y sociales, ya sea en términos de una mayor equidad o, en algunos casos, de una atenuación de los comportamientos antisociales [51].

195. Estudios recientes de la OIT señalan que la rentabilidad de las PAMT es un factor estratégicamente importante para fomentar el empleo juvenil en la actual coyuntura económica de débil recuperación y graves restricciones fiscales. Las simulaciones efectuadas muestran que un incremento del gasto en las PAMT de apenas un 0,5 por ciento del PIB aumentaría a mediano plazo la tasa de empleo entre un 0,2 y un 1,2 por ciento según el país de que se trate [52]. Esto quiere decir que los países con un gasto muy bajo con respecto al PIB en este tipo de políticas son los que podrían obtener mayores beneficios con su adopción [53].

[51] V. Corbanese y G. Rosas: *Guide to the design, monitoring and evaluation of innovative active labour market programmes targeting individuals at risk of labour market exclusion* (OIT, Budapest, 2009).

[52] IIEL: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011: Los mercados al servicio del empleo* (en español sólo existe el resumen), *op. cit.*, pág. 121 (del inglés).

[53] *Ibíd.*, pág. 126.

196. A la luz de estos resultados cabe afirmar que la reducción del gasto en las PAMT en el marco de los programas de consolidación y austeridad podría denotar cierta cortedad de miras y resultar contraproducente. Para maximizar los beneficios del gasto en las PAMT es esencial un diseño inteligente de los programas y una aplicación eficiente en relación con el costo de los mismos. La abundante bibliografía sobre la evaluación de las PAMT pone de manifiesto que han sido numerosos los programas mal diseñados e ineficientes en relación con su costo. Las enseñanzas extraídas de esas evaluaciones permiten concluir que los programas deben evitar las inercias (los mismos resultados hubieran podido obtenerse sin necesidad del programa), los efectos de sustitución (los beneficiarios pueden sustituir a otras personas no beneficiarias), el desplazamiento (el resultado de las actividades subvencionadas puede desplazar el resultado de las actividades no subvencionadas) y el riesgo de que terminen ayudando a quienes ya se encuentran en una situación favorable [54].

2.4.2. Servicios de empleo

197. La falta de información sobre el mercado de trabajo, junto con la carencia de competencias para la búsqueda de empleo, son dos obstáculos que impiden asegurar la correspondencia entre la oferta y la demanda de mano de obra joven. Los servicios de empleo cumplen esta función de intermediación, pues son el principal mecanismo para la prestación de servicios y la aplicación de las políticas de mercado de trabajo. Sus servicios suelen incluir la inscripción de los solicitantes de empleo, el asesoramiento y orientación, la gestión de las prestaciones de desempleo y el envío a programas activos de mercado de trabajo. Sin embargo, la estructura organizativa, el alcance, la financiación y la eficacia de los servicios prestados varían de un país a otro [55]. La experiencia muestra que los servicios de empleo deberían dar prioridad a aquellos grupos de jóvenes que más necesitan su asistencia, adaptando los servicios a sus necesidades y desventajas específicas en el mercado laboral. Los sistemas de establecimiento de perfiles que tienen en cuenta las dificultades particulares con que tropiezan los jóvenes que buscan empleo pueden ser muy valiosos para elaborar mecanismos eficaces y específicos y diseñar intervenciones tempranas. En el recuadro 2.7 figura un resumen de las enseñanzas extraídas por los servicios públicos de empleo de la UE en lo que concierne a la atención de usuarios jóvenes.

Recuadro 2.7
Función de los servicios de empleo en la promoción del empleo juvenil en la Unión Europea

En la mayoría de países de la Unión Europea, los servicios públicos de empleo desempeñan un papel fundamental en la aplicación de estrategias que faciliten la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo. Un reciente examen revela las siguientes enseñanzas extraídas de la experiencia:

- Los enfoques centrados en la persona a la hora de prestar asesoramiento y orientación parecen ser más eficaces que los enfoques convencionales. Además, el asesoramiento personalizado y el establecimiento de un plan individual de empleo al inicio del período de desempleo son un medio eficaz para la aplicación de

[54] G. Rosas y G. Rossignotti: «Empezar bien el bienio con empleo decente para los jóvenes», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124, núm. 2. P. Auer, U. Efendioglu y J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (OIT, Ginebra, 2004). Banco Mundial: *Young people in South Eastern Europe: From risk to empowerment* (Washington, D.C., 2005).

[55] Para el papel de los servicios públicos de empleo, véase OIT: *Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/ESP/3/2.

estrategias de activación centradas en los jóvenes. Los enfoques basados en los casos y la tutoría también han mostrado buenos resultados;

- Los sistemas de establecimiento de perfiles basados en información precisa, oportuna y fiable sobre el mercado laboral y que tienen en cuenta la situación general de la persona y la vida de los clientes jóvenes refuerzan la eficacia de las estrategias de integración en el mercado laboral.
- Las actividades de divulgación necesitan centrarse en los empleadores que probablemente estén dispuestos a emplear a jóvenes desfavorecidos o a ofrecerles oportunidades de formación basadas en el empleo. Ello incluye el establecimiento de buenas relaciones con las empresas locales y de vínculos con los empleadores, empresas sociales y el sector del voluntariado.
- En el caso de los jóvenes que abandonan la escuela, los tipos de aprendizaje no formal pueden ser más eficaces que la educación formal únicamente. La interacción de la formación en el aula y en el lugar de trabajo aumenta la probabilidad de resultados positivos en el mercado laboral en 30 puntos porcentuales. Si se combina con otros servicios, la probabilidad de un resultado positivo aumenta en 53 puntos porcentuales.
- Si están bien focalizados, los subsidios de formación destinados a empresas que contratan a jóvenes con bajas calificaciones pueden aumentar el número de plazas de formación basada en el empleo para los jóvenes desfavorecidos. Su eficacia depende de su concepción y focalización: ambas pueden minimizar los efectos de distorsión (es decir, las inercias y la sustitución).

Fuente: UE, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, The role of Public Employment services in youth reintegration. A review of European good practice (Bruselas, 2011).

198. Según se desprende de las recientes investigaciones realizadas por la OIT en países de Europa Oriental y Asia Central, los jóvenes son quienes utilizan mayoritariamente los servicios de asistencia para la búsqueda de empleo, y los servicios de colocación y orientación profesional. Por ejemplo, en la República de Moldova, el 79 por ciento de los beneficiarios de los servicios de orientación profesional son jóvenes menores de 29 años, mientras que en Ucrania el 34 por ciento de los servicios de colocación están dirigidos a los jóvenes [56].

199. Ahora bien, los servicios públicos de empleo no han logrado adaptarse a la dinámica del mercado de trabajo ni ofrecer paquetes de servicios que cubran las necesidades específicas de los jóvenes en todos los países. Por ejemplo, pese a los esfuerzos desplegados en los últimos años, los servicios públicos de empleo son inadecuados en muchos países de Oriente Medio y Norte de África. Ni los desempleados consideran de mucha utilidad inscribirse en estos servicios ni los empleadores se valen de ellos. Otro problema tiene que ver con el hecho de que muchos de los puestos de trabajo disponibles en los países en desarrollo pertenecen a la economía informal, cuyas vacantes no constan por definición en los registros de los servicios públicos de empleo. Por otra parte, las oficinas de empleo no cuentan con los equipos necesarios para facilitar información fiable y actualizada sobre oportunidades de empleo. Casi el 90 por ciento de los solicitantes de empleo en Jordania nunca han recurrido a los servicios de bolsas de trabajo y asesoramiento laboral sino que prefieren recurrir a las recomendaciones e información informal facilitada por familiares y amigos [57].

[56] A partir de información disponible sobre ocho países: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Croacia, Georgia, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova y Ucrania. OIT: *El empleo juvenil en Europa Oriental: una crisis dentro de la crisis, op. cit.*

[57] Fundación Europea de Formación (ETF): *Human capital and employability in the 14 partners of the Union for the Mediterranean*, nota informal de antecedentes para la reunión del Grupo euromediterráneo de alto nivel de empleo y trabajo de la Unión por el Mediterráneo (Euromed), Bruselas, 26 y 27 de noviembre de 2009.

200. Los servicios públicos de empleo de muchos países, especialmente de los países en desarrollo, tropiezan con importantes obstáculos para llevar a cabo intervenciones eficaces y focalizadas, por ejemplo el hecho de carecer o tener un bajo nivel de capacidad técnica y financiera, y de contar con infraestructuras y equipos insuficientes para el funcionamiento de las oficinas [58].

2.4.3. Subsidios salariales, salario mínimo y empleo de los jóvenes

201. La demanda de trabajadores jóvenes puede fomentarse mediante subsidios salariales o reducciones en las cotizaciones sociales adecuadamente concebidos. Los subsidios salariales facilitan la incorporación de los trabajadores jóvenes al mercado de trabajo y, en períodos de recesión económica, pueden ayudar a atenuar sus repercusiones en el empleo, así como la depreciación de las calificaciones de la fuerza de trabajo. Por ello las iniciativas de subsidios salariales de algunos países se han centrado en los jóvenes. Por ejemplo, en 2009 Chile puso en marcha un programa de subsidio al empleo destinado a jóvenes procedentes de familias pobres. La documentación sobre los subsidios salariales ofrece algunos ejemplos alentadores de los efectos positivos que han tenido este tipo de iniciativas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Los estudios indican que en Sri Lanka los subsidios salariales sirvieron de estímulo para que un 22 por ciento de los propietarios de microempresas que reunían las condiciones requeridas contrataran un trabajador. Además, entre aquellos que contrataron trabajadores, el 86 por ciento declaró haberlos mantenido en su empleo al acabarse los subsidios [59].

202. En los países del G-20 se aplican diversas medidas para distribuir los costos iniciales de contratación entre los empleadores y el gobierno, que se caracterizan, entre otras cosas, por la duración del contrato, el monto del subsidio o indemnización al empleador, y la modalidad contractual aplicable. En ciertos países se conceden ayudas a la contratación de jóvenes con contratos de duración determinada ya que este tipo de contratos son un medio para ingresar en el mercado laboral. En Francia e Italia se otorgan incentivos fiscales a los empleadores que contratan y proporcionan formación en la empresa a jóvenes solicitantes de empleo.

203. En términos generales, los subsidios salariales han tenido efectos positivos en los resultados del empleo juvenil en las economías avanzadas y emergentes. Las evaluaciones de los subsidios salariales de que se dispone indican que este tipo de ayudas son más eficaces cuando se conciben específicamente para abordar las desventajas concretas de los jóvenes en el mercado laboral y se conceden por un tiempo limitado [60]. En consecuencia, es probable que los subsidios habituales que se otorgan a los jóvenes en consideración sobre todo de su edad no lleguen a tener un efecto a largo plazo ni en su empleo ni en sus ingresos. Si no se focalizan, estos subsidios suelen producir distorsiones en los mercados de trabajo en términos de inercias y efectos de sustitución, limitando la duración de los empleos a la duración de las ayudas. Los resultados de las evaluaciones también hacen hincapié en las ventajas que reporta

[58] OIT: *Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo, op. cit.*

[59] S. de Mel, D. McKenzie y C. Woodruff: «Field experiments in firms wage subsidies for microenterprises» en *American Economic Review*, vol. 100, núm. 2, mayo de 2010, págs. 614 a 618.

[60] Por ejemplo, en 2010 Sudáfrica introdujo un sistema de subsidio salarial con el fin de mejorar la tasa de empleo juvenil en empresas del sector formal. El monto del subsidio es de 5.000 rands — aproximadamente 670 euros — y se concede durante un período de seis meses, mientras que el salario mensual mediano de los jóvenes de edades comprendidas entre los 20 y los 24 años es de aproximadamente 1.500 rands, es decir algo menos del doble del monto mensual del subsidio. Con todo, aún no se ha evaluado el impacto del subsidio en la contratación de trabajadores jóvenes.

combinar los subsidios con programas de formación en las empresas y otras medidas concebidas como parte de paquetes de servicios integrales destinados a los trabajadores jóvenes. Por otra parte, habría que contar con un sistema eficaz de seguimiento, no sólo para evitar los abusos vinculados a los subsidios salariales sino para alcanzar el objetivo de mejorar la empleabilidad de los trabajadores jóvenes y evitar que se conviertan en una fuente de mano de obra barata.

204. Los salarios mínimos pueden ser muy importantes para ayudar a mantener el poder adquisitivo de los jóvenes, habida cuenta de que éstos representan una parte desproporcionada de los trabajadores mal remunerados y que reciben un salario mínimo (véase la sección 1.3) [61].

205. En muchos países las tarifas salariales más bajas de los jóvenes o aprendices se fijan junto con el salario mínimo de los trabajadores adultos. La lógica de este proceder es que si se reduce el salario relativo de los trabajadores jóvenes éstos resultan más atractivos para los empleadores. Al mismo tiempo, ello hace que los jóvenes tengan menos incentivos para abandonar la escuela antes de tiempo, lo que a su vez produce una contracción de la oferta de trabajadores jóvenes. Se considera que ambos efectos dan como resultado una disminución de la tasa de desempleo juvenil. Si bien es cierto que ninguna norma internacional impide a los países fijar tarifas más bajas, las razones aducidas para hacerlo en relación con determinados grupos de trabajadores deberían examinarse periódicamente teniendo en cuenta el principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Toda medida encaminada a fijar el salario mínimo en función del sexo sería discriminatoria con arreglo al Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) [62].

206. Aunque algunos estudios continúan respaldando este tipo de argumentos en favor de un salario mínimo más bajo para los trabajadores jóvenes, la documentación reciente sobre esta cuestión es menos concluyente. Por ejemplo, en 2001 Nueva Zelandia adoptó una serie de medidas por las que se reducía la edad en la que una persona tenía derecho a recibir el salario mínimo de los trabajadores adultos (que pasó de los 20 a los 18 años de edad) al tiempo que se aumentaba el salario mínimo de los jóvenes del 60 al 80 por ciento del salario mínimo de los trabajadores adultos. Los datos indican que las pérdidas de puestos de trabajo entre los trabajadores jóvenes habían sido insignificantes dos años después de este cambio en la legislación [63]. Otros estudios aportan pruebas de varios países que indican que los salarios mínimos, conjugados con un alto grado de protección del empleo y políticas activas de mercado de trabajo, han permitido mejorar la situación del empleo de los jóvenes en algunos países [64].

207. Las prestaciones destinadas a trabajadores en activo también son un buen ejemplo del tipo de medidas adoptadas para abordar la cuestión de los empleos con bajos salarios. La finalidad de estas prestaciones es proporcionar incentivos financieros para que los trabajadores acepten trabajos con bajos salarios mediante el pago de un monto adicional que contribuye a reducir la pobreza. Dichas prestaciones pueden adoptar la forma de

[61] A. Cardoso: *Long-term impact of youth minimum wages: Evidence from two decades of individual longitudinal data*, IZA Discussion Paper No. 4236 (Bonn, Institute for the Study of Labour (IZA), 2009).

[62] Y. Ghellab: «Minimum wages and youth unemployment», y OIT: *Estudio general sobre los salarios mínimos*, párrs. 169 a 185 (Ginebra, 1992).

[63] D. Hyslop y S. Stillman: «Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand», en *Labour Economics*, vol. 14, núm. 2, 2007, págs. 201 a 230.

[64] D. Neumark y W. Wascher: «Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis», en *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 57, núm. 2, 2004.

créditos fiscales, transferencias relacionadas con los salarios y otros pagos de sumas globales. El crédito fiscal por ingresos percibidos es la modalidad más corriente en estos casos. Como estos sistemas suelen incluir un elemento de incentivo al trabajo, las prestaciones se calculan normalmente en función de los ingresos brutos y una serie de elementos de activación y desactivación progresivas. Dicho de otro modo, consideradas en su totalidad, estas prestaciones suelen aumentar a medida que aumentan los ingresos y permanecen constantes pasado un cierto umbral, hasta que empiezan a disminuir paulatinamente. La posibilidad de que estas políticas mejoren el bienestar de los trabajadores con bajos salarios sin comprometer el volumen de empleo está bien documentada [65] y debe aprovecharse al máximo para hacer evolucionar las políticas relativas a los bajos salarios. Sin embargo, el potencial de estas prestaciones para mejorar el bienestar de los trabajadores deberá entenderse como un complemento, no como un sustituto, de las políticas sobre salarios mínimos.

2.4.4. Contratos de trabajo, y protección e integración de los jóvenes en el mercado de trabajo

208. Las reglamentaciones relativas a la contratación y el despido son decisivas para garantizar un trato equitativo para los trabajadores. Al elaborar y poner en práctica reglamentaciones de protección del empleo debe establecerse un equilibrio entre el grado de protección efectiva para los trabajadores y los incentivos a la contratación para las empresas, especialmente de trabajadores jóvenes sin experiencia y otros trabajadores que se incorporen por primera vez al mercado de trabajo. En particular, los procedimientos excesivamente estrictos y poco claros sobre el despido de trabajadores permanentes, sumados al pago de elevadas indemnizaciones de fin de servicios, tienden a hacer que los empleadores estén poco dispuestos a contratar trabajadores jóvenes con contratos indefinidos [66]. Investigaciones recientes han establecido que la disminución de la permanencia promedio en el empleo de los jóvenes trabajadores en la UE entre 1999 y 2006 estaba asociada a una legislación sobre protección del empleo menos estricta y a una tasa más baja de afiliación sindical (el decrecimiento del grado de sindicación estaba relacionado con una disminución de la permanencia promedio en el empleo de los jóvenes) [67].

209. Al igual que la amplia gama de nuevos «contratos de formación o pasantía», los «contratos de primer empleo» tienen por finalidad facilitar la contratación de trabajadores jóvenes. Su objetivo principal es ayudar a los jóvenes a entrar en el mercado de trabajo rebajando los costos de contratación [68]. Esto último puede lograrse principalmente de dos maneras, ya sea reduciendo las prestaciones de los trabajadores jóvenes o bien subvencionando este tipo de contratos.

210. Entre los países que han optado por reducir las prestaciones de los trabajadores jóvenes puede citarse el ejemplo del Paraguay, que promulgó en 2002 una legislación para promover la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes de entre 15 y 28 años de edad. Si bien dicha legislación tenía por objeto establecer normas para regular, incentivar y fomentar el empleo juvenil a través de la actividad laboral subordinada y

[65] H. Immervoll, M. Pearson: *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, IZA Policy Paper No. 3 (Bonn, IZA, 2009).

[66] OIT: *Giving youth a better start*, *op. cit.*

[67] S. Cazes y M. Tonin: «La legislación protectora del empleo y la estabilidad laboral. Análisis transnacional europeo». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010).

[68] En muchos casos este tipo de intervención también se aplica a otros grupos de trabajadores, como a los desempleados de larga duración y las mujeres.

retribuida, también preveía casos de exclusión del pago de las cotizaciones a la seguridad social (derecho a pensión o subsidios familiares), así como del goce de los derechos de licencia y otras prestaciones. Semejante reducción de los derechos de los trabajadores jóvenes condujo más adelante al rechazo de esta legislación.

211. En marzo de 2006, Francia aprobó la ley que introducía un «contrato de primer empleo» (CPE) de duración indefinida destinado a personas menores de 26 años de edad en empresas con más de 20 asalariados. Sin embargo, dicha ley fue derogada en abril de 2006 debido a la fuerte oposición que suscitó entre los jóvenes y los sindicatos. Uno de los aspectos del instrumento era que preveía un «período de consolidación» de dos años en el que se podía despedir al trabajador sin dar ninguna explicación. En 2005 se había promulgado una ley de características similares, en la que se establecía el contrato de nuevo empleo (CNE), salvo que era sólo aplicable a empresas con menos de 20 asalariados y a trabajadores de cualquier edad. En el marco de un procedimiento de reclamación con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT iniciado en 2007, un comité tripartito concluyó que el «contrato de nuevo empleo» se apartaba considerablemente de la protección prevista en el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), ratificado por Francia, y solicitó al gobierno que tomara todas las medidas necesarias para velar por que los CNE no pudieran darse por terminados de no concurrir una causa justificada [69]. En 2008, el Tribunal Supremo de Francia declaró inaplicable el CNE aduciendo, entre otras cosas, que era incompatible con las disposiciones del Convenio núm. 158 de la OIT. Teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración el 14 de noviembre de 2007, el Gobierno de Francia adoptó la ley núm. 2008-596 de 25 de junio de 2008 por la que se derogaban las disposiciones relativas al CNE. La ley ponía en práctica un acuerdo tripartito nacional. Además, los CNE que estaban vigentes en la fecha de la publicación de la ley se transformaron en contratos de duración indefinida. Más adelante, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT tomó nota con satisfacción de la adopción de esta nueva ley.

212. En lugar de establecer normas especiales de contratación y despido aplicables a los contratos de los trabajadores jóvenes, muchos países europeos modificaron su legislación con el fin de atenuar las restricciones relativas al recurso al empleo temporal (contratos de duración determinada, contratos para tareas específicas, trabajo en función de la demanda, contratación a través de agencias, etc.). Esta modalidad de empleo se convirtió rápidamente en la forma más generalizada de contratación de la mayoría de trabajadores jóvenes, lo que produjo una creciente diferenciación en el mercado laboral entre la rigurosa protección acordada a los trabajadores permanentes y la protección más precaria acordada a los asalariados temporales jóvenes. Por ejemplo, la proporción de empleo temporal en España no ha disminuido de forma significativa pese a las recientes reformas del mercado laboral realizadas en 1994, 1997 y 2010, las cuales reducían considerablemente los costos del despido de los contratos indefinidos, además de conceder generosos incentivos a la contratación de trabajadores permanentes [70]. La elevada proporción de trabajadores jóvenes con contratos de trabajo temporal es un fenómeno generalizado en toda Europa; en efecto, en 2009 el 40,2 por ciento de los trabajadores de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años tenían contratos temporales, porcentaje que en el caso de todos los trabajadores de edades comprendidas

[69] OIT: *Decisión relativa al vigésimo punto del orden del día: Informe del Director General: Sexto informe complementario,* Consejo de Administración, 300.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2007, documento GB.300/20/6.

[70] J. J. Dolado *et al.: Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain,* CEPR Discussion Paper No. 2884 (Madrid, FEDEA, 2011).

entre los 15 y los 64 años era del 13,4 por ciento [71]. Según la OCDE, durante la crisis la gran mayoría de puestos de trabajo que se perdieron en los doce meses previos a junio de 2009 se inscribían en la categoría del empleo temporal, cuyo porcentaje había pasado del 32 por ciento del empleo total en el primer trimestre de 2007 al 25,1 por ciento en diciembre de 2009. Puesto que la contratación de trabajadores jóvenes se hacía en gran medida según esta modalidad de contratos, fueron ellos quienes se vieron más afectados por la recesión, como lo indica el hecho de que su tasa de desempleo haya alcanzado el 44,5 por ciento en diciembre de 2009 [72].

213. Algunas experiencias indican que el hecho de incentivar la contratación de trabajadores jóvenes a expensas de sus derechos y prestaciones sociales (como las pensiones y los seguros de salud y desempleo) aumenta la vulnerabilidad y la inseguridad a largo plazo. La OIT ha examinado anteriormente estas repercusiones, recalcando que un bajo nivel de protección y asistencia por parte del Estado no sólo podría afectar negativamente el desarrollo de los trabajadores jóvenes en el futuro sino, además, minar su confianza en las instituciones públicas [73].

2.4.5. Transición al empleo formal

214. En los países en desarrollo, los empleos de baja productividad de la economía informal son los principales generadores de puestos de trabajo y medios de subsistencia para los jóvenes. La aplicación más eficaz de la legislación relativa a los contratos de trabajo, aunada a otras medidas complementarias, puede facilitar la transición del empleo informal al empleo formal. Vale la pena señalar aquí los buenos resultados obtenidos en Argentina y Brasil en este sentido. En el caso de la Argentina, tras experimentar una profunda crisis económica a comienzos del decenio de 2000, el Gobierno emprendió una serie de reformas para abordar el elevado nivel de informalidad. A tal efecto se adoptó una nueva ley que preveía la reducción de la cotizaciones a la seguridad social durante los primeros 12 meses para el personal recién contratado en microempresas y empresas pequeñas. Al mismo tiempo, con el objeto de simplificar los trámites administrativos mediante el establecimiento de un sistema único que incorporara toda la información relacionada con el trabajador, el Gobierno puso en marcha el *Programa de Simplificación Registral*. Asimismo, a fin de mejorar el cumplimiento de las normativas por parte de las empresas, en 2005 adoptó el *Plan Nacional de Regulación del Trabajo* y asignó más recursos a los servicios de inspección del trabajo.

215. Durante los dos primeros años de este plan nacional de regulación se registraron cerca de un tercio de los trabajadores informales identificados a través de las inspecciones de trabajo, lo que contribuyó a reducir la tasa de informalidad entre los asalariados jóvenes. Por otra parte, la legislación estableció sanciones para las empresas que explotaran a los aprendices y a los trabajadores jóvenes. El Plan Nacional de Regulación del Trabajo preveía la firma de un contrato de duración determinada con cláusulas pormenorizadas sobre la formación, las cotizaciones de seguridad social y la remuneración.

216. También se adoptaron varias medidas para combatir la informalidad en las profesiones donde ésta es más frecuente; así, por ejemplo, se simplificó el registro de los

[71] F. Tros: *Analysis of the effects of legislation in youth employment contracts in Europe: A literature review,* documento de trabajo, Sector del Empleo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

[72] OIT: *Reseñas de los países del G-20: respuesta de España a la crisis* (Ginebra, 2010).

[73] OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil, op. cit.*

trabajadores domésticos y se autorizó la deducción de las cotizaciones de seguridad social de los impuestos que deben pagar los empleadores. Otra medida, la denominada *monotributo social*, introdujo cotizaciones previsionales fijas para los trabajadores independientes de ingresos bajos de la economía informal. El conjunto de estas medidas ha hecho posible la ampliación de la cobertura de la seguridad social a aquellos trabajadores que antes no tenían derecho a ella [74].

2.4.6. Enseñanzas extraídas [75]

Interacción entre las intervenciones activas y pasivas en el mercado de trabajo

217. Es importante tener en cuenta las interacciones entre las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y los sistemas pasivos de apoyo a los ingresos, como las prestaciones de desempleo y la asistencia social (que se examinarán más adelante en la sección 2.9). Se corre el riesgo de que unas prestaciones excesivamente generosas no incentiven la búsqueda de empleo ni la participación en las PAMT. La forma más eficaz de conciliar estas tendencias contradictorias es vincular las intervenciones activas y pasivas mediante algún tipo de condicionalidad. En la mayoría de los países industrializados se observa una clara tendencia en favor de este tipo de políticas de activación [76]. La lógica subyacente es que cualquier trabajo es preferible a la inactividad económica y el desempleo. Dicho enfoque se basa en un sistema de condicionalidad estricto que hace hincapié en las obligaciones mutuas de los servicios públicos de empleo, los proveedores de prestaciones y los solicitantes de prestaciones [77]. Así pues, los servicios públicos de empleo deben mejorar la empleabilidad y las perspectivas de trabajo de los jóvenes, por lo que deberán dar prioridad a los programas que han demostrado ser más eficaces [78]. Las mayoría de las evaluaciones de las PAMT coinciden en que los programas de asistencia para la búsqueda de empleo que incluyen tutorías y asesoramiento en profundidad resultan particularmente eficaces. Asimismo, los programas de formación a pequeña escala muy focalizados y con un fuerte componente de formación en el empleo han sido mucho más exitosos que los programas de formación a gran escala impartidos en aulas.

[74] OIT: *Trabajo decente para los jóvenes: El desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina* (Buenos Aires, 2011)*;* y OIT: *La formalización del empleo en Argentina* (Buenos Aires, 2011).

[75] Para un resumen de las principales características de los programas de empleo juvenil que han resultado más eficaces que otros, véase *Opciones de política para apoyar a los trabajadores jóvenes durante la recuperación económica,* Reseñas sobre políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo, reseña núm. 14 (OIT, 2011).

[76] Por ejemplo, un informe reciente de la Confederación de la Industria Británica (CBI) contiene recomendaciones para ayudar a los jóvenes a efectuar la transición del bienestar social al empleo. Una de ellas consiste en ajustar más exactamente la estructura del pago de las prestaciones a la manera en que en realidad se remunera a los asalariados. Véase CBI, *Action for jobs – How to get the UK working* (Londres, 2011).

[77] A. Daguerre y D. Etherington: *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK,* Department for Work and Pensions Working Paper No. 59 (Norwich, HMSO, 2009).

[78] W. Eichhorst y K. F. Zimmerman: *And then there were Four: How many (and which) measures of active labour market policy do we still need?* DIW Discussion Paper No. 685 (Berlín, DIW, 2007).

Recuadro 2.8
Las PAMT y los jóvenes en Serbia

Las tasas de desempleo de los jóvenes son tres veces más elevadas que las de los adultos (37,4 por ciento y 12,3 por ciento, respectivamente en 2010); además, los jóvenes con un nivel bajo de educación, los jóvenes gitanos y los grupos de refugiados y de desplazados internos tropiezan con graves dificultades.

La política de empleo juvenil y su correspondiente plan de acción (2009-2011) hacían énfasis en el crecimiento intensivo en empleo, la empleabilidad, la inclusión en el mercado laboral mediante la adopción de medidas específicas, y la gobernanza del mercado de trabajo de los jóvenes. Para apoyar la aplicación de una amplia gama de medidas integradas de empleo juvenil, el Gobierno y otros donantes asignaron cerca de 3,9 millones de dólares de los Estados Unidos, que se distribuyeron a través del Fondo de Empleo para los Jóvenes.

Los programas activos de mercado de trabajo han beneficiado a más de 3.500 jóvenes desfavorecidos (un 48 por ciento de mujeres jóvenes y un 52 por ciento de hombres jóvenes); se trata en su mayoría de jóvenes con niveles de educación muy bajos (85 por ciento), desempleados de larga duración (60 por ciento) y sin ninguna experiencia laboral (52 por ciento). Según los datos suministrados por el Gobierno, de los jóvenes beneficiarios que trabajan, el 85 por ciento se desempeña en un empleo a tiempo completo, más de la mitad trabajan en la misma empresa en la que recibieron formación (57 por ciento), y emplean las mismas competencias que adquirieron en el programa de formación en el empleo (62 por ciento). Por otra parte, los salarios de los participantes en el programa son entre un 10 y un 20 por ciento más altos que el salario mínimo legal.

La OIT, en colaboración con el Ministerio de Economía y Desarrollo Regional, el Ministerio de Trabajo y Política Social y los interlocutores sociales, participó en la elaboración y puesta en práctica de la política de empleo juvenil y su correspondiente plan de acción; también participó en la creación del Fondo de Empleo Juvenil; la formulación, a partir de datos verificables, de objetivos y metas específicos para las políticas de empleo juvenil; la integración de los servicios del mercado de trabajo, de migración y de asuntos sociales; y el desarrollo de la capacidad de las instituciones del mercado de trabajo.

Fuente: OIT, Youth Employment Policy and Action Plan, Serbia 2009-2011 (inédito).

Políticas orientadas a destinatarios específicos y adaptadas a las necesidades individuales

218. Las políticas activas de mercado de trabajo que reconocen la heterogeneidad entre hombres y mujeres jóvenes, y que prestan especial atención a las características individuales (como la edad, el género, el nivel educativo y los antecedentes socioculturales), así como a las desventajas específicas en el mercado laboral, arrojan mejores resultados que aquellas destinadas al grupo de los jóvenes en general [79]. La eficacia de tales políticas depende de una atención personalizada, por lo que deben asignarse suficientes recursos para garantizar que la relación personal/clientes sea lo más adecuada posible. Como ya se ha señalado, una influyente evaluación académica de las PAMT estableció que una de las principales razones por las que muchas de las evaluaciones de dichos programas indicaban escasos beneficios privados y sociales era el hecho de que el gasto per cápita por participante solía ser pequeño en relación con los déficits que dichos programas tenían que subsanar. Para que ese tipo de intervenciones puedan generar importantes beneficios es indispensable que vayan asociadas a índices de

[79] N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment measures for labour market recovery in the EU, Canada and the USA,* documento de trabajo sobre política de empleo núm. 70 (Ginebra, OIT, 2010).

rentabilidad interna muy altos [80]. Los ejemplos de programas eficaces ponen de manifiesto que es sumamente importante asignar recursos suficientes a estas políticas. Conviene no subestimar los costos y la capacidad administrativa que suponen los programas dirigidos a grupos beneficiarios específicos. Muchos países en desarrollo han optado por la aplicación de programas públicos de empleo (que serán examinados más adelante en la sección 2.7) dirigidos a comunidades desfavorecidas.

219. La Ley de Recuperación y Reinversión de los Estados Unidos supuso un incremento de la inversión en aquellos programas en curso que han sido positivos para los jóvenes desfavorecidos, por ejemplo el programa de formación dual para jóvenes en situación de riesgo *Job Corps*, el más amplio y completo del país, que combina clases teóricas y prácticas impartidas en aulas con aprendizaje y adquisición de experiencia laboral en las empresas [81]. Las evaluaciones de este programa indicaban que tenía efectos positivos en los ingresos y la empleabilidad de los participantes, así como altos índices de rentabilidad social en términos de una reducción de las tasas de criminalidad y encarcelamiento. Sin embargo, los efectos positivos en los ingresos sólo eran perdurables para los jóvenes de más edad pero tendían a desaparecer después de cuatro años en el caso de los adolescentes. En efecto, pudo establecerse que el programa era eficaz en relación con su costo cuando se trataba de jóvenes de entre 20 y 24 años de edad. Los programas comprendidos en el marco de la Ley de Inversión en Recursos Humanos (WIA) prevén intervenciones en las fases iniciales con el fin de abordar la desvinculación del mercado laboral; conceden gran importancia a las tutorías; ofrecen servicios integrales en materia de educación y colocación, así como en cuestiones relacionadas con el apoyo personal, la salud, el cuidado de los hijos y la vivienda; hacen hincapié en el empoderamiento de los jóvenes; y prevén un seguimiento periódico de los participantes tras la conclusión del programa de que se trate. Los recursos destinados a los programas para jóvenes en el marco de la WIA han beneficiado mucho más a los jóvenes que asisten a la escuela que a los que ya no asisten a ella.

Vinculación con la experiencia laboral

220. Debe insistirse en las limitaciones que conlleva la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo que se centran primero en las competencias y después en el trabajo, sobre todo para los jóvenes desfavorecidos. Los datos de que se dispone a este respecto son desalentadores. Hay que elaborar programas que conjuguen el aprendizaje y los ingresos, de modo que ayuden a comprender la importancia del ahorro y la inversión con miras a maximizar las ganancias. Los programas vinculados con el mundo del trabajo (por ejemplo, a través de la formación en la empresa, la colocación en el empleo, y el empleo con apoyo para personas con discapacidad) aumentan las oportunidades de empleo.

Formar parte de un paquete integral de servicios

221. La integración y aplicación en un orden secuencial de varias medidas orientadas a la demanda (como los incentivos fiscales y el empleo independiente) y a la oferta (como la formación, la orientación profesional y las demás formas de asistencia para la búsqueda de empleo) es una medida eficaz para facilitar la transición de la escuela al trabajo.

[80] J. A. Heckman, R. J. Lalonde y J. A. Smith: «The economics and the econometrics of active labour market programmes», en *The Handbook of Labour Economics*, vol. III, 1999.

[81] Departamento de Trabajo de los Estados Unidos: http://www.dol.gov/dol/topic/training/jobcorps.htm.

222. Los programas de servicios múltiples que combinan formación en la escuela y en el lugar de trabajo aumentan en un 30 por ciento las posibilidades de lograr efectos positivos en el mercado laboral; sin embargo, aquellos que combinan la formación en la escuela y en el lugar de trabajo con otra serie de servicios aumentan esas mismas posibilidades en un 53 por ciento [82]. La Ley de Inversión en los Jóvenes de los Países Bajos constituye un ejemplo de intervención integrada. En virtud de esta ley, a los jóvenes de edades comprendidas entre los 18 y los 27 años se les ofrece empleo, educación o una combinación de empleo y educación. Si no aceptan la oferta pierden el derecho a recibir prestaciones sociales. Si la aceptan reciben un salario del empleador. Si optan por estudiar, entonces pueden recibir unos ingresos equivalentes al monto de las prestaciones de asistencia social. La finalidad de este sistema es facilitar el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo e impedir que lleguen a desarrollar una dependencia de las ayudas del Estado. Se trata, pues, de una ley que incluye medidas de activación y que al mismo tiempo disminuye el acceso de los jóvenes a la seguridad social [83]. Es la más importante de las políticas activas de mercado de trabajo que se aplican en ese país.

223. En el contexto de la crisis económica, varios países (como Alemania, Argentina, Estados Unidos, Grecia, Hungría, Países Bajos, Perú y Reino Unido) han introducido o ampliado los servicios de formación, asistencia para la búsqueda de empleo y colocación. El Perú, por ejemplo, amplió la cobertura del programa de capacitación *Projoven* destinado a jóvenes desfavorecidos; el Reino Unido estableció el programa *Flexible New Deal* para jóvenes desfavorecidos que se basa en asociaciones público-privadas; y, como ya se señaló, los Estados Unidos aumentaron la financiación del programa residencial *Job Corps* para jóvenes desvinculados del mercado laboral. En sus sistemas de apoyo a los ingresos algunos países están adoptando un enfoque de obligaciones mutuas. Australia, por ejemplo, estableció un nuevo requisito que condiciona las prestaciones destinadas a los jóvenes desempleados a su escolarización o participación en programas de formación a tiempo completo. En los Países Bajos, los jóvenes que solicitan asistencia social tienen que aceptar la oferta de empleo, de formación o de una combinación de ambos elementos para percibir las prestaciones en efectivo (véase el recuadro 2.9).

Recuadro 2.9
Medidas de empleo juvenil adoptadas durante la reciente crisis

Se han adoptado distintas medidas de empleo para amortiguar el impacto negativo de la crisis en el empleo de los jóvenes. Así, para sostener la demanda de trabajo juvenil se han introducido subvenciones al empleo (por ejemplo, complementos salariales, exenciones en el pago de cotizaciones a la seguridad social, bonificaciones fiscales) por la contratación de jóvenes o primas por la transformación de los contratos temporales en permanentes. Se han concedido incentivos para promover el espíritu empresarial — formación y acceso a servicios financieros y no financieros — con el fin de crear empleo. Algunos gobiernos han aumentado la financiación de los programas que ofrecen empleo retribuido en verano, mientras que otros han apoyado el empleo juvenil mediante programas de obras públicas y de servicios comunitarios de gran envergadura para mejorar las infraestructuras y el medio ambiente y, al mismo tiempo, ofrecer ayuda a los ingresos. Se han asignado recursos adicionales a los servicios públicos de empleo para la prestación de asistencia en la búsqueda de trabajo así como de otros servicios del mercado de trabajo. Durante la recesión, muchos países han promovido programas de desarrollo de las competencias profesionales para aumentar la empleabilidad de los jóvenes desfavorecidos, incluyendo en ellos competencias en

[82] J. Fares y O. S. Puerto: *Towards comprehensive training* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2009).

[83] S. Bekker: *EEO Review: Youth employment measures 2010: Netherlands* (Observatorio Europeo del Empleo, 2010).

ocupaciones emergentes (por ejemplo, empleos «verdes»). Se ha fomentado mediante bonificaciones y otros incentivos la oferta por parte de los empleadores de programas de aprendizaje y de adquisición de experiencia en el trabajo. Se han concedido prestaciones de desempleo y de asistencia social para proteger los ingresos de los jóvenes, o becas y otras transferencias condicionales en metálico para ayudarles a continuar los estudios.

Fuente: OIT, *Políticas de empleo juvenil durante la recuperación económica, op. cit.*

224. El programa *Flexible New Deal*, puesto en marcha en octubre de 2009, es el principal programa de políticas activas de mercado de trabajo destinado a los jóvenes emprendido en el Reino Unido. Constituye un ejemplo de intervención integrada que ofrece servicios de búsqueda de empleo y orientación profesional, así como formación, empleo subvencionado y trabajo voluntario para jóvenes de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años que hayan recibido prestaciones de desempleo durante seis meses seguidos. Aprovechando las enseñanzas extraídas de evaluaciones anteriores, el programa adopta un enfoque de trato más personalizado con los jóvenes desfavorecidos, el cual incluye alianzas de colaboración con proveedores de servicios sociales tanto de los sectores público y privado como del sector del voluntariado.

225. En América Latina existen varios programas de servicios múltiples destinados a los jóvenes que combinan la educación, la formación en el empleo basada en la demanda y las pasantías. El programa *Jóvenes* puesto en marcha en Chile a comienzos del decenio de 1990 ha sido imitado con algunas variantes en Argentina, Colombia, República Dominicana, Haití, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. Se trata de un programa creado originalmente para abordar los efectos negativos a largo plazo de la recesión económica que se había producido en la década anterior. Los programas emprendidos ulteriormente en otros países de América Latina tenían por objetivo atenuar las limitaciones para entrar en el mercado laboral con que tropezaban los jóvenes de ingresos bajos y con poca formación. En términos generales, los efectos en el empleo de estos programas son positivos en toda América Latina; su repercusión más importante ha sido el incremento del número de jóvenes en empleos formales o en empleos que ofrecen beneficios no salariales. Dichos beneficios no son los mismos para todos los grupos de jóvenes; en el programa chileno, los mayores efectos en los ingresos, el empleo y las posibilidades de obtener un empleo formal se registran en el grupo de los jóvenes menores de 21 años; en los programas *Projoven* del Perú, *ProCaJoven* de Panamá y *Jóvenes en Acción* de Colombia se han obtenido resultados muy positivos en lo que atañe a los ingresos y el empleo de las mujeres.

Participación de los interlocutores sociales

226. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden ayudar a vincular a los jóvenes con el mundo del trabajo participando en la formulación y aplicación de las políticas y programas de empleo juvenil. Por ejemplo, la participación de los interlocutores sociales puede servir para centrar la atención en cuestiones que no siempre forman parte de las prioridades de los gobiernos (por ejemplo la economía informal, las condiciones de trabajo, la inactividad y el desaliento de los jóvenes, y la promoción de empresas socialmente responsables).

2.5. Promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes

227. La promoción de la iniciativa empresarial entre los jóvenes es de suma importancia para reducir el desempleo juvenil. Animar a los jóvenes a que creen empresas y facilitarles los medios para hacerlo es una manera de encaminarlos hacia el mercado de

trabajo a través del empleo independiente. Desde una perspectiva macroeconómica, ello supone un incremento del número total de oportunidades de empleo juvenil, no sólo en razón del empleo independiente de los jóvenes empresarios sino gracias al empleo asalariado que las empresas exitosas pueden crear para otros jóvenes. De ahí que los gobiernos deban prestar atención a los problemas específicos que afrontan los jóvenes empresarios potenciales.

228. Al mismo tiempo, los jóvenes son especialmente vulnerables cuando optan por el empleo independiente. Debido a su falta de experiencia y conocimientos, algunos empresarios potenciales podrían albergar ideas poco realistas sobre su capacidad para salir adelante en actividades económicas y terminar acumulando deudas al comienzo de su vida laboral. Por eso al aplicar los programas de promoción de la iniciativa empresarial debe tenerse cuidado de no insistir en la creación de empresas cuando los jóvenes no poseen las cualidades necesarias para triunfar en actividades de esa índole. El asesoramiento a los jóvenes empresarios potenciales debería proporcionar información realista sobre las ventajas e inconvenientes de iniciar su propio negocio.

229. La promoción de la iniciativa empresarial juvenil abarca una serie de programas y medidas encaminados a favorecer la actividad empresarial de los jóvenes con el fin de fomentar la creación y el desarrollo de empresas, así como la empleabilidad en general de los jóvenes [84].

Recuadro 2.10
Encuesta de la OIT sobre la percepción del entorno empresarial en Indonesia entre empresarios jóvenes

En 2010 la OIT llevó a cabo la primera encuesta exhaustiva sobre el entorno empresarial en Indonesia entre 1.600 empresarios jóvenes. Los resultados más importantes fueron los siguientes:

- La mayoría de los empresarios jóvenes dirigen microempresas con menos de cinco asalariados (65 por ciento) o trabajan por cuenta propia (29 por ciento). Muchos de ellos se desempeñan en empresas comerciales o de servicios cuyas exigencias en términos de capital y tecnología son muy reducidas. El nivel educativo de estos empresarios es más alto que el del trabajador indonesio medio.
- Las motivaciones más corrientes para convertirse en empresarios son la independencia y el deseo de incrementar los ingresos (72 por ciento). El hecho de que la falta de opciones ocupe el tercer lugar (11 por ciento) sugiere que la mayoría de estos jóvenes son empresarios por propia elección y no por necesidad.
- Los empresarios jóvenes valoran mucho su profesión. Consideran que es la más atractiva, por encima de la carrera de funcionario público y de profesor universitario/maestro. Esta apreciación, que la población en general de Indonesia no comparte, es específica de los empresarios jóvenes.
- El nivel de informalidad es muy alto entre los empresarios jóvenes: el 55 por ciento de las empresas ni siquiera tienen una licencia comercial general. El marco jurídico representa el mayor obstáculo reglamentario; otros obstáculos son los impuestos sobre actividades comerciales y las licencias específicas.
- La mayoría de los empresarios jóvenes (63 por ciento) siente la imperiosa necesidad de adquirir competencias adicionales, especialmente en el ámbito de la gestión financiera, la comercialización y determinadas competencias técnicas. Al mismo tiempo, no poseen mucha información sobre los servicios de apoyo existentes, cuyo nivel de utilización es muy bajo. Sin embargo, quienes utilizan tales servicios se muestran muy satisfechos de los resultados y están dispuestos a pagar por ellos.

[84] U. Schoof: *Stimulating youth entrepreneurship: Barriers and incentives to enterprise start-ups by young people*, SEED Working Paper No. 76, Series on Youth and Entrepreneurship (Ginebra, OIT, 2006), pág. 67.

- La mayoría de los indicadores de la encuesta no revelan ninguna discriminación contra las mujeres empresarias jóvenes, salvo en lo que respecta al acceso a la financiación.
- El 70 por ciento de los empresarios jóvenes habían registrado un aumento de la cifra de negocios el año anterior, y el 23 por ciento tenían pensado contratar más empleados el siguiente año.

Fuente: OIT, *Business environment for young entrepreneurs in Indonesia* (Jakarta, 2011).

230. Este tipo de programas intentan eliminar los obstáculos con que tropiezan los jóvenes para iniciar y desarrollar una actividad económica, los cuales suelen ser la falta de capital financiero, social o físico. Las intervenciones para fomentar la iniciativa empresarial juvenil cubren muchos ámbitos, por ejemplo la formación empresarial para jóvenes que no asisten a la escuela — proporcionada a través de los servicios públicos de empleo o de proveedores de formación privados —, la educación empresarial en centros de enseñanza secundaria o terciaria, las campañas para modificar las actitudes sociales y culturales hacia la iniciativa empresarial juvenil, el acceso a la financiación, las tutorías, otros servicios de apoyo a las empresas, y la mejora del marco administrativo y reglamentario [85].

231. Según el Inventario sobre Empleo Juvenil (el único archivo global que contiene información sobre los resultados de los programas de empleo para jóvenes), el fomento de la iniciativa empresarial es una intervención particularmente importante entre todas las que se utilizan para combatir el desempleo entre los jóvenes. En 2011 el número total de iniciativas para la promoción del espíritu empresarial representó un 20 por ciento de todos los programas, lo que significa que por su importancia este tipo de proyectos ocupa el segundo lugar después de la formación profesional. Ello supone un incremento considerable en comparación con 2007, año en que el número total de esta clase de iniciativas sólo representó el 11 por ciento de todos los programas [86].

232. África, con el 31 por ciento, es la región con una mayor proporción de este tipo de proyectos; en segundo lugar se sitúan las regiones de Oriente Medio y África del Norte con un 26 por ciento. En los países de la OCDE esta cifra es del 20 por ciento, mientras que en las regiones del Sudeste asiático y el Pacífico es del 14 por ciento.

233. Además, el Observatorio *Global Entrepreneurship Monitor*, que realiza encuestas sobre iniciativa empresarial en 59 países, facilita información sobre la importancia y el atractivo del espíritu emprendedor para los jóvenes [87]. En su informe señala que, en general y con independencia del nivel de desarrollo del país, el mayor número de empresarios se concentra en el grupo de edad comprendido entre los 25 y los 34 años; asimismo, indica que la mayor parte de las empresas en fase de establecimiento pertenecen a empresarios de esta cohorte.

[85] U. Schoof, *op. cit.*, pág. 23, W. Cunningham, M. L. Sanchez-Puerta, A. Wuermli: (2010) *Active labor market programs for youth: A framework to guide youth employment interventions*, Employment Policy Primer Note No. 16 (Washington, D.C., Banco Mundial, 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).

[86] Inventario sobre Empleo Juvenil. Se trata de una base de datos que contiene información sobre más de 400 proyectos de creación de empleo juvenil en más de 90 países. Su finalidad es identificar los enfoques más eficaces para la promoción del empleo juvenil. Puesto en marcha por el Banco Mundial, el Inventario sobre Empleo Juvenil constituye ahora una actividad conjunta del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y la Red de Empleo de los Jóvenes. Véase: www.youth-employment-inventory.org/.

[87] D. J. Kelley, N. Bosma, J. E. Amoros: *GEM 2010 Global Report* (Londres, Global Entrepreneurship Monitor, 2010).

234. En los países en desarrollo se registra la mayor proporción de empresas y actividades económicas incipientes de menos de tres años. Esta actividad empresarial incipiente es muy corriente en África Subsahariana. Asimismo, la proporción de empresarios impulsados por la necesidad — es decir, que han optado por iniciar una actividad económica porque necesitan una fuente de ingresos y no porque tengan previsto entrar en una dinámica que pueda conducir a la expansión comercial y a la contratación de otras personas — es más alta en los países con el nivel de desarrollo más bajo [88]. Aunque no existen estadísticas a este respecto, puede asumirse que muchos de estos empresarios en los países en desarrollo pertenecen al sector informal. Si bien se está de acuerdo en general en que conviene prestar apoyo a los empresarios movidos por la oportunidad, existe cierta controversia en torno a la conveniencia de hacerlo en el caso de los empresarios impulsados por la necesidad y sobre el impacto en la reducción de la pobreza [89]. Debido a la falta de evaluaciones exhaustivas sobre las repercusiones de los proyectos para la promoción de la iniciativa empresarial entre los jóvenes, tanto en términos de generación de ingresos como de creación de puestos de trabajo y de calidad del empleo, en la actualidad no es posible abordar esta cuestión sobre la base de datos empíricos.

235. La proporción de mujeres empresarias en comparación con los hombres empresarios varía de un país a otro pero, en general, las mujeres están subrepresentadas. Como revelan el Flash del Eurobarómetro de 2009 y otros estudios, los empresarios que logran triunfar en Europa y América Latina son hombres en su mayoría. En la República de Corea la cantidad de hombres empresarios es cinco veces más elevada que la de mujeres empresarias, mientras que en Ghana la proporción de mujeres que comienzan una actividad económica es más alta que la de los hombres [90]. Para apoyar a las mujeres empresarias suelen adoptarse medidas específicas; este enfoque parece apropiado ya que las mujeres tropiezan con más obstáculos que los hombres a la hora de comenzar y llevar adelante una actividad económica. Por ejemplo, si bien la legislación del Camerún no contiene disposiciones discriminatorias contra las mujeres empresarias, en la práctica las posibilidades que tienen las mujeres de poseer tierras y propiedades son muy limitadas. Mientras que sus esposos pueden avalar fácilmente los créditos bancarios con las propiedades familiares, las mujeres tienen dificultades para ofrecer las garantías requeridas para recibir ese tipo de créditos.

2.5.1. Impacto de los programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes

236. No se dispone de datos suficientes sobre la calidad o el impacto de los programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes ya que muy pocos de esos programas han sido objeto de una evaluación detallada. Esto es especialmente cierto en el caso de los países en desarrollo [91]. Según un análisis realizado sobre la base de una evaluación de los programas de iniciativa empresarial que figuraban en el Inventario sobre Empleo Juvenil de 2007, las medidas para promover la iniciativa empresarial eran las que tenían un impacto más positivo en la creación de empleo de todos los programas examinados. Ahora bien, no fue posible sacar ninguna conclusión definitiva debido al

[88] *Ibíd*.

[89] W. Maudé: «Promoting entrepreneurship in developing countries: Policy challenges», en *European Journal of Development Research*, 2010, Issue 4, 2010; E. Duflo y A. Banerjee: *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty* (New York, Public Affairs, 2011).

[90] D. J. Kelley *et al.: GEM 2010 Global Report, op. cit*.

[91] Banco Mundial: *Moving from wish list to action: The importance of evaluating youth interventions* (sin fecha).

reducido número de proyectos que se tuvieron en cuenta. La única recomendación que pudo formularse fue que la elección de un tipo específico de intervención debía basarse en los problemas que se plantean a los jóvenes en el mercado de trabajo. En el cuadro 2.3 figuran algunos datos relativos a la evaluación del impacto de unas cuantas intervenciones.

Cuadro 2.3. Impacto de los programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes

País y proyecto	Impacto en el empleo (%)	Impacto en los ingresos (%)	Impacto en la ampliación de expansión económica (%)	Impacto en el capital añadido (%)
Bangladesh: Empoderamiento de las adolescentes en las zonas rurales de Bangladesh *(Kishori Abhijan)*	–	28-54	–	–
Bulgaria: Programa de empleo independiente	50 (51,5 en el caso de las mujeres)	< 40%	–	–
Kenya: Jua Kali - vales de formación para «Workers Under The Sun»	—	–	67	40
Perú: Programa *Formación Empresarial de la Juventud*	25	23,5	–	–
Perú: Programa de *Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas*	17,3	61	Incremento del 40 por ciento en las probabilidades de que las microempresas sigan funcionando después de un año	–

Fuente: OIT, base de datos del Inventario sobre Empleo Juvenil (julio de 2011).

237. En América Latina se han puesto en marcha muchos programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes; no obstante, es difícil sacar conclusiones sobre su impacto ya que sólo unos cuantos han sido evaluados. Los proyectos dirigidos a los empresarios jóvenes impulsados por la necesidad tienden a incluir actividades de motivación y cursos de formación breves, mientras que aquellos orientados a los empresarios movidos por la oportunidad se centran en las tutorías, el acompañamiento y las metodologías de creación de redes. En esta región, los programas a pequeña escala organizados por las ONG y las instituciones del sector privado con un alcance más restringido y grupos beneficiarios más específicos son al parecer más eficaces que los proyectos a gran escala promovidos por las instituciones públicas. Las iniciativas focalizadas y a pequeña escala tienden a ofrecer una gama más amplia de servicios, lo que parece producir resultados más positivos en lo que atañe al desarrollo empresarial. Dichos servicios incluyen, por ejemplo, información sobre oportunidades empresariales, tutorías, formación y acceso al crédito.

238. En general, las competencias empresariales tienden a producir mejores resultados cuando se adquieren en el marco de programas de formación integrales. Por ejemplo, el *Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas* del Perú prueba que un conjunto de medidas que combine clases teóricas, servicios de asesoramiento y seguimiento, formación en las empresas y acceso al crédito es más eficaz para el desarrollo empresarial que uno que solamente se centre en la formación gerencial.

239. El *Bharatiya Yuva Shakti Trust* de la India es un proyecto de creación y expansión de las empresas que ha arrojado buenos resultados. El proyecto ofreció apoyo financiero a sus beneficiarios, así como asesoramiento y servicios de apoyo a las empresas. Las

tutorías desempeñaron un papel primordial. En una evaluación de este proyecto se indicaba que el 10 por ciento de los participantes en el programa se habían convertido en acaudalados empresarios, y el 15 por ciento de ellos habían creado empleo para más de 20 trabajadores [92]. Uno de los factores que habían contribuido al éxito del proyecto fue la colaboración con los sectores público y privado. Otras fuentes también destacaron la importancia de la colaboración con el sector privado para el desarrollo de las empresas [93].

240. Un factor determinante para el desarrollo empresarial es la creación de un entorno propicio. La Ley de Empresas promulgada en Viet Nam en 2000 es una iniciativa en este sentido. En una evaluación de esta medida de política se señala que desde la adopción de la ley hasta septiembre de 2003 se habían registrado 72.601 empresas nuevas. La frecuencia con que se registraban empresas nuevas cada año era 3,75 veces más elevada que la frecuencia con que lo hacían antes de 2000. Hasta septiembre de 2003 se habían creado entre 1,6 y 2 millones de puestos de trabajo tras la adopción de esta ley. Según la Asociación de Jóvenes Empresarios de Viet Nam, los empresarios jóvenes pusieron en marcha tres cuartas partes del total de empresas privadas creadas entre 2000 y 2002 [94].

241. Algunos proyectos en África Subsahariana, como la iniciativa *Tap & Reposition Youth – Savings & Micro-Credit for Adolescent Girls* emprendida en Kenya, han contribuido a mejorar las condiciones sociales de sus beneficiarios. Las repercusiones de este proyecto fueron objeto de una evaluación cuyos resultados netos también se conocen. Las jóvenes adolescentes que participaron en el programa no sólo contaban con más capital y ahorros, sino que su comportamiento era más independiente de los hombres tras haber participado en él. Un proyecto similar en Uganda, el *Empowerment and Livelihood for Adolescents,* arrojó resultados muy parecidos [95].

242. Hay pocas pruebas de que la formación en iniciativa empresarial impartida en los programas de educación secundaria pueda modificar las actitudes y fomentar el espíritu empresarial hasta el punto de convertirlo en una alternativa viable al empleo asalariado. La encuesta Eurobarómetro Flash realizada en 2007 revela que más de dos tercios de los encuestados en China, Turquía y los Estados Unidos consideraban que su formación escolar había contribuido al desarrollo de una actitud empresarial. Esta misma encuesta indicaba que en algunos países europeos como Noruega y Portugal la proporción de encuestados que estimaba que la formación recibida en la escuela los preparaba para convertirse en empresarios era mucho más elevada que en los Estados Unidos. Los resultados de la encuesta de 2009 indicaban una inversión de esta tendencia, y establecían que la proporción de encuestados de esta opinión era más alta en los Estados Unidos. En términos generales, la influencia de la educación escolar en el desarrollo del espíritu empresarial era más marcada en los Estados Unidos y en China.

[92] OIT: base de datos del Inventario sobre Empleo Juvenil.

[93] Making Cents International: *State of the field in youth enterprise, employment and livelihoods development: A guide for programming, policy-making, and partnership building*. Global Youth Enterprise and Livelihoods Development Conference, Washington, D.C., 2010.

[94] OIT: base de datos del Inventario sobre Empleo Juvenil.

[95] *Ibíd.*

Recuadro 2.11
Enseñanzas extraídas de los programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes que han tenido buenos resultados

Conviene centrarse en grupos beneficiarios específicos, como las mujeres, que tropiezan con problemas particulares en el mercado de trabajo.

Los programas pueden resultar más eficaces si ofrecen una gama más amplia de servicios y no se limitan solamente a ofrecer formación en gestión empresarial o apoyo financiero.

Debido a la falta de datos empíricos sólidos sobre las repercusiones de los programas es indispensable realizar evaluaciones más rigurosas basadas en el método del grupo de control.

Incorporar un plan de estudios sobre la actividad empresarial en la enseñanza secundaria y terciaria es una manera eficaz de modificar las actitudes hacia la iniciativa empresarial.

Fuente: Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa de la OIT.

2.6. Promoción del empleo juvenil a través de las cooperativas

243. Se estima que las cooperativas generan 100 millones de puestos de trabajo en todo el mundo [96]. Aunque la proporción exacta de jóvenes en este total es difícil de determinar, las cooperativas constituyen sin duda una fuente importante de creación de empleo para los jóvenes. Las cooperativas les brindan la oportunidad de crear sus propias empresas y desempeñarse en actividades laborales por cuenta propia. En este sentido tienen varias ventajas, por ejemplo el hecho de que requieran poco capital, que sean de responsabilidad limitada y que conjuguen objetivos económicos y sociales.

244. El modelo empresarial cooperativo se presta a una aplicación en zonas rurales y urbanas y en todos los niveles de competencias profesionales, incluso en el nivel de competencias de los jóvenes recién licenciados con pocas perspectivas de encontrar trabajo. Por ejemplo, en Marruecos los universitarios que han terminado sus estudios están creando cooperativas de jóvenes licenciados *(Coopératives des lauréats)* en todos los sectores de actividad económica. El número de estas cooperativas ha aumentado un 38 por ciento desde 2005, y en 2010 representaban el 3,5 por ciento del movimiento cooperativo del país [97]. Existen indicaciones similares de que en los países de la OCDE también están multiplicándose las cooperativas de jóvenes licenciados de las profesiones liberales (arquitectura, diseño, servicios de TI, contabilidad, etc.) y de que en ocasiones estas adoptan la forma de cooperativas de empresarios que agrupan empresas pequeñas y medianas con el fin de intercambiar servicios. En África las microempresas y las empresas pequeñas y medianas también tienden a registrarse como cooperativas de empresarios [98]. Por otra parte, los estudios señalan que las empresas cooperativas son más resistentes y sostenibles que otras empresas incipientes. Un estudio realizado por el

[96] Alianza Cooperativa Internacional y Departamento de Coordinación de Políticas de las Naciones Unidas: *The international cooperative movement and world summit for social development: The basis for an effective partnership*, Background Information Note No. 1 (sin fecha).

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

[98] N. Göter von Ravensburg: *Enterprise future lies in cooperation: Entrepreneur cooperatives in Africa*, CoopAFRICA Working Paper No. 2 (Ginebra, OIT, 2009).

Gobierno de Quebec estableció que las empresas cooperativas solían durar más que otros tipos de empresas. En efecto, más de 6 de cada 10 cooperativas sobrevivían más de cinco años, frente a menos de 4 de cada 10 empresas del sector privado en Quebec y en el Canadá en general.

245. Las cooperativas financieras [99], que por su extensión constituyen la segunda red bancaria a escala mundial, con un 45 por ciento de sus sucursales en las zonas rurales [100], han demostrado poseer un nivel comparativamente alto de solidez en tiempos de crisis económica y financiera [101]. Cada vez ofrecen más servicios específicos que permiten a los jóvenes y empresarios jóvenes crear, mantener y desarrollar empresas y cooperativas. Algunas cooperativas de ahorro y crédito de África han abierto líneas de crédito especiales para jóvenes empresarios.

246. Las cooperativas participan en los programas de colocación de jóvenes en el empleo y prestan apoyo a la educación y formación en iniciativa empresarial cooperativa, por ejemplo a través de programas de aprendizaje. En este sentido vale la pena destacar algunos programas novedosos como el *Cooperative Apprenticeship Academy*, una iniciativa del movimiento cooperativo del Reino Unido que imparte a 2.000 jóvenes conocimientos teóricos y prácticos, competencias y calificaciones transferibles. Una encuesta realizada por la Asociación Cooperativa de Ontario (Canadá) estableció que aproximadamente el 60 por ciento de los jóvenes pasantes encontraban en las cooperativas un trabajo a tiempo completo o con contrato tras concluir una pasantía de 26 semanas. Asimismo, el 10 por ciento de los participantes en un programa innovador puesto en marcha en Italia para colocar jóvenes en cooperativas y otras empresas sociales como parte del servicio civil obligatorio habían encontrado empleo en las cooperativas.

247. El potencial de las cooperativas para generar y preservar empleos figura cada vez más en los programas de introducción a las cooperativas de los planes de estudio nacionales, de conformidad con la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) y las directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas.

248. Si bien existen numerosas intervenciones para promover el empleo juvenil a través de las cooperativas, las evaluaciones de los programas son incompletas y los datos empíricos sobre sus repercusiones muy limitados.

2.7. Programas de empleo e inversión pública

249. Los programas de empleo e inversión pública son cada vez más importantes para abordar la crisis del empleo y reducir la pobreza, especialmente en las comunidades desfavorecidas con un alto índice de informalidad. Estos programas suelen estar vinculados con el desarrollo de infraestructuras y pueden orientarse eficazmente a grupos desfavorecidos. Los jóvenes ocupan un lugar destacado en este tipo de programas, que por lo general establecen metas específicas que oscilan entre un 50 y un 60 por ciento en todo el mundo. Los programas pueden adoptar la forma de proyectos de obras públicas o de sistemas de garantía del empleo, así como otras modalidades que incluyan asociaciones público-privadas. El hecho de que las capacidades financieras,

[99] Por ejemplo, las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas de crédito y los bancos cooperativos.

[100] The Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank: *Financial Access 2010: The state of financial inclusion through the crisis* (Washington, D.C., 2010), pág. 13.

[101] OIT: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis* (Ginebra, 2009).

administrativas y de gestión de los países en desarrollo, en particular de los menos adelantados, sean insuficientes para llevar a cabo las intervenciones específicas de las PAMT examinadas en los párrafos precedentes, pone de manifiesto la importancia de los programas de empleo e inversión pública. Por otra parte, su función anticíclica y de respuesta a la crisis ha quedado demostrada en los países que han recurrido a ellos, entre los que se cuentan algunos que aplican el Pacto Mundial para el Empleo, como por ejemplo Indonesia y Sudáfrica (véase el recuadro 2.13).

250. En los países en desarrollo, buena parte de los recursos gubernamentales, complementados con recursos externos, se destinan al desarrollo de infraestructuras. En este contexto resulta de suma importancia asignar recursos suficientes a proyectos locales de infraestructura de bajo costo con un gran efecto multiplicador de empleo y que además respondan a las necesidades de los pobres, como por ejemplo proyectos de irrigación y de gestión de tierras y recursos hídricos a pequeña escala en zonas rurales. Cuando en tales proyectos se utilizan mano de obra local y métodos de trabajo basados en los recursos locales, la creación de empleo directo e indirecto, al igual que el empleo derivado del aumento del consumo local, pueden generar un volumen de empleo significativamente más elevado y tener efectos multiplicadores en la economía. Se ha demostrado que la inversión pública es un mecanismo eficaz para generar empleo y nuevas oportunidades empresariales cuando ésta se canaliza a través de programas de inversiones intensivas en empleo [102].

251. Los trabajadores no calificados no son los únicos beneficiarios de los programas de empleo e inversión pública; estos programas también benefician a un número considerable de trabajadores calificados y semicalificados, técnicos y trabajadores comunitarios que se desempeñan en el lugar en que se desarrollan los proyectos, así como a numerosos empresarios, ingenieros, economistas sociales, especialistas en tecnologías de la información y la comunicación, y funcionarios del sector financiero que participan en la gestión de los proyectos. En otras palabras, estos programas ofrecen oportunidades de empleo a un espectro muy amplio de trabajadores jóvenes con distintas calificaciones. Además, suelen incorporar programas de formación, como ocurre en Malí (véase el recuadro 2.12), y mejorar las competencias de los que participan en ellos. La participación en la ejecución y gestión de los proyectos constituye una experiencia de trabajo excepcional y de gran valor para el desarrollo profesional de los jóvenes. Esta clase de proyectos intensivos en empleo pueden generar trabajo e ingresos para los pobres cuando se orientan adecuadamente a grupos especiales (mediante criterios geográficos o por categorías); asimismo, si se aplican en el marco de un sistema de garantía del empleo, pueden resultar eficaces para asegurar el componente del empleo de los pisos de protección social (que se examina más adelante en la sección 2.9) [103].

[102] OIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience* (Ginebra, 2010), pág. 78.

[103] M. Lieuw Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes*, documento de Política de Empleo núm. 69 (Ginebra, OIT, 2010).

Recuadro 2.12
Programas de inversiones intensivas en empleo para jóvenes en Malí

En Malí el 73 por ciento de la población económicamente activa trabaja en la economía informal y un tercio de los trabajadores son jóvenes (de edades comprendidas entre los 15 y los 39 años). La tasa de desempleo juvenil es considerablemente más alta que la tasa total media (12 por ciento en todo el país y 32 por ciento en Bamako).

La Agencia para el Empleo de los Jóvenes (APEJ) está aplicando un programa nacional que incluye un proyecto para la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo a través de métodos intensivos en mano de obra (PEJHIMO). Se estableció un impuesto del 2 por ciento sobre la nómina para financiar el Fondo Nacional para el Empleo de los Jóvenes.

La aplicación de los PEJHIMO ha generado más de 70.517 jornadas de trabajo desde 2006 y ha contribuido de forma directa a la integración en el mercado laboral de cerca de 700 trabajadores jóvenes a través del desarrollo de regadíos y la comercialización de productos agrícolas, la rehabilitación y el mantenimiento de carreteras rurales, y actividades extractivas en canteras de obtención de piedra para la pavimentación de calles. Los programas de formación profesional incluyen el aprendizaje de técnicas de pavimentación y la utilización de materiales locales, que también se enseñan en los campamentos juveniles que se organizan en todo el país. Las técnicas de utilización intensiva de mano de obra en la construcción se han ido aplicando progresivamente en otros programas de inversiones como el Programa de Apoyo al Sector Agrícola y el Proyecto Nacional de Construcción de Carreteras.

La OIT ha trabajado en colaboración con la APEJ con el fin de elaborar estudios piloto sobre las técnicas de utilización intensiva de mano de obra; reforzar la capacidad de las comunidades y administraciones locales de modo que estén en condiciones de asumir la responsabilidad de las inversiones contempladas en los presupuestos nacionales y locales; y establecer un Acuerdo Marco Nacional que fomente el diálogo a nivel descentralizado entre los interlocutores nacionales responsables de las inversiones, en particular los representantes del gobierno, los trabajadores y empleadores, las administraciones territoriales y los miembros del Parlamento. Los PEJHIMO están financiados en su primera fase por el Gobierno de Malí y el Gran Ducado de Luxemburgo; su ejecución corre a cargo de la APEJ, con la asistencia técnica de la OIT y la colaboración de varios asociados, como por ejemplo la Escuela Técnica de Ingeniería, Arquitectura y Urbanismo, el Programa de Apoyo al Sector Agrícola y la Agencia para el Mantenimiento de Sistemas de Regadío del Níger.

Fuente: OIT, Project «Mali: Insertion des jeunes dans la vie professionnelle à travers les investissements à haute intensité de main d'œuvre en milieu rural et en milieu urbain (PEJHIMO)».

252. Los programas de empleo e inversión pública son particularmente útiles para afrontar las repercusiones del cambio climático (es muy probable que aumenten las inversiones en infraestructura en respuesta a este fenómeno). Los pobres y desfavorecidos de muchos países en desarrollo estarán cada vez más expuestos a inundaciones y sequías a consecuencia del cambio climático, lo que incidirá negativamente en el rendimiento de los cultivos y en sus medios de vida. El desarrollo de infraestructuras locales y las obras públicas pueden desempeñar un papel importante para limitar los efectos negativos del cambio climático en los pobres de las zonas rurales, contribuyendo al mismo tiempo a aumentar el empleo y los ingresos de estas poblaciones [104].

253. La Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi (MGNREGA) de la India es un buen ejemplo de instrumento que promueve los programas de empleo e inversión pública basado en el desarrollo de infraestructuras. Promulgada en 2006, en la actualidad beneficia a 55 millones de personas. Establece una garantía jurídica de

[104] M. Harsdorff, M. Lieuw-Kie-Song y M. Tsukamoto: *Towards an ILO approach to climate change adaptation*, documento de Política de Empleo núm. 104 (Ginebra, OIT, 2011).

100 días de empleo por ejercicio económico para los miembros adultos de todo hogar rural dispuestos a realizar un trabajo manual no calificado en obras públicas con un salario mínimo legal. Otro ejemplo en este sentido es el Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica (EPWP), que tiene por objetivo ofrecer 4,5 millones de oportunidades de empleo en los próximos cinco años.

254. Aparte de las obras públicas para el desarrollo de infraestructuras, existe un amplio margen para la organización de programas de empleo orientados a la prestación de servicios sociales. En muchos países se observan importantes deficiencias, que todavía no han sido remediadas, en la prestación de servicios sociales en ámbitos tales como la salud, la educación, el cuidado de las personas de edad y la recreación de los jóvenes. Las insuficiencias en estos ámbitos se ven agravadas por las medidas de recorte en el gasto social adoptadas por muchos países. La prestación de servicios sociales en muchos contextos ha sido objeto de tantas presiones que a los trabajadores más calificados se les ha sobrecargado con tareas auxiliares. Por ejemplo, ante la crisis del sida en muchas partes del mundo se ha producido un incremento de la necesidad de servicios de atención a domicilio, así como de los servicios de cuidado de niños huérfanos y vulnerables.

255. Sin embargo, el historial de programas de empleo e inversión pública en este ámbito no es muy extenso. Sólo existen algunos ejemplos de programas en los que los esfuerzos estén coordinados con el sector social. El Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica (EPWP) incluye un componente social centrado en dos ámbitos: 1) cuidados comunitarios y a domicilio para personas con VIH/SIDA o tuberculosis; y 2) creación de centros de desarrollo de la primera infancia, especialmente de guarderías. Si bien los resultados son dispares, se están prestando muchos servicios sociales por intermedio del Programa de Trabajo Comunitario (CWP). Se trata de un sector prometedor, muy intensivo en mano de obra y mejor adaptado a la participación de trabajadoras jóvenes que el sector de obras públicas tradicional.

Recuadro 2.13
El Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica

Con una tasa de desempleo juvenil del 50 por ciento, Sudáfrica estaba experimentando una crisis de desempleo galopante acompañada de niveles elevados de pobreza e inadecuación de las competencias profesionales. En 2004 el Gobierno de Sudáfrica puso en marcha el Programa Ampliado de Obras Públicas (EPWP) intensivo en empleo a fin de prestar apoyo a los ingresos con trabajo temporal y contribuir al logro del objetivo nacional de reducir la pobreza.

El EPWP es un programa a escala nacional que recurre sistemáticamente a la inversión pública, sobre todo en infraestructuras a nivel municipal, para crear oportunidades de empleo y desarrollar competencias valoradas en el mercado y capacidades empresariales en determinados sectores marginados de la sociedad. La estrategia para una nueva senda de crecimiento adoptada por el Gobierno en diciembre de 2010 atribuye un carácter prioritario al empleo y tiene como objetivo reducir el desempleo en 10 puntos porcentuales de aquí a 2020. Considera el desarrollo de infraestructuras como una de las seis áreas prioritarias para la creación de empleo. El EPWP desempeña un papel importante en la vinculación del desarrollo de infraestructuras y la creación de empleo, y contribuye activamente en los esfuerzos encaminados a lograr un crecimiento económico integrador y un desarrollo sostenible. En 2007 el Gobierno inició el Programa de Trabajo Comunitario (CWP), el cual funciona como una red de seguridad del empleo que complementa las estrategias existentes de subsistencia facilitando el acceso a un nivel mínimo y predecible de oportunidades de trabajo en el sector social.

El programa creó más de 1,6 millones de puestos de trabajo entre 2005 y 2009, es decir un 60 por ciento por encima de su objetivo de crear 1 millón de oportunidades de

empleo. En esta fase se ofreció formación a cerca de 250 empresarios y 15.000 administradores, técnicos y artesanos. En 2010-2011, el EPWP creó alrededor de 200.000 puestos de trabajo a tiempo completo, de los que el 50 por ciento fueron para jóvenes, y registró un porcentaje de participación de mujeres del 60 por ciento. Confirmando su perfil social, el programa incluye a las personas discapacitadas entre los grupos beneficiarios (2 por ciento). En su segunda fase, el EPWP aspira a crear 4,5 millones de oportunidades de empleo, es decir 2 millones de puestos de trabajo a tiempo completo en un período de cinco años, incluidos cerca de 1 millón para los jóvenes. En abril de 2011 el CWP había creado 100.000 oportunidades de empleo en las nueve provincias. Se ampliará el programa de modo que pueda crear 1 millón de puestos de trabajo entre 2013 y 2014.

El Gobierno recibe apoyo técnico de la OIT en las tareas de formulación y aplicación del EPWP a escala nacional y provincial. El apoyo técnico prestado por la OIT se centra en aumentar la capacidad de generación de empleo en la ejecución y mantenimiento de los programas gubernamentales.

Fuente: L. Gamoo y B. Johannessen: *Study on enhancing the labour intensity in the Expanded Public Works Programme road infrastructure projects* (Sudáfrica, OIT, 2011).

2.8. Normas internacionales del trabajo y empleo juvenil

256. Las normas internacionales del trabajo son de suma importancia para proteger los derechos de los trabajadores jóvenes y mejorar sus oportunidades en el mercado laboral. En la Resolución relativa al empleo de los jóvenes, adoptada en 2005, se mencionan las normas internacionales del trabajo pertinentes en este sentido [105].

257. Los convenios y recomendaciones que tratan sobre la promoción del empleo invitan a los Estados Miembros a lograr el empleo pleno, productivo y libremente elegido, que se considera esencial a efectos de mejorar las perspectivas de los trabajadores jóvenes. Los denominados instrumentos relativos al empleo de la OIT comprenden cuatro convenios y dos recomendaciones, a saber:

- el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122);
- el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142);
- el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88);
- el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181);
- la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), y
- la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

258. En 2009, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones preparó un Estudio General sobre estos seis instrumentos, el cual fue examinado en junio de 2010 en la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Comisión de Expertos) de la Conferencia Internacional del Trabajo [106].

[105] Véase: «Anexo – Normas internacionales del trabajo relativas al empleo y a los jóvenes» que figura en las *Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93.ª reunión*, Ginebra, junio de 2005, págs. 12 y 13.

[106] OIT: *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

259. Como se indica en el Estudio General, los instrumentos relativos al empleo, considerados en su conjunto, instan a los Estados Miembros a adoptar tres medidas necesarias para alcanzar y mantener el empleo pleno, productivo y libremente elegido. Dichas medidas consisten en comprometerse políticamente a alcanzar el pleno empleo, establecer o esforzarse por establecer las instituciones necesarias para garantizar la consecución de ese objetivo, y hacer todo lo posible para lograr el pleno empleo. El compromiso político, que es esencial por razones obvias, no es suficiente, sino que deberá ir acompañado de la creación de las instituciones necesarias para el logro de ese objetivo — por ejemplo, los servicios de empleo previstos en los Convenios núms. 88 y 181, los sistemas de educación y formación previstos en el Convenio núm. 142 — y la promoción de la creación de empleo en las cooperativas y las pequeñas y medianas empresas, de conformidad con lo indicado en las Recomendaciones núms. 189 y 193. Todo ello debe completarse desplegando los mayores esfuerzos posibles para asignar recursos suficientes y, asimismo, para formular y poner en práctica políticas y programas eficaces y coherentes que contribuyan al logro del objetivo del pleno empleo.

260. Así pues, los instrumentos relativos al empleo no sólo proporcionan orientaciones a los Estados Miembros sobre los principios básicos de la política de empleo; también les ofrecen un mecanismo para supervisar los resultados y recabar información a través de la Comisión de Expertos. Por otra parte, las memorias que los Estados Miembros presentan a la Comisión de Expertos, junto con los aportes de los interlocutores sociales y las observaciones de la propia Comisión, constituyen una valiosa fuente de información sobre las políticas de empleo en todo el mundo. Todo ello ofrece una base sólida para el intercambio de información y el diálogo sobre políticas entre los mandantes de la OIT en torno a diversas cuestiones relacionadas con el empleo.

261. La relevancia de estas normas para el empleo de los jóvenes se manifiesta de diversas maneras. En primer lugar, el logro del objetivo del pleno empleo que prevé el Convenio núm. 122 es de importancia capital para solucionar el problema del empleo juvenil. En segundo lugar, los instrumentos relativos al empleo reconocen los problemas especiales que afrontan los jóvenes y la necesidad de adoptar políticas adecuadas para resolverlos. En tercer lugar, los instrumentos que se refieren al desarrollo de recursos humanos y a los servicios de empleo revisten una importancia particular para los jóvenes, ya que las oportunidades de adquirir calificaciones para el empleo y acceder a esos servicios facilitan su incorporación al mercado de trabajo. En sus observaciones finales [107], la Comisión observa que hay un problema creciente de desempleo entre los jóvenes graduados universitarios, que no encuentran seguridad en el empleo acorde con su nivel de competencias laborales. Ello representa un problema tanto para las economías de mercado avanzadas como para los países en desarrollo, ya que no sólo se desaprovechan las capacidades de los jóvenes, sino que éstos se ven obligados a aceptar trabajo de manera ocasional. Esta situación puede resultar perjudicial para el desarrollo de una carrera profesional.

262. Las normas internacionales del trabajo no sólo ofrecen un marco para expresar el compromiso de los países y definir los objetivos fundamentales de las políticas, sino que también pueden ayudar a proteger los derechos en el contexto de las PAMT [108]. Además, los mecanismos de control y la asistencia técnica de la OIT son esenciales para animar a los Estados Miembros a seguir aplicando las medidas necesarias, y para garantizar la

[107] *Ibíd.*, párr. 800.

[108] Véase, por ejemplo, la decisión del Tribunal Supremo de Francia concerniente al contrato de trabajo «para nuevas contrataciones».

conformidad de esas medidas con los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT.

263. Como ya se indicó en la introducción al presente informe, la labor de la OIT en relación con los jóvenes se centró al principio en la elaboración de normas para la protección de los trabajadores jóvenes. El número de convenios sobre este tema ha aumentado desde entonces, abarcando cuestiones tales como la edad mínima de admisión al empleo en trabajos industriales, no industriales, subterráneos y nocturnos, las condiciones de empleo de los trabajadores jóvenes y la erradicación del trabajo infantil [109]. Los convenios relativos al trabajo infantil (el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)) cumplen una importante función de carácter preventivo destinada a garantizar una vida digna a los jóvenes. La erradicación del trabajo infantil evita que se causen daños irreparables en las perspectivas de empleo de los jóvenes cuando ni siquiera han alcanzado la edad mínima de admisión al empleo.

264. Los trabajadores jóvenes que han cumplido la edad mínima pero son menores de 18 años, están más expuestos a sufrir lesiones en accidentes de trabajo y son más vulnerables a los efectos negativos del ruido, el calor, las sustancias tóxicas y la radiación. Al igual que los trabajadores que aún no han cumplido la edad mínima, corren el riesgo de quedar marcados de forma permanente por las secuelas psicosociales y los perjuicios para su salud causados por el empleo en trabajos peligrosos. Esto último, junto con la pérdida de oportunidades para acceder a programas de educación y formación, y de emplearse en trabajos decentes, reduce considerablemente sus perspectivas futuras en el mercado de trabajo. Se estima que, en 2008, el 17 por ciento de los trabajadores jóvenes empleados de edades comprendidas entre los 15 y los 17 años realizaban actividades en trabajos peligrosos. Además, cabe señalar que, entre 2004 y 2008, el número de jóvenes de este grupo de edad que realizaba trabajos peligrosos aumentó un 20 por ciento. Así pues, las normas del trabajo y las políticas de empleo juvenil deben prestar más atención a la difícil situación de este grupo en particular. Ello debe hacerse en coordinación con los programas sobre trabajo infantil, ya que en ambos casos se abordan problemas parecidos que exigen soluciones similares y complementarias.

265. En realidad puede decirse que todas las normas internacionales del trabajo, y no sólo aquellas centradas específicamente en los trabajadores jóvenes, resultan pertinentes para mejorar el bienestar de los trabajadores con independencia de su edad. Ello se aplica especialmente a las normas que se refieren a los derechos fundamentales en el trabajo, en particular los Convenios fundamentales núms. 87 y 98 sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación y de negociación colectiva. De ese cuerpo de normas, algunas son especialmente importantes para los trabajadores jóvenes, pues contienen disposiciones en las que se abordan problemas que les afectan directamente. Por ejemplo, el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) prevé medidas de protección contra la discriminación por razones de edad para acceder al empleo, la formación y los servicios de colocación. Asimismo, el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) es fundamental para garantizar que los trabajadores jóvenes reciban un salario justo, cuyo monto podría ser inferior al de los trabajadores adultos de existir razones justificadas para ello, como por ejemplo la prestación de servicios de formación por parte del empleador. La Recomendación sobre

[109] Antes de 1973, los instrumentos de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo sólo abordaban sectores específicos. Sin embargo, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) era aplicable a todos los sectores (con cierto grado de flexibilidad).

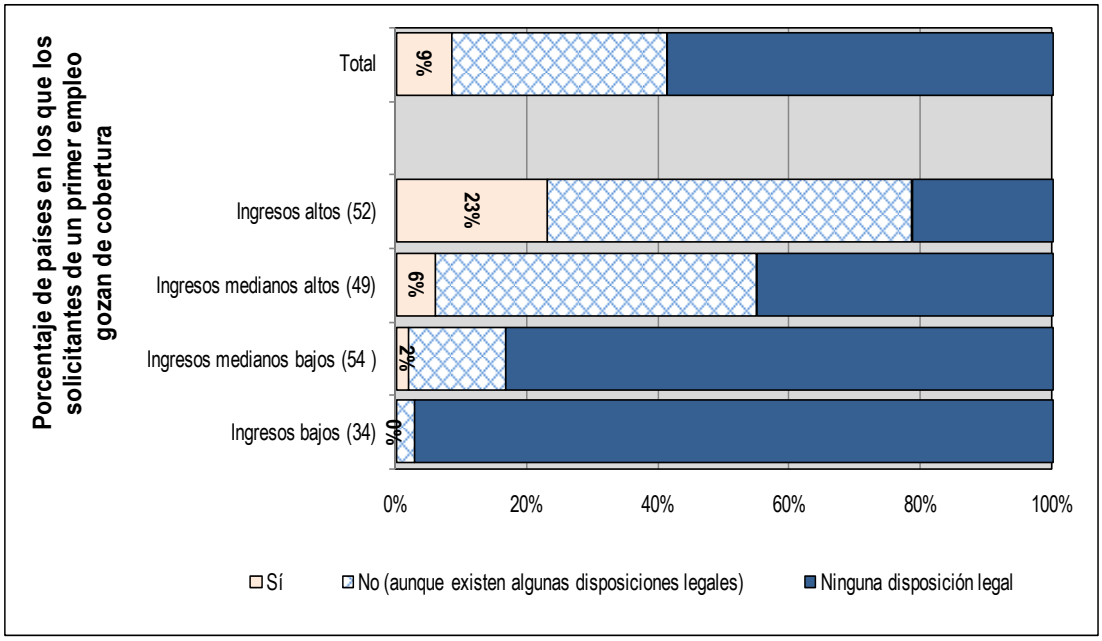
la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) también reviste gran importancia para los jóvenes.

2.9. Protección social para los trabajadores jóvenes

266. Los jóvenes se enfrentan a dificultades específicas para acceder a la protección social. Un problema básico en este sentido es el hecho de que, en la mayoría de los países, las personas que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo, en su mayoría jóvenes, no cuentan con ingresos adecuados durante todo el período de búsqueda de empleo. Como ya se ha señalado, la búsqueda del primer empleo suele ser un proceso lento y difícil.

267. Aunque las personas que buscan su primer empleo no suelen estar cubiertas por regímenes de prestaciones de desempleo, sí pueden tener derecho a prestaciones de desempleo no contributivas como las ayudas al desempleo. Como se indica en el gráfico 2.5, en un número muy reducido de países (16 de un total de 78 con regímenes obligatorios de prestaciones de desempleo) existe algún tipo de cobertura obligatoria en forma de prestaciones de desempleo para los solicitantes de un primer empleo. En varios países (por ejemplo en Bahrein, Finlandia, Luxemburgo y Turkmenistán), los jóvenes que buscan empleo por primera vez pueden solicitar las ayudas al desempleo, siempre y cuando no tengan derecho a percibir prestaciones de seguridad social. En otros, las prestaciones de desempleo no contributivas se otorgan a través de programas globales de asistencia social (Australia y Nueva Zelandia). Por regla general, para poder percibir las prestaciones, los solicitantes de empleo deben registrarse en una oficina de empleo y estar en condiciones de trabajar, tanto en términos de capacidades como de disponibilidad. En algunos países (por ejemplo, en Finlandia, en el caso de los solicitantes de empleo menores de 24 años), los jóvenes que tratan de acceder al mercado laboral también deben completar un programa de formación profesional antes de tener derecho a percibir prestaciones de desempleo. En otros países, como Estonia, los solicitantes de un primer empleo sólo tienen derecho a percibir prestaciones si en los 12 meses previos han participado en actividades o completado períodos que se consideran equivalentes a un empleo, por ejemplo programas de educación a tiempo completo, servicio militar, cuidado de niños menores de 7 años, tratamiento en un hospital, atención a personas enfermas, o períodos de incapacidad temporal o detención. En algunos países (por ejemplo, en Bélgica y Estonia) estas prestaciones sólo pueden percibirse tras un período de espera determinado. En otros países (por ejemplo, en Australia y Nueva Zelandia) las prestaciones de desempleo para los solicitantes de un primer empleo están supeditadas a la comprobación de recursos, mientras que en otros se conceden sin tener en cuenta los recursos del solicitante, aunque a veces su cuantía es más reducida (por ejemplo, en Luxemburgo y Rumania). En algunos casos, las normativas en materia de comprobación de recursos sólo tienen en cuenta los ingresos del joven solicitante de empleo, mientras que en otros casos estipulan que también se tomen en consideración los ingresos de los padres.

Gráfico 2.5. Cobertura de los solicitantes de un primer empleo en los regímenes obligatorios de prestaciones de desempleo, desglosada por nivel de ingresos de los países



Nota: sólo se consideran las prestaciones periódicas en efectivo (se excluyen las indemnizaciones por despido).

Fuente: estimaciones del Departamento de Seguridad Social de la OIT realizadas a partir de datos de la SSA/AISS, 2009, 2010 y 2011.

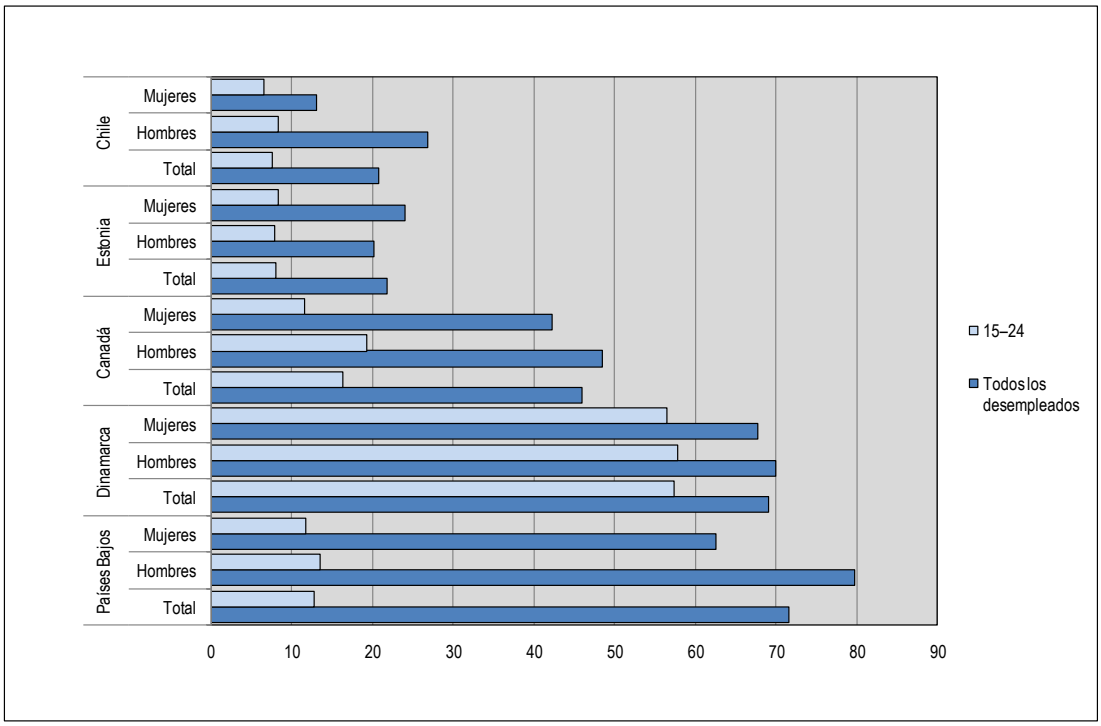
268. La cobertura del seguro de desempleo para los jóvenes puede promoverse mediante la adopción de diferentes medidas; una de ellas, que aplican varios países, como Alemania, consiste en velar por que los jóvenes que participen en programas de formación profesional, inserción laboral o cualquier otro programa público de empleo coticen al seguro de desempleo, de modo que tengan derecho a percibir prestaciones por este concepto en caso de que tengan dificultades para encontrar trabajo al terminar su formación.

2.9.1. Prestaciones de desempleo: Cobertura de jóvenes desempleados con alguna experiencia laboral

269. En comparación con los trabajadores de más edad, los jóvenes desempleados que ya han adquirido alguna experiencia laboral tienen menos posibilidades de acceder a las prestaciones de desempleo obligatorias. Este hecho puede atribuirse a diferentes factores. En primer lugar, el requisito de un período mínimo de cotización en los programas de seguro de desempleo conlleva la exclusión efectiva de los jóvenes adultos que hayan perdido su puesto de trabajo antes de cumplir el período estipulado, e implica igualmente que estos jóvenes deberán acogerse a las ayudas al desempleo que prevén algunos países. En segundo lugar, los jóvenes suelen trabajar en modalidades de empleo que no están cubiertas por el seguro de desempleo, por ejemplo contratos temporales, empleo a tiempo parcial y diferentes formas de empleo precario e informal.

270. La combinación de estos factores disminuye la probabilidad de que los jóvenes, en comparación con los trabajadores de más edad, tengan acceso a las prestaciones de desempleo obligatorias (véase el gráfico 2.6).

Gráfico 2.6. 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.

271. Salvo en Estonia, en todos los países considerados las mujeres jóvenes tienen menos posibilidades que los hombres jóvenes de tener acceso a las prestaciones de desempleo. Esta diferencia tal vez tenga que ver con las pautas de empleo de los jóvenes de cada sexo.

272. Ante la singular vulnerabilidad de los jóvenes en los períodos de proliferación del desempleo, muchos países han adoptado, en el contexto de la crisis mundial, medidas para mejorar el acceso de los jóvenes adultos a las prestaciones de desempleo. Por ejemplo, varios países, incluidos Francia y Japón, redujeron el período mínimo de cotización para tener derecho a recibir estas prestaciones con objeto de mejorar el acceso de los jóvenes a programas de apoyo a los ingresos e impedir que cayeran en formas de empleo informal [110].

2.9.2. Prestaciones de desempleo: Vinculación con las políticas activas de mercado de trabajo

273. Muchos países han redoblado sus esfuerzos para ayudar a los trabajadores a encontrar un nuevo empleo, combinando a tal efecto las prestaciones de apoyo a los ingresos con servicios de empleo, programas de formación y readaptación profesional y

[110] S. Scarpetta *et al.: Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation?* (París: OCDE, 2010). F. Bonnet, E. Ehmke y K. Hagemejer: «Social security in times of crisis», en *International Social Security Review*, núm. 63:2, 2010, págs. 47 a 70.

otras medidas para mejorar su empleabilidad. Como se indicó en la sección 2.4.1, la experiencia demuestra que ambos tipos de prestaciones (en efectivo y en especie) tienen que concederse de forma simultánea. Los servicios de empleo que funcionan de forma eficaz, al igual que las medidas que aumentan la empleabilidad, abrevian los períodos de desempleo y, por consiguiente, hacen menos perentoria la necesidad de depender de las prestaciones. Por otra parte, las prestaciones de apoyo a los ingresos son indispensables para que las personas puedan dedicar todos sus esfuerzos a la búsqueda de empleo o participar en programas de formación o readaptación profesional.

2.9.3. Cobertura de seguridad social de los jóvenes para riesgos distintos del desempleo

274. No existen muchos programas de seguridad social — salvo las prestaciones de desempleo para las personas que se incorporan al mercado de trabajo — concebidos específicamente para los jóvenes. Ahora bien, los jóvenes adultos, al igual que todos los demás grupos de edad, necesitan tener acceso a una gama de prestaciones sociales básicas que les ofrezca protección contra varias contingencias vitales y sociales.

275. Los hombres y las mujeres jóvenes necesitan poder contar con un *acceso efectivo a la atención de salud*. A unos y otras se les plantean problemas específicos cuando se desempeñan en empleos precarios sin una cobertura adecuada del seguro de salud, especialmente en los países en que esa protección se proporciona a través de los empleadores. Salvo que exista un servicio nacional de salud que garantice el acceso efectivo a la atención de salud, deberían ponerse en marcha programas, allí donde sea necesario, que subvencionen total o parcialmente las cotizaciones del seguro de salud de los jóvenes desempleados.

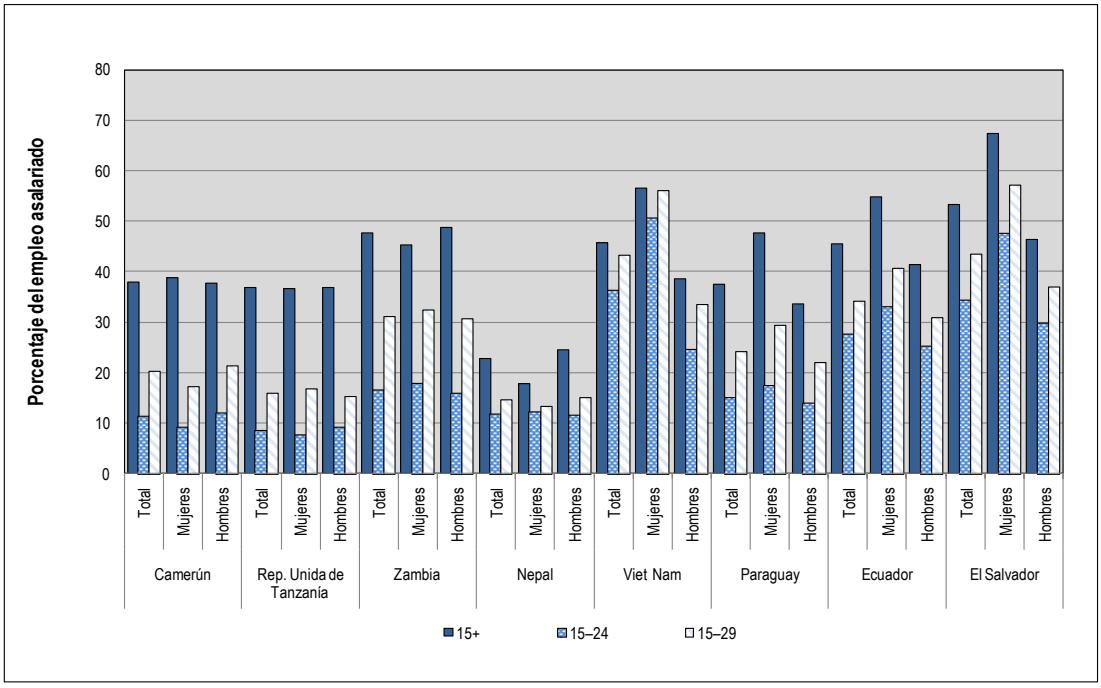
276. Existe la posibilidad de que los jóvenes ya tengan *responsabilidades familiares*. La protección de la maternidad y el acceso a servicios de guardería a precios asequibles son fundamentales para prestar apoyo y facilitar a las madres y los padres jóvenes su incorporación a empleos decentes y productivos, y garantizar la seguridad de los ingresos de estas familias. Además, las políticas de seguridad social deben prever prestaciones en efectivo para las familias jóvenes. Tal vez se requieran políticas específicas en los países en los que las prestaciones familiares (proporcionadas por el empleador o a través de un seguro social contributivo) guarden relación con el empleo. Para prestar apoyo a las familias jóvenes en esos países, es posible que se requieran determinadas prestaciones en efectivo financiadas mediante impuestos, así como programas de servicios sociales adecuados.

277. En muchos países, y sobre todo, aunque no exclusivamente, en los países de la OCDE donde es más marcado el fenómeno del envejecimiento de la población, se están modificando los *sistemas de pensión contributivos* de modo que, en el futuro, las pensiones dependerán en gran medida del tiempo y de la cantidad que hayan cotizado las personas a lo largo de toda su vida laboral. Mientras más tarde accedan los jóvenes al empleo formal, más bajas serán sus pensiones, y tal vez incluso resulten insuficientes para impedir que caigan en la pobreza en su vejez. Además, suele pasarse por alto el hecho de que el seguro de pensiones también ofrece protección social en caso de accidentes del trabajo, discapacidad o muerte del sostén de la familia, lo que tiene una importancia capital para quienes se ven afectados por tales contingencias. De ahí que haya que prever una serie de subsidios concretos financiados mediante impuestos u otras modalidades de créditos para las cotizaciones aplicables durante el tiempo que los jóvenes participen en programas de educación, formación profesional o en otros programas del mercado de trabajo, estén desempleados, dedicados al cuidado de los hijos, etc. A fin de garantizar un nivel adecuado de protección, la base para calcular esas

cotizaciones ficticias (créditos) debe ser más alta que el valor de las prestaciones otorgadas (por lo menos igual al salario mínimo).

278. Los gráficos 2.7 y 2.8 indican el nivel de la cobertura de hombres y mujeres jóvenes en los *sistemas de seguridad social contributivos* de determinados países. La relación entre la cobertura del seguro social y el porcentaje del empleo asalariado indica que, en algunos de los países de la muestra, existe una gran diferencia entre la tasa de cobertura de los jóvenes (de 15 a 24 años o de 15 a 29 años) y la tasa de cobertura de la población total asalariada. Es mucho menos probable que los jóvenes adultos de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años hagan aportaciones al seguro social en Camerún, Ecuador, El Salvador, Nepal, Paraguay, República Unida de Tanzanía y Zambia, mientras que esa disparidad es relativamente pequeña en el caso de Viet Nam. La diferencia entre los jóvenes y la población total asalariada es menor cuando se considera el grupo de edad comprendido entre los 15 y los 29 años.

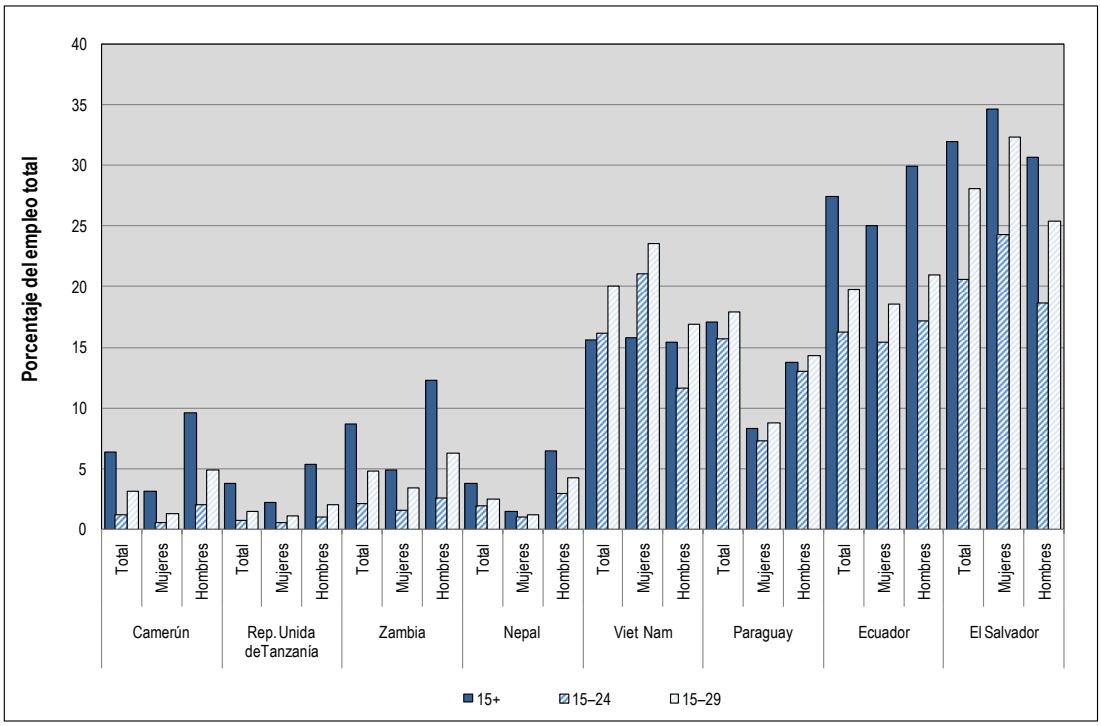
Gráfico 2.7. Cobertura de los jóvenes en los sistemas de seguridad social contributivos (seguro social) en países seleccionados, expresada como porcentaje del empleo asalariado



Nota: la cobertura específica puede ser distinta en cada país.

Fuente: Camerún: ECAM3 2007. Ecuador: SIEH-ENEMDU – Diciembre de 2009. El Salvador: CSES 2009. Paraguay: EPH 2010. Nepal: Encuesta sobre la fuerza de trabajo, 2008. República Unida de Tanzanía (territorio continental): Encuesta integrada sobre la fuerza de trabajo, 2005. Viet Nam: Encuesta sobre la fuerza de trabajo, 2009. Zambia: Encuesta sobre la fuerza de trabajo, 2009.

Gráfico 2.8. Cobertura de los jóvenes en los sistemas de seguridad social contributivos (seguro social) en países seleccionados, expresada como porcentaje del empleo total



Nota: la cobertura específica puede ser distinta en cada país.

Fuente: Camerún: ECAM3 2007. Ecuador: SIEH-ENEMDU – Diciembre de 2009. El Salvador: CSES 2009. Paraguay: EPH 2010. Nepal: Encuesta sobre la fuerza de trabajo, 2008. República Unida de Tanzanía (territorio continental): Encuesta integrada sobre la fuerza de trabajo, 2005. Viet Nam: Encuesta sobre la fuerza de trabajo, 2009. Zambia: Encuesta sobre la fuerza de trabajo, 2009.

279. La cobertura del seguro social expresada como porcentaje del empleo total (gráfico 2.8) muestra una vez más que existe una gran asimetría entre los jóvenes y el conjunto de la población adulta en Camerún, Ecuador, El Salvador, Nepal, República Unida de Tanzanía y Zambia. La situación es ligeramente diferente en el caso del Paraguay y Viet Nam, ya que algunas categorías de jóvenes registran tasas de cobertura más elevadas que los trabajadores adultos. Un análisis más cuidadoso de estos ejemplos permitiría extraer importantes enseñanzas sobre la interacción entre las estructuras del empleo y la cobertura de la seguridad social, así como sobre los mecanismos más eficaces para garantizar la cobertura de seguro social para los trabajadores jóvenes.

280. De ahí que el establecimiento de sistemas de prestaciones de desempleo que ofrezcan una cobertura adecuada a todos los trabajadores que la necesiten, sin distinción de edad, sea uno de los principales desafíos en materia de políticas. Una de las opciones para lograr este objetivo consiste en aplicar un sistema de prestaciones supeditado a la comprobación de recursos; sin embargo, el control de un sistema de esta índole puede resultar costoso, y se corre el riesgo de reducir los incentivos para trabajar. En última instancia, el apoyo a los ingresos para los jóvenes solicitantes de empleo que puedan necesitarlo debe facilitarse mediante una combinación de seguro de desempleo, ayudas al desempleo, programas de garantía del empleo y otras modalidades adaptadas a las condiciones particulares de cada grupo — según lo previsto en el concepto de Piso de Protección Social [111] — en conjunción con programas de mercado de trabajo. Como ya

[111] Véanse las Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), adoptadas por la CIT en su 100.ª reunión (junio de 2011).

se indicó en la sección 2.3 del presente informe, se trata de una tendencia cada vez más marcada, en la medida en que más gobiernos adoptan políticas que condicionan la percepción de ayudas sociales a la búsqueda activa de empleo o la participación en programas activos de mercado de trabajo. Ahora bien, estos programas deben ser suficientemente amplios, de manera que abarquen a todos los jóvenes desempleados. También habrán de incluir medidas especiales para fomentar la participación de los jóvenes desfavorecidos, en particular de aquellos que corren el riesgo de quedar desvinculados permanentemente del mercado laboral.

2.10. Participación de los jóvenes, diálogo social y negociación colectiva

281. Existen al menos dos dimensiones importantes por lo que respecta al diálogo social y el empleo juvenil. La primera tiene que ver con la participación y representación de los jóvenes en las instituciones y en los diálogos sobre diferentes cuestiones y opciones relacionadas con las políticas. El diálogo social es en primer lugar y ante todo un principio fundamental de la democracia. Consagra el derecho de los diferentes grupos interesados a expresar su opinión sobre las políticas públicas que afectan sus intereses, y a que se tengan seriamente en cuenta esas opiniones a la hora de formularlas y ponerlas en práctica. Comprende todos los tipos de negociación, consulta o simple intercambio de información entre representantes gubernamentales, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común. Si bien no se dispone de datos ni información sistemática sobre la participación de los jóvenes, es evidente que en muchos países no están bien organizados, y que en muy raras ocasiones se consulta a las organizaciones juveniles o éstas se encuentran representadas en los debates sobre las políticas que inciden en sus vidas y en su futuro. Las recientes protestas juveniles, como la de los *indignados* y otras mencionadas en la introducción del presente informe, ponen de manifiesto graves insuficiencias a este respecto y revelan una actitud crítica contra la falta de voz y de participación.

282. La segunda tiene que ver con el enorme valor instrumental del diálogo social. El diálogo entre el gobierno y los interlocutores sociales conduce a la formulación de políticas más adecuadas ya que permite acceder a un conjunto de informaciones y propuestas más completo de gran utilidad con miras al diseño e implementación de las políticas. Los encargados de la formulación de esas políticas podrían tener en cuenta los conocimientos y la experiencia de los interlocutores sociales — incluidas las aportaciones creativas de las redes sindicales juveniles y los empresarios jóvenes — ya que así podrán tener una idea más exacta de la naturaleza de los problemas que vayan a abordarse en las legislaciones o políticas que se propongan, los intereses que se verán afectados por ellas, las necesidades que deberían atender y las posibles repercusiones de unas y otras. Por otra parte, el diálogo social es un mecanismo de negociación que permite sopesar y conciliar intereses encontrados en beneficio del interés general del país. Asimismo, en la medida en que propende a asegurar el apoyo consensuado a las medidas propuestas, reduce la posibilidad de que dichas medidas encuentren oposición y den pie a conflictos que terminarían restándoles eficacia.

283. Desde esta perspectiva, es importante que los representantes de los jóvenes participen en el diseño y aplicación de las políticas de empleo juvenil que repercuten directamente en sus intereses. Deberán preverse mecanismos que permitan dar a conocer las aspiraciones, necesidades y problemas específicos de los jóvenes de manera que todo ello pueda tenerse en cuenta a la hora de diseñar las políticas de empleo juvenil. Una posibilidad en este sentido es que los propios interlocutores sociales sirvan de

intermediarios en ese proceso; también podría preverse la participación directa de los representantes de las organizaciones juveniles en el proceso de consulta sobre las políticas. Se están tomando medidas para mejorar la sindicación de los jóvenes. Por ejemplo, en 2010 la Confederación Sindical Internacional (CSI) inició una campaña para vincular el trabajo sindical mundial a la contratación y sindicación de jóvenes [112].

284. La situación actual en lo que atañe al peso del diálogo social en el proceso de diseño e implementación de las políticas de empleo juvenil es algo ambigua. Según un estudio de la OIT, en menos de la mitad de los países que han adoptado políticas de empleo juvenil ha habido una participación activa de los interlocutores sociales en los debates sobre las políticas y la elaboración de las mismas.

285. La situación es más clara por lo que respecta a la incorporación sistemática de las políticas de empleo juvenil a las políticas nacionales de empleo. Más de tres cuartas partes de los países que han elaborado políticas globales de empleo e integrado en ellas el empleo juvenil como una esfera de particular interés consultaron activamente a los interlocutores sociales a lo largo del proceso emprendido a tal efecto. Cuando se ha solicitado la ayuda de la OIT, por ejemplo para la elaboración de planes de acción integrados, se ha promovido y facilitado la participación de los interlocutores sociales, así como la celebración de consultas con numerosas organizaciones y redes juveniles.

286. Muy pocos países cuentan con instituciones formales a nivel nacional que se ocupen de las cuestiones relacionadas con el empleo de los jóvenes, aunque en algunos se están haciendo esfuerzos en este sentido. En España se creó en 2006 la Comisión Tripartita para el Empleo Joven, un órgano consultivo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En el Paraguay se creó por decreto presidencial en 2008 la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil. Se trata de un órgano participativo que aúna los esfuerzos de 26 instituciones (incluidos los interlocutores sociales) con el objeto de diseñar e implementar las políticas y programas sobre los jóvenes. En el Perú se estableció una comisión de diálogo social sobre empleo joven en la que participan representantes de organizaciones juveniles.

287. Ahora bien, a nivel local son más numerosos los ejemplos de instituciones de diálogo social sobre los programas de empleo juvenil. Cabe citar en este sentido los planes locales para la integración de los jóvenes en Francia *(Plans locaux pour l'insertion des jeunes)*, dos acuerdos tripartitos sobre empleo joven en Bulgaria y otro similar en Albania [113]. En algunos países también se ha recurrido a mecanismos especiales. Por ejemplo, en Alemania, Austria, Bélgica, República de Corea, Francia y Hungría y se han adoptado medidas de respuesta a la actual crisis económica mediante procesos de diálogo social.

288. El diálogo social no sólo es decisivo en relación con las políticas generales de empleo juvenil; también lo es en relación con ciertas intervenciones en el mercado de trabajo que inciden de forma significativa en las perspectivas de empleo y las condiciones de trabajo de los jóvenes, como por ejemplo la educación y la formación profesional, la fijación del salario mínimo, las políticas activas de mercado de trabajo y la legislación laboral.

289. En el ámbito de la educación y formación profesional es más frecuente el diálogo social. Por ejemplo, los interlocutores sociales de los países de la UE desempeñan un

[112] Confederación Sindical Internacional (CSI): *Nueva campaña de la CSI sobre sindicalización de los jóvenes*, noticias en línea, 23 de marzo de 2010.

[113] D. Rei: *Social dialogue on youth employment*, proyecto (Ginebra, OIT, 2011).

papel formal importante en el desarrollo y gestión de los sistemas de aprendizaje y formación profesional. Los interlocutores sociales también participan en la gestión de los fondos para formación que algunos países han creado (y que por lo general se financian mediante un sistema de gravámenes y subvenciones). También pueden citarse varios ejemplos de participación de los interlocutores sociales en el diseño del contenido de la formación profesional y de los sistemas de certificación de las calificaciones obtenidas. De esto último existen ejemplos en los países desarrollados y en desarrollo. En Alemania, en virtud del acuerdo sobre el «Futuro para la juventud mediante la formación», que había sido negociado entre el sindicato de trabajadores del sector químico y la patronal, se logró incrementar en un 8 por ciento el número de puestos de aprendiz que ofrecieron las empresas entre 2003 y 2008 [114]. Los interlocutores sociales participan en la gobernanza de los sistemas nacionales de formación en muchos países de América Latina, mientras que los consejos consultivos nacionales del trabajo de varios países de Asia y África presentan una composición tripartita. Además, en países como Chile, Malasia, Mauricio, Sri Lanka, Sudáfrica, Túnez y Turquía la participación tripartita es muy marcada en el diseño de los sistemas nacionales de certificación de las calificaciones.

290. En muy pocos casos se ha recurrido específicamente al diálogo social para diseñar los programas activos de mercado de trabajo destinados a los jóvenes. Asimismo, aunque el tripartismo y el diálogo social forman parte integral de la administración del trabajo en varios países, sólo en raras ocasiones esta colaboración se centra específicamente en cuestiones relacionadas con los jóvenes.

291. Por lo que respecta a los salarios mínimos, vale la pena señalar que 118 países prevén un salario mínimo y cerca de la mitad de ellos han fijado un submínimo específico para los jóvenes. Ahora bien, la determinación de esos salarios submínimos forma parte del proceso general para la fijación del salario mínimo. No se conoce ningún caso en el que la determinación de los salarios submínimos para los jóvenes se efectúe mediante un proceso separado basado en el diálogo social.

292. De lo anterior se desprende que puede hacerse mucho más para integrar el diálogo social en los procesos relacionados con las políticas de empleo juvenil, y garantizar la participación y representación efectiva de los jóvenes en las decisiones de política. Conviene subsanar ambas deficiencias, ya que ello permitiría mejorar el diseño e implementación de las medidas que se adopten para responder a la crisis del empleo de los jóvenes. Para eso es indispensable establecer organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas, de base amplia, representativas e independientes, y con las capacidades técnicas requeridas para entablar un diálogo social; también es necesario fortalecer el compromiso de todas las partes con el diálogo social y velar por el respeto de los derechos fundamentales de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. Asimismo, deberá promoverse activamente una mayor representación de los jóvenes en las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

2.10.1. La negociación colectiva y los jóvenes

293. La negociación colectiva es una forma particular de diálogo social. Vale la pena examinar cómo se utiliza este mecanismo para abordar cuestiones tales como el empleo y las condiciones de trabajo de los jóvenes. Este punto es particularmente importante, ya

[114] CSI y Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (CSD): *Investing in quality jobs, better coherence and social protection: Trade union statement to the G20 high level experts' seminar on employment policies*, París, 7 de abril de 2011.

que en algunos países se ha criticado a los interlocutores sociales por no prestar atención a la representación de los intereses de los trabajadores jóvenes.

294. En los países europeos en general existe una larga tradición de negociación colectiva. El examen de los cambios operados en los mecanismos de negociación colectiva empresa por empresa y de negociación colectiva multiempresa muestra que, dependiendo del tipo de sistema de relaciones laborales, los temas relacionados con el empleo juvenil se negocian en convenios colectivos a diferentes niveles. Por regla general, estos convenios abordan cuatro tipos de cuestiones. En primer lugar, el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo en virtud de políticas y medidas para fomentar la contratación de jóvenes trabajadores, como por ejemplo las pasantías y los aprendizajes. En segundo lugar, la estabilización del empleo de las categorías de trabajadores que, como los jóvenes, se consideran vulnerables. En tercer lugar, las medidas para mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores jóvenes, incluida la eliminación de las tarifas salariales para esta categoría de trabajadores (que más bien deben regularse mediante un salario mínimo). En cuarto lugar, las disposiciones sobre formación, que se abordan en los convenios más innovadores (véase el cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Convenios colectivos sobre empleo juvenil en países seleccionados

Contenido	País	Tipo de convenio	Principales disposiciones	Participantes	Fecha	Fuente
Ingreso en el empleo	Dinamarca	Convenio intersectorial nacional	Reforma del sistema de reembolso a fin de que las empresas tengan menos dificultades para aceptar aprendices y obtengan más beneficios de ello. Redoblar los esfuerzos para aumentar el número de aprendices	Sindicato Danés (LO) y Confederación de Empleadores de Dinamarca (DA)	14 de abril de 2009	EIRO, 2011
	Francia	Convenio nacional para el sector metalúrgico	Compromiso de mantener el número de aprendices en el nivel que tenía antes de la crisis y reforzar el papel de los tutores en el lugar de trabajo		7 de mayo de 2009	EIRO, 2011
	Francia	Convenio a nivel de las empresas	Compromiso de contratar 7.300 trabajadores jóvenes, sobre todo como aprendices	Peugeot, Citroen con la CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC y la GSEA	12 de enero de 2010	EIRO, 2011
	Francia	Convenio a nivel de las empresas	Compromiso de reemplazar con jóvenes el 55 por ciento de la fuerza de trabajo que se jubile e incrementar la proporción de trabajadores jóvenes con contratos permanentes	Bayard con la CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC y la SNJ	20 de enero de 2010	EIRO, 2011
	Francia	Convenio a nivel de las empresas	Dar prioridad a los trabajadores jóvenes en las políticas de contratación	La Poste con CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC	15 de mayo de 2008	EIRO, 2011
	Alemania	Convenio nacional para la industria de los productos químicos	Compromiso de crear 9.000 plazas nuevas de formación entre 2011 y 2013	IG BCE y BAVC	2010	EIRO, 2011

Contenido	País	Tipo de convenio	Principales disposiciones	Participantes	Fecha	Fuente
	Alemania	Convenio a nivel de las empresas	Compromiso de ofrecer 1.750 plazas de formación anuales, incluidas 300 plazas para estudiantes universitarios	Volkswagen e IG Metall	2010	EIRO, 2011
	Alemania	Convenio a nivel de las empresas	Compromiso de mantener las plazas de formación en un 2,9 por ciento de la fuerza de trabajo y de contratar 4.700 trabajadores con contrato permanente antes de 2013	Deutsche Telekom y Ver.di	2010	EIRO, 2011
	Alemania	Convenio regional para los sectores del gas, el agua y la electricidad en Renania del Norte-Westfalia	Compromiso de los empleadores de mantener el número de aprendices en el nivel que tenía antes de la crisis y de contratarlos en el período de 12 meses posterior a la conclusión de su formación		Julio de 2011	Boletín del ETUI, 2011
	Italia	Convenio a nivel de las empresas	Compromiso de dar prioridad a los solicitantes de primer empleo (menores de 29 años) en las contrataciones a través del sistema de aprendizaje profesional	Intesa San-Paolo y Dircredito, Fabi, CISL, Silcea, Sinfub, UGL, Credito y Uilca	Febrero de 2010	EIRO, 2011
	Italia	Convenio a nivel de las empresas	Reemplazo de 50 trabajadores con jubilación anticipada por 75 trabajadores jóvenes de las agencias de empleo temporal	El-Ital	Septiembre de 2010	EIRO, 2011
	Países Bajos	Convenio colectivo para las industrias de la pintura, el acabado y la instalación de vidrios	Compromiso de mantener el mismo número de aprendices		Otoño de 2009	EIRO, 2011
	Países Bajos	Convenio colectivo para el sector de la recreación	Compromiso de dar prioridad a quienes abandonan la escuela en las futuras contrataciones		Primavera de 2010	EIRO, 2011
	Países Bajos	Convenio colectivo para el sector de las farmacias	Creación de 100 plazas de aprendices para jóvenes desempleados		Primavera de 2010	EIRO, 2011
	Países Bajos	Convenio nacional para las industrias metalmecánica y de ingeniería eléctrica	Desembolso de 30 millones de euros para el mantenimiento del número de plazas de formación existentes. Esfuerzos para favorecer el ingreso de jóvenes en el mercado de trabajo mediante acuerdos para la jubilación anticipada	FNV Bondgenoten	Febrero de 2010	Boletín del ETUI, 2010

Contenido	País	Tipo de convenio	Principales disposiciones	Participantes	Fecha	Fuente
	Rusia	Convenio regional para la industria agrícola	Establecimiento de comisiones de industria para apoyar las políticas de empleo (por ejemplo cuotas de puestos de trabajo) para agricultores jóvenes menores de 35 años	Sindicato de Trabajadores de los Complejos Agrícolas e Industriales, Sindicato de Trabajadores de Explotaciones Campesinas de Kuzass y el Departamento Regional de Agricultura	Octubre de 2011	bakutoday.net
	Suecia	Convenio colectivo para la industria maderera	Reducción de las restricciones de la reglamentación en materia de despidos con miras a la contratación de trabajadores jóvenes	Sindicato de Trabajadores del Sector Forestal, de la Madera y de las industrias Gráficas, y la Federación Sueca de la Industria de la Madera y de los Muebles	2010	EIRO, 2011
Empleo	Alemania	Convenio regional para el sector metalúrgico y eléctrico	Compromiso de contratar a los aprendices en el período de 12 meses posterior a la conclusión de su formación	IG Metall y Gesamtmetall	Febrero de 2010	EIRO, 2011
	Alemania	Sector metalúrgico de Baviera	Los trabajadores jóvenes que no sean contratados con un contrato permanente tras concluir su formación pueden regresar a su antiguo empleador en calidad de trabajadores de agencia de empleo temporal	IG Metall e Industriegewerk-schaft Metall		EIRO, 2011
	Italia	Convenio a nivel de las empresas	Estabilización en el empleo de 1.100 aprendices. Contratación de 120 trabajadores nuevos a finales de 2010 y de 1.000 en 2013	Unicredit	Octubre de 2010	EIRO, 2011
	Polonia	Convenio a nivel de las empresas	Contrato indefinido para 100 trabajadores jóvenes con contrato de duración determinada	General Motors de Polonia y Sindicato Independiente y Autónomo GMMP Alianza de Sindicatos	Septiembre de 2010	EIRO, 2011
Salarios y otras prestaciones	Australia	Convenio a nivel de las empresas	Eliminación de la tarifa de remuneración para los jóvenes	ACTU y SAD con IKEA	Julio de 2009	Sindicatos de Australia
	Australia	Convenio a nivel de las empresas	Prestaciones para trabajadores jóvenes desalentados afiliados a «Youth Outreach Australia»: salarios más altos, vacaciones	Mission Australia con Sindicato Australiano de Trabajadores	2008	Convenio colectivo

Contenido	País	Tipo de convenio	Principales disposiciones	Participantes	Fecha	Fuente
			anuales más largas, vivienda	Municipales, Administrativos Oficinistas y de Servicios; Sindicato de las Industrias de Fabricación de Licores, Misceláneas y de Hotelería; Sindicato de Trabajadores de los Servicios de Salud; Federación Australiana de Enfermeras y el Sindicato Independiente de la Educación		
	Bélgica	Convenio nacional para la industria de los productos químicos	Eliminación de la tarifa de remuneración para los jóvenes	ABVV/FGTB y ACV/CSC	Abril de 2011	Boletín del ETUI, 2011
	Canadá	Convenio regional para el sector público	Inclusión de los trabajadores ocasionales jóvenes en planes de seguro colectivo pagados por los asalariados	Gobierno regional de la Isla del Príncipe Eduardo y Sindicato de empleados públicos de la Isla del Príncipe Eduardo	Julio de 2011	Convenio colectivo
	Canadá	Convenio regional	Compromiso del distrito de Kitimat de poner en marcha proyectos de empleo juvenil patrocinados a nivel federal y provincial	Asociación de Bomberos de Kitimat y Distrito de Kitimat	2009	Convenio colectivo
	Dinamarca	Convenio nacional para la industria manufacturera	Aumento de los salarios y seguro de discapacidad para los aprendices	Sindicato Danés (LO) y Confederación de Empleadores de Dinamarca (DA)	Principios de 2010	EIRO, 2011
	Alemania	Convenio nacional para la industria de los productos químicos	Incremento salarial de 35 euros mensuales para los aprendices	IG BCE y representantes de las confederaciones de empleadores	Abril de 2011	Boletín del ETUI, 2011
	Países Bajos	Convenio nacional para el sector de atención a la salud	Eliminación de la escala de salarios de los jóvenes	Abvakabo FNV	Abril de 2011	Boletín del ETUI, 2011

Contenido	País	Tipo de convenio	Principales disposiciones	Participantes	Fecha	Fuente
	Países Bajos	Convenio nacional para el sector de atención a la salud	Incremento salarial para cerca de 30.000 trabajadores jóvenes en el sector de la atención a la salud. El convenio también contiene disposiciones relativas a la formación profesional y la movilidad	FNV Abvakabo y CNV Publieke Zaak con la organización de empleadores del sector de los servicios de atención de los jóvenes MOgroep	Octubre de 2010	Boletín del ETUI, 2010
	Países Bajos	Convenio nacional para la industria metalúrgica y de ingeniería electrónica	Eliminación de la escala de salarios de los jóvenes	FME-CWM y FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen, De Unie y VHP2	Abril de 2011	Boletín del ETUI, 2011
Formación	Suecia	Convenio entre industrias	Compromiso de los empleadores para ofrecer programas de educación y formación profesional a los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo	IF Metall y la Asociación Sueca del Sector Industrial y Químico, la Asociación de Empleadores de la Industria del Metal y del Acero, la Federación Sindical y de Empleadores del Sector de la Soldadura, la Asociación Sueca de las Industrias de la Ingeniería, y la Asociación de Empleadores de la Industria de la Minería	Noviembre de 2010	EIRO, 2011

Fuente: Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo de la OIT.

2.11. Coherencia, coordinación y evaluación de las políticas

295. En las secciones 2.2 a 2.10 del presente informe se ha hecho una presentación sucinta de la gran variedad de ámbitos de política que inciden en el trabajo decente para jóvenes, ya sea porque crean oportunidades de empleo, protegen los derechos o mejoran la calidad del trabajo y la calidad de vida. La eficacia de esas medidas depende de varios factores cruciales: un diagnóstico adecuado de las limitaciones que impone cada contexto y las dificultades con que tropieza cada grupo específico de jóvenes; el nivel de los recursos asignados; la calidad de la aplicación de las medidas; y, sobre todo, la coherencia e interacción de las diferentes esferas de política.

296. La crisis del empleo juvenil es un problema cuya solución requiere un nivel importante de coherencia y coordinación de las políticas. Los paquetes de políticas para

abordar este problema comprenden medidas macroeconómicas, estrategias sectoriales, políticas sociales e intervenciones microeconómicas. Ello exige una gran coordinación entre los ministerios que se ocupan de las políticas económicas — planificación, finanzas, comercio e industria — y los ministerios encargados de la educación y la formación profesional, las políticas de mercado de trabajo y la protección social. En el nivel de las intervenciones microeconómicas, cada vez son más numerosas las instituciones que intervienen en los programas y proyectos relacionados con el empleo de los jóvenes: instituciones encargadas de facilitar la transición de la escuela al trabajo, o que se ocupan de diversas políticas activas de mercado de trabajo (incluidos los programas especiales destinados a diferentes grupos de jóvenes desfavorecidos), de proyectos de creación de empleo directo en zonas rurales, así como de programas de promoción de las empresas y de asistencia social para las familias.

297. Aparte de los organismos públicos, en la sección 2.1 se hizo hincapié en el papel decisivo del sector privado, las alianzas de colaboración público-privadas y los sindicatos. En los programas de empleo para los jóvenes también intervienen diferentes actores de la sociedad civil, incluidas organizaciones juveniles.

298. Todo ello dificulta la coherencia y coordinación de las políticas. No obstante, pese a su complejidad, este es un problema que debe encararse. En vista de los escasos recursos de que se dispone para abordar el problema del empleo juvenil, es imprescindible garantizar una máxima efectividad de las inversiones mediante una coordinación más eficaz de las políticas. Mejorar la coherencia y coordinación de las políticas reportará beneficios, tanto en términos del aprovechamiento de las posibles sinergias entre ellas como de los costos que se ahorran al evitar la aplicación de políticas contradictorias y la duplicación innecesaria de los esfuerzos.

299. Es indispensable que el empleo juvenil se articule eficazmente como un objetivo prioritario en los planes de desarrollo y las políticas de empleo nacionales dado que la tasa global de crecimiento, al igual que las pautas de crecimiento en la productividad y el empleo, son factores sumamente importantes para las perspectivas de empleo de los jóvenes. Sin una elevada tasa de productividad y de crecimiento del empleo resulta difícil reducir de forma significativa el desempleo juvenil, con independencia de que las políticas de estímulo de la oferta — como las políticas de formación profesional y las políticas activas de mercado de trabajo — hayan sido diseñadas e implementadas de forma adecuada. El éxito de tales políticas, que son esenciales por derecho propio, depende en gran medida de la tasa global de creación de empleo de la economía y, asimismo, de los tipos de empleo que se creen.

300. En la sección 2.1 se examinaron los distintos modelos institucionales para abordar el problema del empleo juvenil. En el plano nacional, un requisito fundamental es que el gobierno cuente con un organismo técnico especializado con los medios y capacidades que ello requiere. Dicho organismo se encargaría de elaborar y propugnar la aceptación de propuestas sólidas desde el punto de vista técnico de políticas que permitan incorporar eficazmente la perspectiva de los jóvenes en el objetivo del empleo. Para ello es indispensable que este organismo cuente con una sólida capacidad para llevar a cabo investigaciones y análisis de las políticas, de modo que esté en condiciones de abordar con seriedad cuestiones como qué políticas en vigor plantean obstáculos al empleo de los jóvenes, qué sectores e industrias pueden contribuir en mayor medida a aumentar la demanda de trabajadores jóvenes y cómo pueden promoverse, y qué tipo de políticas podrían resultar más eficaces para fomentar el empleo juvenil. La localización de ese organismo dentro de la estructura gubernamental no tiene tanta importancia como el hecho de que cuente con capacidades técnicas adecuadas y el suficiente respaldo político para poder cumplir su cometido.

301. Ese organismo también debería encargarse de controlar el grado de coherencia entre los principales programas y proyectos de acción orientados a la promoción del empleo juvenil. Para ello debería identificar los problemas y dificultades que se plantean en un momento dado, y formular propuestas sobre la manera cómo podrían resolverse.

302. Existen otros ejemplos que subrayan la importancia de la coherencia de las políticas. La inadecuación de las competencias laborales y los déficits de mano de obra en determinados sectores de la economía a veces son un reflejo de las malas condiciones de trabajo y remuneración, y no pueden abordarse con medidas para mejorar la formación profesional. Como ya se ha señalado en este informe en repetidas ocasiones, es necesario crear sinergias estrechas entre las medidas de apoyo a los ingresos y las medidas de activación.

303. La coherencia de las políticas de empleo también presenta una dimensión sumamente importante a nivel de la gobernanza mundial. En efecto, a raíz de la reciente crisis mundial se han multiplicado los debates y la documentación sobre la coherencia entre las políticas que propugnan las distintas organizaciones multilaterales y las repercusiones que ello tiene en la formulación de las políticas a nivel de los países [115].

304. Lo que corresponde ahora es determinar de qué manera puede garantizarse que la dimensión del empleo juvenil quede recogida efectivamente en ese nuevo marco. En el capítulo 3 se estudian las alianzas mundiales que dan prioridad al empleo juvenil. Habida cuenta de las desmedidas proporciones que está alcanzando la crisis del empleo de los jóvenes, tal vez haya llegado el momento de revisar, reforzar y dar un nuevo impulso a las intervenciones en todos los niveles, incluso a través de coaliciones y alianzas a escala regional y mundial.

2.11.1. Supervisión y evaluación

305. También es esencial supervisar y evaluar rigurosamente la ejecución y los resultados a fin de lograr que los recursos asignados a la promoción del empleo juvenil tengan el mayor impacto posible. El proceso de supervisión y evaluación de la puesta en práctica de las políticas, programas y proyectos debería tener como objetivo identificar las deficiencias fundamentales y los medios que podrían emplearse para corregirlas, así como establecer cuáles son los principales factores que influyen en la obtención de resultados satisfactorios. De este modo se obtiene información vital para mejorar el diseño de las políticas, los programas y los proyectos que se elaboren en el futuro. Al mismo tiempo, la evaluación específica de los resultados de diferentes tipos de intervenciones servirá de base para efectuar una reasignación de los recursos que favorezca en mayor medida a los programas que hayan demostrado ser más eficaces.

306. Aunque los efectos de las intervenciones orientadas al mercado de trabajo de los jóvenes se han evaluado en alguna medida, existen muy pocas evaluaciones de su sostenibilidad financiera y fiscal [116]. Este tipo de evaluaciones son muy importantes, sobre todo cuando los programas de empleo juvenil dependen casi en su totalidad de financiación externa, como en el caso de África Subsahariana.

[115] Véase, por ejemplo, OIT y FMI: *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social, op. cit.*

[116] De los 289 casos documentados en el texto, sólo se ha medido el impacto neto del 25 por ciento de las intervenciones para promover el empleo juvenil.

Capítulo 3

Apoyo de la OIT al empleo juvenil y alianzas de colaboración mundiales

307. En el presente capítulo se examina el enfoque aplicado por la OIT para fomentar el trabajo decente para los jóvenes, mediante el apoyo de sus mandantes y la promoción en el plano mundial. En el capítulo 2 se han dado numerosos ejemplos del aspecto transversal de este enfoque y de sus vínculos con el Programa de Trabajo Decente. En este capítulo se examinan también las alianzas de colaboración en el plano mundial y regional para abordar la crisis del empleo de los jóvenes.

3.1. La estrategia de apoyo de la OIT

308. Como ya se dijo, la OIT se ocupa desde hace mucho tiempo de las cuestiones que suscita el empleo juvenil, mediante su acción normativa y sus actividades de cooperación técnica. Estos enfoques han evolucionado a lo largo de los años en respuesta al cambiante entorno económico y a las necesidades de los mandantes. Hasta la década de 1970, el grueso de la labor de la OIT relacionada con los jóvenes se centraba en la protección de los jóvenes trabajadores y se llevaba a cabo principalmente mediante la adopción de normas del trabajo y resoluciones de la Conferencia. Desde la década de 1970 la promoción del empleo de los jóvenes comenzó a ocupar un lugar más destacado en el análisis de políticas, la investigación y las actividades de cooperación técnica de la OIT.

309. Actualmente, la labor de la Oficina se orienta en función del Programa de Trabajo Decente y todos los marcos pertinentes, con inclusión del Programa Global de Empleo, el Pacto Mundial para el Empleo, las conclusiones de la Conferencia relativas a la discusión recurrente sobre el empleo (2010), y la resolución de 2005 sobre el empleo de los jóvenes.

310. La resolución de 2005 es el marco más completo y actualizado para la labor que realiza la OIT en esta esfera. A fin de dar efecto a su plan de acción, la Oficina ha elaborado una estrategia basada en tres pilares: i) creación de conocimientos; ii) fomento y promoción del trabajo decente para los jóvenes; y iii) asistencia técnica para apoyar a los mandantes en sus esfuerzos encaminados a aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los empleos para los jóvenes. En el gráfico 3.1 se ilustran el objetivo, los resultados y los medios de acción del enfoque integrado que aplica la OIT a su labor en favor del empleo juvenil. El equipo global de especialistas técnicos aplica el enfoque de tres pilares en la sede y en las oficinas exteriores.

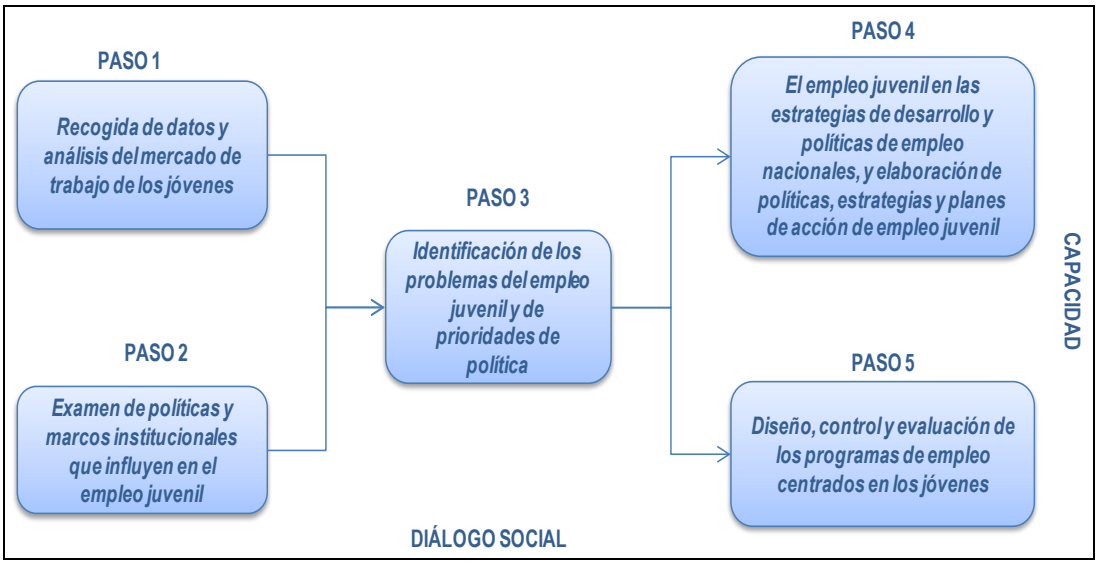
Gráfico 3.1. Estrategia de la OIT para apoyar el empleo de los jóvenes

<table>
<tr><th colspan="3">Objetivo: Acceso de las mujeres y los hombres jóvenes al empleo decente y a oportunidades de ingreso</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Resultados</td><td colspan="2">El empleo juvenil se incorpora a los marcos de desarrollo y las políticas de empleo nacionales</td></tr>
<tr><td colspan="2">Se formulan y aplican planes de acción nacionales sobre el empleo juvenil</td></tr>
<tr><td colspan="2">Los gobiernos ejecutan programas nacionales en relación con el trabajo decente de los jóvenes en cooperación con los interlocutores sociales</td></tr>
<tr><td colspan="2">Difusión de información, sensibilización, formación y estrategia de comunicación sobre los jóvenes</td></tr>
<tr><th>Conocimientos</th><th>Fomento</th><th>Asistencia técnica</th></tr>
<tr><td>❑ Metodología y herramientas utilizadas por los formuladores de política en materia de empleo de los jóvenes
❑ Se efectúan investigaciones y evaluaciones para determinar el impacto de las políticas y programas de empleo juvenil</td><td>❑ Se realizan actividades de fomento y promoción en favor del trabajo decente para los jóvenes
❑ Se establecen alianzas de colaboración mundiales, regionales y nacionales para favorecer el empleo juvenil</td><td>❑ Se incorpora el empleo de los jóvenes en los marcos de desarrollo y las políticas de empleo nacionales
❑ Se adoptan e implementan políticas de empleo y planes de acción nacionales en favor de los jóvenes
❑ Se realizan y evalúan intervenciones para mejorar el empleo y el ingreso de los jóvenes</td></tr>
</table>

Fuente: OIT, Programa de Empleo Juvenil.

311. En el plan nacional, la OIT combina su apoyo técnico con servicios de asesoramiento para fortalecer la formulación de políticas y las reformas institucionales, lo que entraña intervenciones directas para demostrar la eficacia de las políticas y programas de empleo juvenil (véase el gráfico 3.2). En este enfoque participan los ministerios competentes y los interlocutores sociales y, en ciertos casos, otras organizaciones que representan los intereses de los jóvenes. Aunque el apoyo al empleo juvenil se adapta a los países y las regiones, y los contextos y las autoridades, consta normalmente de los siguientes elementos: i) análisis de la eficacia de las políticas y programas nacionales del empleo juvenil; ii) creación de capacidad y asistencia técnica a los gobiernos, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en lo que respecta a la formulación y aplicación de políticas y estrategias de empleo juvenil; iii) diseño de programas dirigidos a destinatarios específicos, que incluyen políticas activas de mercado de trabajo, formación, servicios de empleo, inversiones intensivas en empleo, transición a la formalidad e iniciativa empresarial de los jóvenes; iv) actividades de fomento y sensibilización para promover el trabajo decente en favor de los jóvenes; y v) servicios de asesoramiento a través de la asociación Red de empleo de los jóvenes, servicios que incluyen talleres de evaluación y apoyo a los países que siguen las orientaciones de la Red.

Gráfico 3.2. Modelo a nivel de país de asistencia técnica en materia de empleo juvenil

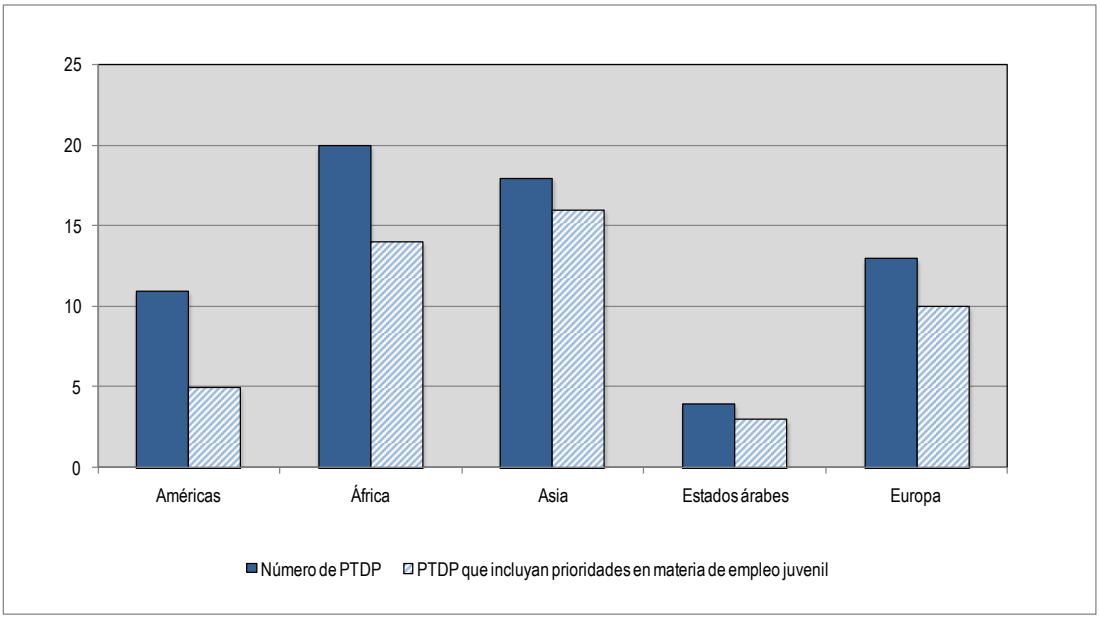


Fuente: OIT, Programa de Empleo Juvenil.

312. En los últimos seis años unos 60 países han recibido apoyo de la OIT para elaborar y aplicar estrategias destinadas a los jóvenes (véase el anexo 1). Como consecuencia de la crisis mundial, la demanda de asistencia de la OIT en materia de empleo juvenil aumentó significativamente durante el bienio 2010-2011, ya que 47 Estados Miembros solicitaron el apoyo de la OIT. Esto refleja la gravedad de los problemas que afrontan los jóvenes en el mercado de trabajo, la prioridad cada vez mayor que se otorga al empleo juvenil en la mayoría de las estrategias nacionales de desarrollo y el renovado compromiso de los donantes multilaterales y las organizaciones internacionales para respaldar intervenciones favorables al empleo juvenil en los países de ingresos bajos y medianos.

313. El hecho de que los mandantes de la OIT concedan mayor prioridad al empleo juvenil queda reflejado también en los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP). Más del 70 por ciento de los 66 PTDP que se realizaban en 2010 incluían prioridades y/o resultados en relación con el empleo juvenil, y la mayoría de estos programas se ejecutaban en Asia y África (véase el gráfico 3.3).

Gráfico 3.3. PTDP que incluyen resultados en materia de empleo juvenil (por región)



Fuente: OIT, Programa de Empleo Juvenil.

314. En noviembre de 2011 se encontraban en curso unos 53 proyectos de empleo juvenil del programa de cooperación técnica de la OIT (véase el anexo 2). La mayoría de estos proyectos apoyan la implementación de las prioridades y los resultados de los PTDP y se centran en varios aspectos cruciales para abordar el desafío que suscita el empleo juvenil. En un número creciente de estos proyectos se combina el desarrollo institucional con la ejecución de programas piloto que tienden a mejorar directamente los medios de subsistencia de los jóvenes (véanse en el recuadro 3.1 ejemplos de intervenciones recientemente evaluadas).

Recuadro 3.1
Resultados de una selección de proyectos de la OIT sobre empleo juvenil

Los resultados de las evaluaciones intermedias y de final de período realizadas recientemente sobre la ejecución de los proyectos relativos al empleo juvenil demostraron su eficacia en términos de política y cambio institucional, y dejaron constancia de la acción emprendida para mejorar el empleo juvenil. Concretamente:

El **proyecto sobre educación y formación profesional para el empleo de los jóvenes en Indonesia** logró los siguientes resultados: i) más de 70.000 jóvenes beneficiaron de asesoramiento en materia de empleo y educación, y servicios de apoyo a la empleabilidad y la iniciativa empresarial, a través del sistema de enseñanza y los centros de empleo; ii) aproximadamente el 65 por ciento de los jóvenes que asistieron a las sesiones de formación para mejorar competencias profesionales se encuentran ya empleados o trabajan por cuenta propia, y el 47 por ciento de ellos son mujeres; iii) el Ministerio de Educación Nacional ha introducido reformas en la formación no formal basada en competencias que imparten proveedores privados y ONG.

El **Programa de Empleo Juvenil en Timor-Leste** generó 1.046.014 días de trabajo para 35.533 personas en las zonas rurales. Cerca del 70 por ciento de los jóvenes participantes en los proyectos intensivos en empleo mejoraron su alfabetización básica y conocimientos de cálculo aritmético. Más de 12.000 jóvenes en busca de empleo se beneficiaron de servicios de asesoramiento, colocación, así como de pasantías y asistencia para trabajar por cuenta propia. El Fondo de Empleo y Formación, que fue establecido para ayudar a los jóvenes desfavorecidos, aportó una parte de la

correspondiente financiación.

El programa regional para la **Promoción del Empleo Juvenil en América Latina** permitió ejecutar programas rentables de empleo y formación en favor de más de 17.000 jóvenes desfavorecidos. El componente de desarrollo institucional de este programa se tradujo en un cambio sistémico, ya que hizo posible que el empleo juvenil pasara a ocupar un lugar preeminente en las prioridades de desarrollo de los ocho países latinoamericanos interesados.

En el Perú, el Plan de Acción sobre el Empleo de los Jóvenes (2009-2012) elaborado por el Gobierno con el apoyo técnico de la OIT ha permitido prestar asistencia para encontrar trabajo a más de 260.000 jóvenes desfavorecidos. De conformidad con este plan de acción, el Gobierno ha realizado las siguientes reformas institucionales: reducción del «papeleo» y los costos relacionados con las solicitudes de trabajo, mediante la introducción por el Servicio Público de Empleo de un único certificado integral y gratuito que contiene todos los elementos de información (Certi-Joven), la modernización de los servicios de orientación profesional; el establecimiento de un programa de formación centrado en los jóvenes empresarios, junto con un sistema de información que simplifica la evaluación del mercado; y un servicio de información y orientación en línea para jóvenes migrantes que viven en el extranjero y jóvenes peruanos que tienen la intención de buscar trabajo en el extranjero.

Fuente: OIT, Programa de Empleo Juvenil.

315. En una evaluación independiente realizada en 2009 en relación con la estrategia seguida por la OIT en materia de empleo juvenil se llegó a la conclusión de que el enfoque e iniciativas mencionados respondían a las necesidades de empleo de los jóvenes, así como a los Programas de Trabajo Decente nacionales y a las prioridades de los mandantes de la OIT [1]. En la evaluación se instó a la Oficina a apoyar enfoques integrados por lo que hace al empleo juvenil a nivel de país, por ejemplo, mejorando la coordinación entre los departamentos y programas.

316. Para dar aplicación a las recomendaciones de esta evaluación, la Oficina fortaleció la programación conjunta relativa al empleo juvenil a nivel de país, entre otras cosas, elaborando un conjunto de herramientas de gestión y planificación, designando puntos focales de empleo juvenil en cada región y país destinatario, y organizando eventos para intercambiar conocimientos y plataformas virtuales. Estas actividades sirven para promover la cooperación y las sinergias entre los expertos y profesionales dentro y fuera de la OIT. Asimismo, se mejoró aún más la colaboración internacional, mediante un servicio mundial de gestión del conocimiento, que incluye eventos interregionales con presencia física, foros en línea y comunidades de prácticas.

317. En la esfera del desarrollo del conocimiento, la Oficina ha preparado más de 60 publicaciones sobre varios temas relacionados con la índole y las dimensiones del desafío del empleo juvenil. En estas publicaciones se incluyen datos sobre indicadores clave del mercado de trabajo juvenil, la evaluación de políticas y programas por país y el examen de marcos institucionales [2]. Estos análisis se han publicado como documentos de base para las discusiones de políticas y la promoción en eventos nacionales, regionales e internacionales [3]. La nueva temática y la investigación por país en lo que atañe a las

[1] OIT: *Evaluación independiente de la estrategia de la OIT destinada a incrementar las capacidades 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] Véanse las páginas web del Programa de Empleo Juvenil de la OIT en: www.ilo.org/youth.

[3] En ese sentido, un ejemplo reciente es el estudio conjunto OIT-OCDE sobre empleo juvenil para contribuir a los debates de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, que dieron lugar a la creación del Grupo de Trabajo sobre empleo del G-20 en 2011. Véase la declaración final de la Cumbre de Cannes del G-20 en: http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/cannes-summit-final-declaration.1557.html.

políticas macroeconómicas favorables al empleo reviste particular importancia para el empleo de los jóvenes [4].

318. Se están emprendiendo nuevas iniciativas para establecer una base mundial de datos sobre políticas de empleo juvenil que guarde relación con la base de datos sobre políticas nacionales de empleo, y como parte del plan adoptado en toda la Oficina para crear un nuevo portal de información unificada. Está previsto organizar nuevas rondas de encuestas sobre la transición del ámbito académico al mundo laboral. Se están llevando a cabo investigaciones sobre las pautas emergentes de la integración de los jóvenes en los mercados de trabajo, lo que incluye cuestiones tales como la naturaleza de los contratos y los salarios, y la migración juvenil.

319. Desde 2004 se vienen publicando regularmente las *Tendencias mundiales del empleo juvenil* de la OIT, que se han convertido en la principal referencia de estadísticas sobre el empleo juvenil en todo el mundo. Se han elaborado varias herramientas y metodologías para apoyar a la asistencia técnica que se presta a los Estados Miembros. Esto incluye las metodologías para realizar encuestas sobre la transición del ámbito académico al mundo laboral (véase el recuadro 3.2), la formulación de planes de acción nacionales (PAN) sobre el empleo juvenil y para el diseño y la puesta en práctica de actividades de formación para el empoderamiento económico en las zonas rurales, así como varias herramientas y guías sobre el aprendizaje, las competencias para buscar empleo, los derechos en el trabajo y la iniciativa empresarial de los jóvenes.

Recuadro 3.2
Encuestas sobre la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo

Las limitaciones que restringen actualmente la información sobre el mercado de trabajo han hecho que resulte difícil elucidar de forma satisfactoria la razón por la cual la transición entre la escuela y el trabajo es larga y difícil hoy en día para tantos jóvenes. Para responder a esta evidente laguna en la información, la OIT preparó una encuesta sobre la transición del ámbito académico al mundo laboral y participa actualmente en un proyecto relativo al trabajo para jóvenes, con el fin de llevar a cabo este tipo de encuesta en 28 países durante los próximos cinco años. Estas encuestas constan de dos encuestas: una de ellas destinada a los jóvenes y la segunda a las empresas. Este enfoque dual permite que los países generen un gran acervo de datos sobre las características de los jóvenes y sus nexos con el mercado de trabajo, así como sobre las necesidades y las oportunidades de las empresas para absorber mano de obra. Estos datos no son en sí mismos únicos en su tipo, aunque suelen ser más detallados que los de una encuesta típica sobre la fuerza de trabajo. Lo que distingue realmente a estas encuestas de otras es: 1) la preparación de indicadores que definen las fases de transición y la calidad de la transición, y 2) la aplicación del «trabajo decente» en cuanto concepto que ha de integrarse en el marco analítico de las encuestas mencionadas.

Las encuestas sobre la transición del ámbito académico al mundo laboral de los jóvenes atienden a diferentes objetivos. En primer lugar, permiten detectar las características individuales de los jóvenes que explican sus desventajas a la hora de acceder al mercado de trabajo. Esto, a su vez, resulta esencial para definir una respuesta de política con el fin de prevenir el surgimiento de factores de riesgo, así como medidas encaminadas a responder a dichos factores, que tienen efectos

[4] En el marco del seguimiento de las conclusiones relativas a la Discusión Recurrente sobre el Empleo (2010), la OIT (Departamento de Política de Empleo) inició 11 estudios por país en todas las regiones, en los que se evaluó el marco macroeconómico prevaleciente en términos de sus efectos sobre el empleo y la pobreza. En los estudios mencionados se utilizó esta evaluación para proponer una serie de recomendaciones de política que podrían conducir a un marco macroeconómico favorable al empleo. Todos estos estudios se han validado en talleres técnicos sea en el plano nacional o en Ginebra, y se han dado a la luz progresivamente como publicaciones de la OIT que podrían servir de base para otros diálogos ulteriores sobre políticas.

negativos sobre la transición al trabajo decente. En segundo lugar, las encuestas sirven para identificar las características de la demanda de trabajo juvenil, incluso en esferas específicas, lo que contribuye a determinar desajustes que pueden solucionarse mediante intervenciones de política. En tercer lugar, en los países donde no se encuentra desarrollado el sistema de información sobre el mercado de trabajo, estas encuestas constituyen un instrumento que genera datos fiables para la formulación de políticas. En países con un sistema de información sobre el mercado de trabajo razonablemente desarrollado, las encuestas mencionadas contribuyen a arrojar luz sobre esferas que no cubren normalmente las encuestas sobre los hogares, por ejemplo, las condiciones de trabajo, los salarios y los ingresos de los jóvenes, su participación en la economía informal, su acceso a los productos financieros y las dificultades que experimentan para gestionar sus empresas. Por último, proporcionan información a los gobiernos, los interlocutores sociales y la comunidad de desarrollo sobre los ámbitos del empleo juvenil que han de abordarse sin tardanza.

En una reciente síntesis de los resultados de las encuestas de la OIT se indica, entre otras cosas, que:

- Más de dos terceras partes de los jóvenes desempleados en Egipto y Nepal consideraría la posibilidad de emigrar para conseguir trabajo. En otros países — Azerbaiyán, China, la República Islámica del Irán y Mongolia — esta proporción es en promedio de un 40 por ciento.
- Los jóvenes con educación superior no tienen garantizada una transición más fácil del ámbito académico al mundo laboral.
- El período medio entre la conclusión de los estudios y la obtención de un empleo con contrato de duración determinada y/o satisfactorio (para jóvenes que han hecho esa transición) era de 29 meses en el caso de un joven egipcio. Los períodos de transición correspondientes a los hombres jóvenes eran más largos que los de las mujeres jóvenes (32 meses en comparación con 20 meses, respectivamente) y resultaban progresivamente más cortos, a medida que ascendía el nivel de educación del joven considerado (96 meses para jóvenes con educación primaria, en comparación con 19 meses para los titulados de una universidad). Ahora bien, incluso en el caso de los jóvenes egipcios con educación superior el período de transición seguía siendo de 33 meses a contar de su graduación.
- La relación prevista entre los horarios de trabajo y los ingresos viene representada por una curva ascendente. Con todo, los datos de las encuestas no permitieron observar una relación tan clara en el caso de los jóvenes. Únicamente en Azerbaiyán y Egipto esta relación fue positiva, mientras que en otros países no se determinó una correlación evidente. Esto puede obedecer a un número considerable de errores de información sobre la duración habitual de la semana de trabajo o los ingresos mensuales, o puede significar que los horarios de trabajo variaban significativamente de una semana a otra. En ese sentido, un indicio es que con independencia del número de horas que haya trabajado un joven, sus ingresos totales a final de mes no se modificaban considerablemente. Es probable que una proporción significativa de jóvenes haya realizado trabajos de escasa productividad, por ser esta la única opción que tenía para obtener ingresos.

Véase M. Matsumoto y S. Elder: *Characterizing the school-to-work transitions of Young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys,* documento sobre empleo núm. 51 (Ginebra, OIT, 2010).

Fuente: OIT, Programa de Empleo Juvenil.

320. Desde 2006 se vienen emprendiendo varias iniciativas de defensa para promover la resolución de 2005 de la Conferencia en eventos nacionales, regionales e internacionales, entre otros, las Reuniones Regionales de la OIT, los eventos tripartitos sobre el empleo de los jóvenes y conferencias ministeriales. Se han emprendido varias campañas para promover la empleabilidad, la creación de empleos y los derechos en el trabajo. En julio de 2006 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». Esta campaña fue lanzada en el Festival Exit organizado en Serbia, al que asistieron cerca de

150.000 jóvenes de toda Europa. Se han llevado a cabo campañas similares en colaboración de redes de jóvenes de los sindicatos de varios países, a través de eventos *ad hoc* o durante el Día Mundial del Trabajo Decente.

3.2. Alianzas mundiales de colaboración en favor del empleo juvenil

321. En los últimos años, el papel decisivo de la OIT en las redes internacionales, incluidas la Red de Empleo de los Jóvenes y las Redes Interinstitucionales de las Naciones Unidas ha brindado nuevas oportunidades de crear un consenso internacional e influir en la agenda internacional en favor del trabajo decente para los jóvenes.

3.2.1. Declaración del Milenio, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sistema de las Naciones Unidas

322. La necesidad de forjar alianzas en favor del empleo de los jóvenes se subrayó por primera vez en la Cumbre del Milenio celebrada en 2000. En la Declaración del Milenio se reconoció que debía abordarse urgentemente el desafío del empleo de los jóvenes y se hizo un llamamiento para «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo decente y productivo» [5]. Ese llamamiento lanzado por los Estados Miembros se convirtió en una meta en el marco del Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre la asociación mundial para el desarrollo (ODM8). Desde 2008, y gracias al apoyo incesante de la OIT, el ODM1 sobre la erradicación de la pobreza extrema y el hambre abarca una nueva meta (1b) que consiste en garantizar empleo pleno y productivo así como trabajo decente para todos, y en particular para las mujeres y los jóvenes.

323. La práctica reciente de la programación conjunta de las Naciones Unidas a escala nacional también ha servido de plataforma para forjar alianzas dentro de las Naciones Unidas, así como entre las instituciones nacionales y los asociados y los equipos de las Naciones Unidas en los países, en torno al empleo de los jóvenes. La ventana temática relativa al empleo de los jóvenes y la migración del Fondo para el logro de los ODM ha favorecido la elaboración de enfoques más integrados y de apoyo mutuo a fin de dar cumplimiento a las prioridades nacionales sobre el empleo de los jóvenes en virtud del principio general del trabajo decente (véase el recuadro 3.3).

[5] Naciones Unidas: *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*, A/RES/55/2, 18 de septiembre de 2000, párr. 20 (Nueva York, 2000).

Recuadro 3.3
Fondo para el logro de los ODM: Mejora de la coordinación y coherencia de las actividades relativas al empleo de los jóvenes a través de la programación conjunta de las Naciones Unidas

La OIT ha venido dirigiendo la aplicación de programas conjuntos de las Naciones Unidas sobre el empleo de los jóvenes, junto con varios equipos de las Naciones Unidas en los países, por ejemplo sobre el trabajo de los jóvenes y la migración, bajo el patrocinio del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM). El F-ODM, que está financiado por España, implica medidas conjuntas entre varios organismos de las Naciones Unidas y se ha traducido en la elaboración de enfoques más integrados y de apoyo mutuo a fin de dar cumplimiento a las prioridades nacionales en materia de empleo de los jóvenes en el marco del concepto general del trabajo decente. En la actualidad existen 14 programas conjuntos sobre empleo de los jóvenes y migración. Dichos programas abarcan los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente, desde los derechos en el trabajo hasta las iniciativas integradas de empleo de los jóvenes, pasando por las condiciones de trabajo, las políticas de migración laboral y la protección de los trabajadores migrantes. Las iniciativas están destinadas, por ejemplo, a: i) promover los derechos en el trabajo — especialmente para los trabajadores jóvenes migrantes; ii) ayudar a los Estados Miembros a formular políticas sobre el empleo juvenil que tengan en cuenta la perspectiva de género y planes de acción nacionales o regionales; iii) poner en marcha programas piloto innovadores y de múltiples componentes sobre el empleo de los jóvenes, y iv) forjar alianzas nacionales en las que participen los interlocutores sociales y otros actores. Actualmente se están llevando a cabo programas conjuntos, en los que está implicada la OIT, en colaboración con la FAO (Nepal), el UNICEF (Somalia), el PNUD (Líbano, Liberia, Serbia y Sierra Leona) y la ONUDI (Guinea, Liberia y Sierra Leona).

Fuente: Programa de Empleo Juvenil.

324. En julio de 2011, en respuesta a la magnitud de la crisis del empleo de los jóvenes, los participantes en la Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Juventud reexaminaron el llamamiento lanzado en favor de una alianza mundial de colaboración y alentaron a los Estados miembros, las organizaciones de empleadores, los sindicatos, el sector privado, las instituciones educativas en todos los niveles, las organizaciones de jóvenes y la sociedad civil a hacer frente al desafío que planteaba en todo el mundo el empleo de los jóvenes.

3.2.2. Red de Empleo de los Jóvenes

325. La Red de Empleo de los Jóvenes, creada en 2001 por la OIT, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, fue la primera alianza mundial de colaboración sobre el empleo de los jóvenes en movilizar medidas relativas al compromiso de la Cumbre del Milenio con el trabajo decente y productivo para los jóvenes. Desde septiembre de 2002, la OIT ha venido acogiendo la secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes [6]. En 2007 se reorganizó la labor de la secretaría de dicha Red para centrar la atención en prestar sus servicios basándose en cuatro productos clave (véase el recuadro 3.4).

[6] El Departamento de Política de Empleo, del Sector del Empleo, acoge y respalda la Red de Empleo de los Jóvenes.

Recuadro 3.4
Red de Empleo de los Jóvenes: Áreas clave de acción

1) **Red de países líderes:** El programa insignia es una red de responsables de la formulación de políticas de países de todo el mundo que se han comprometido a dar prioridad al empleo de los jóvenes en sus programas políticos nacionales. Los países miembros participan en el establecimiento de un marco de referencia con el fin de mejorar la capacidad para seguir de cerca los resultados relativos al empleo de los jóvenes y servir de punto de partida para analizar los factores que impulsan esas tendencias. Los informes y las reuniones anuales de los países líderes constituyen mecanismos de examen entre los propios países para aprender e intercambiar.
2) **Centros de evaluación:** Los centros de evaluación brindan apoyo técnico y financiero a los responsables de la formulación de políticas y a los encargados de su ejecución para ayudarles a evaluar sus programas de manera rigurosa. El conjunto de conocimientos resultantes pretende dar una respuesta a las cuestiones candentes acerca de lo que funciona y lo que no funciona en relación con el empleo de los jóvenes.
3) **Fondo de Jóvenes a Jóvenes:** En África Oriental y Occidental existe un Fondo de Jóvenes a Jóvenes que hace ofertas concretas a las organizaciones dirigidas por jóvenes para contribuir a generar empleo y al mismo tiempo imparte competencias en materia de gestión de proyectos destinados a los propios jóvenes.
4) **Portal:** El Portal de la Red de Empleo de los Jóvenes es un espacio en línea para la comunidad mundial que se ocupa del empleo de los jóvenes que tiene por objeto intercambiar o aportar ideas innovadoras, prácticas óptimas, conocimientos técnicos y asesoramiento, así como colaboración y actividades de colaboración. El Portal es el centro desde el que la Red de Empleo de los Jóvenes lleva a cabo sus actividades de intercambio de información y de intermediación en el marco de las alianzas.

Fuente: Red de Empleo de los Jóvenes: www.ilo.org/yen.

326. La OIT está asociada con otros organismos de las Naciones Unidas para asegurar la coherencia y coordinación de las actividades relativas al empleo de los jóvenes en todo el sistema multilateral a través de la Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud (véase el recuadro 3.5). Además, la OIT colabora con la FAO y el FIDA en la promoción del trabajo decente para los jóvenes en las zonas rurales, con la UNESCO en la formación técnica educativa y profesional, y con la ONUDI en materia de iniciativa empresarial de los jóvenes.

Recuadro 3.5
Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud

La Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud es una red de más de 30 organismos de las Naciones Unidas cuya labor está relacionada con la temática del desarrollo de la juventud. El Programa de las Naciones Unidas sobre la Juventud, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ocupa la presidencia permanente y la OIT, la vicepresidencia. La Red tiene por objeto mejorar la eficacia de la labor de las Naciones Unidas en el desarrollo de la juventud intensificando la colaboración y el intercambio, pero respetando y aprovechando al mismo tiempo los criterios y mandatos únicos de los organismos al igual que los beneficios que aportan.

En el marco del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, la Red propugna y respalda la aplicación de las resoluciones, los convenios y las metas de desarrollo de las Naciones Unidas internacionalmente acordadas en relación con la juventud, al igual

que examina los avances realizados al respecto. También contribuye a que se comprenda mejor la labor del sistema de las Naciones Unidas respecto del desarrollo de la juventud, y se logre una mayor visibilidad de esa labor.

La prioridad actual de la Red Interinstitucional es hacer un seguimiento efectivo y coordinado del documento final de la Reunión de Alto Nivel sobre la Juventud (julio de 2011). Esto incluye la elaboración de un conjunto de indicadores que permita evaluar los avances logrados por los países en la aplicación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes.

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

3.2.3. El G-20 y el empleo de los jóvenes

327. En el marco de su respuesta a la crisis, el G-20 ha encargado a varias organizaciones internacionales, entre ellas la OIT, el FMI, la OCDE y el Banco Mundial, que informen a los ministerios de finanzas acerca de las perspectivas de empleo mundiales y la manera en que un marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado puede contribuir a crear empleo. Más concretamente, la OIT ha venido apoyando la labor de las Cumbres del G-20 en ámbitos relacionados con el crecimiento, el empleo (en particular, la estrategia de capacitación) y la protección social (véase el recuadro 3.6 sobre la estrategia de capacitación del G-20).

Recuadro 3.6
Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado: Estrategia de capacitación del G-20

En la Cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh en septiembre de 2009, los líderes convinieron en que era importante crear un marco orientado al empleo en favor del crecimiento económico futuro. Pidieron a la OIT que desarrollara una estrategia de capacitación capaz de sustentar un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. La estrategia de capacitación incluye un marco estratégico encaminado a tender puentes entre el mundo del trabajo y el mundo de la enseñanza y la capacitación. En ella se reconocen las diversas realidades así como los desafíos distintos, aunque comunes, que plantean. La estrategia proporciona un marco común destinado a atender las necesidades actuales y futuras en materia de calificaciones, que utiliza un enfoque integrado y una perspectiva de ciclo de vida que abarca los aspectos siguientes:

- una enseñanza general de buena calidad de base amplia;
- una transición armoniosa de la enseñanza a la educación y formación técnica y profesional (EFTP) y al mundo del trabajo;
- la empleabilidad gracias a las calificaciones básicas, el aprendizaje continuo y la transferibilidad de las competencias profesionales, que permite a los trabajadores y a las empresas adaptarse al cambio;
- el mantenimiento de un proceso de desarrollo dinámico, en el que las calificaciones sean un impulsor del cambio, y
- los mecanismos de coordinación y convergencia de las políticas.

328. El empleo juvenil ha ocupado un lugar prominente en la discusión y las deliberaciones de los líderes del G-20. En la Cumbre de Cannes de 2011, los líderes del G-20 establecieron un Grupo de Trabajo sobre Empleo, cuya prioridad inmediata para 2012 era el empleo de los jóvenes. Dicho Grupo de Trabajo se ha constituido bajo la Presidencia mexicana del G-20 y su labor ha recibido el apoyo tanto de la OIT como de otros asociados. El examen de las políticas y los programas de los países del G-20 sobre el empleo juvenil, y la propuesta de elaboración de una estrategia sobre el empleo de los jóvenes figuran entre los asuntos prioritarios abordados en la reunión del Grupo de Trabajo celebrada en México D.F. (diciembre de 2011); esta cuestión también figura en

el orden del día de la reunión que tendrá lugar en Ginebra (marzo de 2012), antes de la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 de junio de 2012.

3.2.4. Otras alianzas de colaboración

329. Dentro de la comunidad para el desarrollo, la OIT colabora con el Ministerio alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la promoción y constante actualización de un inventario de empleo juvenil, un registro mundial que contiene información comparativa sobre las medidas adoptadas en todo el mundo en relación con el empleo de los jóvenes [7]. La OIT también está asociada con la Comisión Europea y la OCDE para organizar foros en materia de políticas sobre el empleo de los jóvenes y realizar investigaciones conjuntas al respecto.

330. Más recientemente, la OIT ha creado una alianza de colaboración con la Fundación MasterCard — un interlocutor no estatal que participa en la promoción del empleo de los jóvenes, en particular en los países de bajos ingresos del África Subsahariana — con el fin de desarrollar un producto mundial destinado a mejorar los conocimientos y la comprensión del desafío que representa el empleo de los jóvenes, y lograr una mayor sensibilización sobre el trabajo decente para los jóvenes a través de una campaña mundial de comunicación (véase el recuadro 3.7).

Recuadro 3.7
Work4Youth

Se ha establecido una alianza de colaboración entre la OIT y la Fundación MasterCard para abordar la crisis del empleo de los jóvenes y promover el trabajo decente para los hombres y mujeres jóvenes. El proyecto «Work4Youth» tiene por objeto mejorar las políticas y los programas de empleo de los jóvenes promoviendo un mejor conocimiento del desafío que plantea este asunto en los ámbitos nacional, regional y mundial, así como adoptando buenas prácticas.

En el marco del proyecto se realizarán 56 encuestas nacionales en 28 países, una base de datos mundial con datos e indicadores relativos a las encuestas, una base de datos mundial con información y buenas prácticas sobre las políticas y los programas de empleo de los jóvenes, diez informes con un resumen de las tendencias regionales en materia de empleo y transición para los jóvenes que abarcarán cinco regiones y se publicarán dos veces en cada región (a principios de 2013 y en 2015), dos informes *«Tendencias mundiales del empleo juvenil»* que se publicarán en 2012 y 2014, cinco informes mundiales temáticos sobre cuestiones clave relacionadas con la transición de los jóvenes hacia el trabajo decente, que se publicarán para finales de 2015, y un informe sobre los ODM y el trabajo decente para los jóvenes que se publicará en 2015. Se ha lanzado una campaña mundial de comunicación para promover el trabajo decente, prestando especial atención a la creación de empleo y a los derechos y la empleabilidad de los trabajadores, tal y como se detalla en la resolución de la Conferencia relativa al empleo de los jóvenes.

331. La Fundación Internacional de la Juventud, la Red de Empleo de los Jóvenes, el Instituto Árabe de Desarrollo Urbano y el proyecto «Understanding Children's Work» establecieron en 2008 una alianza sobre el empleo de los jóvenes con el fin de elaborar y divulgar datos sobre los programas de empleo de los jóvenes. Esta alianza mundial recibe apoyo financiero del Fondo de Donaciones para el Desarrollo del Banco Mundial y centra la atención en África y Oriente Medio.

[7] Véase la página web: www.youth-employment-inventory.org.

332. La *Global Partnership for Youth Investment* es una alianza de emprendedores sociales, inversores, instituciones financieras, medios de comunicación y otras organizaciones, que cooperan para mejorar la vida de los jóvenes. Esta alianza de colaboración se centra en las adolescentes y las jóvenes, y contribuye a crear estrategias de inversión innovadoras y a gran escala que brindan oportunidades de desarrollo para los jóvenes en Asia Sudoriental, África Meridional, Oriente Medio y África del Norte.

333. En la recientemente celebrada Reunión Regional Africana de la OIT (Johannesburgo, octubre de 2011), cuatro asociados para el desarrollo, a saber, el Banco Africano de Desarrollo (BAD), la Unión Africana, la Comisión Económica para África y la OIT, iniciaron una nueva alianza regional sobre el empleo de los jóvenes en África [8].

334. Se mantienen alianzas de colaboración regionales similares con el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, para hacer frente al problema de las peores formas de trabajo infantil y promover el trabajo decente para los jóvenes; con la Reunión Asia-Europa, y las Reuniones América Latina-Europa, para promover el empleo de los jóvenes y la cohesión social; con la ASEAN+3, para explorar estrategias destinadas a promover la iniciativa empresarial de los jóvenes en Asia, y con el MERCOSUR, para elaborar un plan regional en favor del empleo de los jóvenes.

335. Está claro que, si bien se han tomado diversas iniciativas en los ámbitos internacional y regional, la gravedad y el alcance de la actual crisis del empleo de los jóvenes justifican que se fortalezcan y amplíen las alianzas de colaboración a escala nacional, regional y mundial, con el fin de obtener apoyo político, reunir los conocimientos técnicos, promover la coherencia de las políticas y movilizar recursos en consonancia con las necesidades y las exigencias.

[8] OIT: *Conclusions of the 12th African Regional Meeting*, Johannesburgo, 11-14 de octubre de 2011, http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/africa/arm-12/reports/WCMS_165250/lang--en/index.htm.

Capítulo 4

Observaciones recapitulativas y posibles opciones de cara al futuro

336. Los análisis precedentes han mostrado que la crisis del empleo juvenil — medida en términos de una tasa de desempleo considerablemente más alta, empleos de menor calidad para aquellos que encuentran trabajo, creciente marginación de los jóvenes y entre los propios jóvenes, transición lenta y sin garantías de la escuela al trabajo y, sobre todo, desvinculación del mercado de trabajo — ha alcanzado proporciones intolerables. Esta crisis ha agudizado la discrepancia entre las aspiraciones y el potencial de los jóvenes y las oportunidades que les ofrecen el mercado laboral y la sociedad.

337. La crisis del empleo juvenil constituye una amenaza para la cohesión social y la estabilidad política. Conlleva la desaceleración del crecimiento y la disminución de las posibilidades de desarrollo, limita la innovación y la creatividad en la economía, y amenaza la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y de solidaridad intergeneracional. Además, está socavando la confianza de los hombres y mujeres jóvenes en los paradigmas de política vigentes y en la posibilidad de un futuro mejor.

338. Una de las enseñanzas más importantes que ha aportado la actual crisis mundial es que los jóvenes son particularmente vulnerables en situaciones de volatilidad financiera y económica. Toda una generación de jóvenes se encuentra ahora ante unas perspectivas de vida mucho menos prometedoras que las de la generación anterior. Hay que impedir por todos los medios que esta situación se repita de nuevo.

339. En muchos países del mundo se han revisado a la baja las previsiones de crecimiento en 2012 ante la posibilidad de una nueva recesión en Europa. A corto y mediano plazo deberá hacerse todo lo posible por garantizar que las medidas de austeridad presupuestaria no desvirtúen las políticas y programas encaminados a promover el empleo juvenil y/o prevenir la marginación y desvinculación de los jóvenes del mercado de trabajo. Lo que es más importante, un punto fundamental de la agenda política mundial es la reforma de los marcos de política, incluidos los sistemas financieros, a fin de incorporar salvaguardias para prevenir la repetición de crisis similares en el futuro y limitar su propagación en caso de que se produzcan.

340. La crisis mundial ha exacerbado la crisis del empleo preexistente de la que el empleo juvenil era un elemento constitutivo. En numerosos informes y reuniones, incluso en los foros multilaterales y a través de diversas iniciativas interinstitucionales [1],

[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: Memoria del Director General – *Una nueva era de justicia social*, Informe I (A), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011; OIT: *Resolución y conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo*, en *Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, págs. 63 a 78; 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

la OIT ha insistido en la necesidad de un nuevo paradigma de política que promueva un crecimiento integrador intensivo en empleo. Es importante que este nuevo énfasis en la crisis del empleo juvenil haga más imperioso el llamamiento a que se adopten medidas para convertir el empleo y la protección social en objetivos clave de las políticas económicas y las estrategias de desarrollo.

341. El análisis que se ha llevado a cabo en este informe indica que la disminución de la demanda agregada tanto a escala mundial como en situaciones específicas de los países es un factor determinante de la crisis del empleo juvenil. Sin embargo, paradójicamente, la mayoría de los planes y programas nacionales de empleo juvenil están dando más prioridad a las intervenciones centradas en la oferta. Aunque este tipo de intervenciones son de hecho muy importantes, no son las más apropiadas para resolver esta crisis.

342. Ha llegado el momento de prestar atención a la gestión de la demanda y de dar primacía tanto a las reformas macroeconómicas favorables al empleo como al crecimiento basado en el empleo a fin de promover la creación de puestos de trabajo de calidad y consolidar un entorno fiscal favorable a los jóvenes. En este informe se han examinado ejemplos concretos de medidas de esta índole, por ejemplo las políticas anticíclicas, el acceso a la financiación, y las políticas contra la desigualdad para limitar la marginación de los jóvenes, mantener el consumo e impulsar la demanda.

343. La dimensión de los jóvenes en las medidas para promover el empleo debe estar firmemente integrada en el proceso de elaboración de las políticas, y contar con el respaldo de recursos y asignaciones presupuestarias regulares. Pese a los progresos realizados, muchos países todavía no asumen un compromiso político suficientemente firme para abordar el objetivo del empleo juvenil y poner en práctica el conjunto integral de políticas que figura en las conclusiones relativas al empleo de los jóvenes adoptadas por la Conferencia en 2005.

344. El examen que figura en el capítulo 2 sobre las medidas y programas específicos aplicados por los países desde 2005 aporta enseñanzas muy valiosas como las que se indican a continuación.

345. A pesar de los importantes progresos realizados en el ámbito de la educación básica, todavía existen problemas de envergadura en lo que concierne al acceso a la enseñanza y a la calidad de la educación que se imparte a muchos niños y adolescentes. Es necesario hacer más esfuerzos para instaurar la educación universal y reducir las tasas de abandono escolar mediante intervenciones tempranas de carácter preventivo. El círculo vicioso del trabajo infantil y los jóvenes desfavorecidos debe abordarse con un conjunto de políticas coherente. Aquellos que abandonan la escuela antes de completar su educación representan un segmento considerable de los jóvenes desfavorecidos; las iniciativas para brindarles una segunda oportunidad, al igual que las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT), pueden desempeñar un papel importante en su integración.

346. Los jóvenes no constituyen un grupo homogéneo, de ahí que sea más eficaz centrarse en determinados grupos y desventajas y vulnerabilidades específicas en el mercado de trabajo. Para ello es necesario contar con los recursos y las capacidades administrativas que requiere la aplicación de este tipo de programas específicos y de gran complejidad.

OCDE para la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, 20 y 21 de abril de 2010, Washington, D.C.; OIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, informe de la OIT presentado a la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo de los países del G-20, 20 y 21 de abril de 2010, Washington, D.C.

347. Como la gran mayoría de jóvenes viven en países en desarrollo, debe hacerse especial hincapié en los modelos de crecimiento que generan más oportunidades de empleo productivo en el sector de la economía formal, así como en las políticas que facilitan la transición hacia el empleo formal de los numerosos jóvenes que se desempeñan en las economías rurales e informales.

348. Se ha prestado relativamente poca atención a la calidad de los puestos de trabajo. Las políticas para facilitar el acceso al empleo — incluido al primer empleo y a la primera experiencia laboral — no deberían perjudicar los derechos en el trabajo de los trabajadores jóvenes. Tales políticas tendrían que evitar fijar pautas que terminen atrapando a los jóvenes en empleos de poca calidad y mal remunerados o que propicien una mayor segmentación de los mercados de trabajo. Los trabajadores jóvenes se merecen una oportunidad justa de tener seguridad del empleo y recibir una remuneración adecuada. Emplear a los jóvenes con contratos temporales o pagarles salarios inferiores a los de los trabajadores adultos tal vez no sea la mejor opción en materia de políticas, y es probable que ello tenga repercusiones negativas en su bienestar y perspectivas profesionales. Existen mejores alternativas, como subsidios salariales bien diseñados o sistemas de prestaciones en el trabajo.

349. En todas las facetas de la crisis del empleo juvenil siguen observándose diferencias de género; de ahí que esta perspectiva deba integrarse en la formulación y ejecución de las políticas de empleo, que a su vez habrán de combinarse con políticas más amplias de promoción de la igualdad de género.

350. Los programas para fomentar la iniciativa empresarial de los jóvenes pueden contribuir de forma significativa a incrementar sus oportunidades de empleo. El problema del limitado acceso a la financiación del sector de las PYME, que se ha acentuado a raíz de la actual crisis mundial, debe abordarse con carácter urgente mediante reformas financieras y macroeconómicas. Se debería proteger y asesorar a los jóvenes empresarios para que no se embarquen en empresas de alto riesgo.

351. Los recientes e innovadores programas públicos de empleo han demostrado ser muy eficaces, pues no sólo han logrado proporcionar trabajo y protección social a los jóvenes en condiciones de pobreza sino que, al mismo tiempo, han generado grandes beneficios económicos gracias a la creación de infraestructuras de pequeña escala que han permitido aumentar la productividad en las economías desfavorecidas.

352. Habrá de procurarse que los sistemas de enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) respondan mejor a la evolución cada vez más acelerada de la demanda de competencias en todo el mundo. La rapidez con que aumentan las oportunidades de utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación debe aprovecharse para modernizar los planes de estudio y mejorar su divulgación. Los sistemas duales de aprendizaje pueden ser particularmente eficaces para vincular a los jóvenes con el mundo del trabajo. Hacer mayor hincapié en el aprendizaje permanente y las aptitudes interpersonales es un factor fundamental para promover la empleabilidad de los jóvenes.

353. Las políticas activas de mercado de trabajo son una herramienta fundamental para los jóvenes. Revisten especial importancia para los jóvenes desfavorecidos y son particularmente útiles para limitar el número de jóvenes que se encuentran desvinculados del sistema de enseñanza y formación, y del mercado de trabajo. Suelen dar mejores resultados los programas integrales que ofrecen paquetes de servicios adaptados a las muy diversas necesidades de sus beneficiarios. Las PAMT también son importantes para frenar el crecimiento de la tasa de desempleo juvenil en los períodos de crisis, aunque su

eficacia para generar puestos de trabajo es más limitada cuando el problema de fondo es la contracción de la demanda a escala mundial, como ocurre en la actualidad.

354. Los sistemas actuales de prestaciones de desempleo y protección social no ofrecen cobertura adecuada a muchos jóvenes. Los que buscan empleo por primera vez, muy pocas veces tienen derecho a prestaciones de desempleo, y los jóvenes empleados con contratos temporales sólo tienen derecho a prestaciones muy limitadas debido a la brevedad del período de cotización. Habría que recurrir a otros mecanismos para ofrecer una mayor protección social a estos grupos de jóvenes. Una constatación importante es que para evitar que se produzcan efectos perniciosos es necesario establecer una sinergia estrecha entre el bienestar y las medidas de activación y apoyo a los ingresos.

355. La experiencia demuestra que, para ser eficaces, las políticas de empleo juvenil requieren un nivel muy alto de difícil — pero necesaria — coordinación y coherencia de las políticas a escala nacional e internacional.

356. Aunque estas y otras enseñanzas extraídas de los estudios de la OIT y de los demás estudios examinados en el presente informe establecen importantes parámetros de referencia para la formulación de las políticas de empleo juvenil, todavía existen numerosas lagunas de conocimiento a este respecto. Incluso en los países desarrollados se dispone de relativamente pocas evaluaciones rigurosas de las diferentes políticas y programas, de sus repercusiones a corto y largo plazo, y de la eficacia en relación con su costo. Esto es algo que debe remediarse, ya que la información obtenida a partir de esas evaluaciones puede servir para mejorar la eficacia de los programas y utilizar de forma más adecuada los escasos recursos disponibles. Habrá que dar prioridad absoluta a la ampliación continua de la base de conocimientos sobre las políticas y los programas nacionales, y a la evaluación del impacto de las diversas medidas que se aplican.

357. Existe un desfase muy grande entre la aspiración de los jóvenes de participar en los procesos sociales, económicos y políticos de formulación de las políticas — incluido el diálogo social — y el espacio que en realidad les conceden los sistemas políticos y las instituciones del mercado de trabajo. Los medios y redes sociales son instrumentos fundamentales para la movilización de los jóvenes, la expresión y divulgación de sus opiniones, y potencialmente para las políticas de empleo juvenil.

358. Por último, una crisis del empleo juvenil de esta magnitud — problema que afecta a países de todas las regiones y de diferentes niveles de desarrollo — sólo puede abordarse con un gran esfuerzo de movilización, coordinación y colaboración a escala mundial por parte del G-20 y la comunidad internacional, en particular las instituciones financieras internacionales, otras organizaciones multilaterales y regionales, y el sistema de las Naciones Unidas. Corresponde a la OIT recabar el apoyo de todos estos actores.

Puntos propuestos para el debate

1. *Políticas económicas y de empleo*

   a) ¿Qué medidas han adoptado los gobiernos y los interlocutores sociales a nivel nacional para dar cumplimiento a la Resolución relativa al empleo de los jóvenes [1], adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005, tanto en lo que se refiere a las políticas de empleo y las políticas económicas y sectoriales que inciden en el empleo juvenil, como a la función del sector público y de la economía social? ¿Qué enfoques en materia de políticas han resultado eficaces?

   b) ¿Qué iniciativas ha emprendido la OIT en este ámbito para prestar asistencia a los mandantes y cuáles han sido los resultados de tales iniciativas?

2. *Empleabilidad: educación, formación y competencias, y transición de la escuela al trabajo*

   a) ¿Qué medidas han adoptado los gobiernos y los interlocutores sociales a nivel nacional para dar cumplimiento a la Resolución relativa al empleo de los jóvenes de 2005, tanto en lo que se refiere a la educación, la formación, las competencias y la empleabilidad de los jóvenes, como a la transición de la escuela al trabajo (incluido el reconocimiento del aprendizaje previo y de las competencias adquiridas en el trabajo)? ¿Qué enfoques en materia de políticas han resultado eficaces?

   b) ¿Qué iniciativas ha emprendido la OIT en este ámbito para prestar asistencia a los mandantes y cuáles han sido los resultados de tales iniciativas?

3. *Políticas de mercado de trabajo*

   a) ¿Qué medidas han adoptado los gobiernos y los interlocutores sociales para dar cumplimiento a la Resolución relativa al empleo de los jóvenes de 2005 por lo que respecta a las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, incluidos los servicios de empleo y la seguridad social? ¿Qué enfoques en materia de políticas han resultado eficaces?

   b) ¿Qué iniciativas ha emprendido la OIT en este ámbito para prestar asistencia a los mandantes y cuáles han sido los resultados de tales iniciativas?

4. *Iniciativa empresarial y empleo independiente de los jóvenes*

   a) ¿Qué medidas han adoptado los gobiernos y los interlocutores sociales a nivel nacional para dar cumplimiento a la Resolución relativa al empleo de los jóvenes de 2005 en lo que concierne a la iniciativa empresarial y al empleo independiente? ¿Qué enfoques en materia de políticas han resultado eficaces?

[1] http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf.

b) ¿Qué iniciativas ha emprendido la OIT en este ámbito para prestar asistencia a los mandantes y cuáles han sido los resultados de tales iniciativas?

5. *Derechos de los jóvenes*

a) ¿Qué medidas han adoptado los gobiernos y los interlocutores sociales a nivel nacional para dar cumplimiento a la Resolución relativa al empleo de los jóvenes de 2005 en relación con: i) los salarios, las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores; y ii) los acuerdos contractuales? ¿Qué enfoques en materia de políticas han resultado eficaces?

b) ¿Qué iniciativas ha emprendido la OIT en este ámbito para prestar asistencia a los mandantes y cuáles han sido los resultados de tales iniciativas?

6. *Opciones de cara al futuro*

En vista de lo acontecido desde 2005 (la intensificación de la crisis del empleo juvenil y la crisis financiera y económica mundial), y teniendo en cuenta los resultados de los debates en torno a los puntos 1 a 5, ¿qué medidas deberían adoptar *a)* los gobiernos, *b)* los interlocutores sociales, *c)* la Oficina Internacional del Trabajo y, cuando proceda, *d)* las instituciones y los diálogos multilaterales para aplicar más eficazmente la Resolución de la Conferencia relativa al empleo de los jóvenes de 2005 con miras a mejorar los resultados en materia de empleo y trabajo decente para los jóvenes?

Anexo I

Asistencia de la OIT a los Estados Miembros en materia de empleo juvenil, 2006-2011

Región	Empleo juvenil en las estrategias nacionales de desarrollo y en las políticas de empleo	Planes de acción nacionales sobre empleo juvenil	Programas de empleo para los jóvenes	Formación o estrategia de divulgación y sensibilización sobre el empleo juvenil
África	República Democrática del Congo, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Liberia, Namibia, Senegal, Sierra Leona, República Unida de Tanzanía, Uganda, Zimbabwe	Cabo Verde, República Democrática del Congo, Egipto, Kenya, Lesotho, Malawi, Nigeria, Rwanda, Sierra Leona, Togo, Uganda	Benin, Botswana, Cote d'Ivoire, Guinea-Bissau, Kenya, Liberia, Madagascar, Malí, Mauritania, Mozambique, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, República Unida de Tanzanía, Túnez, Zambia	Sierra Leona, Sudáfrica, Zimbabwe
Asia y el Pacífico	Indonesia, Mongolia, Nepal, Timor Leste	Filipinas, Indonesia, Kiribati, Sri Lanka, Timor-Leste, Vanuatu, Viet Nam	China, Fiji, Filipinas, Irán, Islas Salomón, Nepal, Timor-Leste, Viet Nam	Brunei Darussalam, Fiji, Indonesia, Islas Salomón, Nepal, Nueva Guinea, Papua Samoa, Timor Leste, Vanuatu
Europa y Asia Central	Azerbaiyán, Serbia	Albania, Serbia, Turquía	Albania, Bulgaria, Serbia, Turquía	Azerbaiyán, Albania, Serbia, Turquía
América Latina y el Caribe	Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú	Honduras, Perú	Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú	Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, México, Nicaragua, Perú
Estados árabes	Jordania	–	Bahrein, Jordania, Líbano, República Árabe Siria	Jordania

Fuente: OIT, informes sobre la aplicación de los programas, 2006-2007, 2008-2009 y 2010-2011.

Anexo II

Actividades en curso de cooperación técnica de la OIT en materia de empleo juvenil

Región	País	Donante	Presupuesto
África	Argelia, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Comoras, Egipto, Guinea, Kenya, Liberia, Malawi, Malí, Mozambique, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, República Unida de Tanzanía, Túnez, Uganda, Zambia, Zimbabwe	Alemania, Bélgica, Canadá, CSPO Italia, Dinamarca, España, Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, Fondo para la iniciativa «Una ONU», Fondo para el logro de los ODM, Japón, Luxemburgo, ONUDI, PNUD, Suecia, UNFPA	48.617.330
Estados árabes	República Árabe Siria y territorio palestino ocupado	PNUD	310.000
Asia y el Pacífico	China, Filipinas, Indonesia, Kiribati, Nepal, Sri Lanka, Timor-Leste, Vietnam, Yemen	Australia, Fondo para la iniciativa «Una ONU», Fondo PNUD-España para el logro de los ODM, Países Bajos, PNUD, UNICEF	37.931.480
Europa y Asia Central	Albania, Serbia, Turquía	Fondo PNUD-España para el logro de los ODM	4.190.000
América Latina y el Caribe	Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú	Fondo PNUD-España para el logro de los ODM	12.841.652
Interregional	Varios países	Fondo PNUD-España para el logro de los ODM, Fundación MasterCard, Suecia, Suiza	19.145.623
		Total	**123.036.094**

Fuente: OIT, base de datos de las actividades de cooperación técnica del Programa de Empleo Juvenil, noviembre de 2011.