

Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, 2005

El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente

Informe VI

Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío

Sexto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 92-2-315373-5
ISSN 0251-3226

Primera edición 2005

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

Índice

	<i>Página</i>
Introducción.....	1
Capítulo 1. El empleo de los jóvenes: potencial y desafío	3
1.1. Visión general de las tendencias del mercado de trabajo de los jóvenes.....	4
1.2. Un gran potencial y unos costos tremendos: la necesidad de actuar.....	6
1.2.1. Los costos de desatender las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes	7
1.2.2. Los beneficios de invertir en los jóvenes	8
1.3. ¿Por qué los jóvenes tienen desventajas en el mercado de trabajo? Visión general de los factores	9
1.3.1. Demanda agregada y crecimiento económico.....	9
1.3.2. Tamaño de la cohorte de jóvenes, salarios mínimos y protección del empleo	10
1.3.3. Efectos del ciclo económico	10
1.3.4. Cuestiones relativas a la empleabilidad.....	11
1.4. Creación de puestos de trabajo de calidad.....	11
1.4.1. Garantizar el componente de calidad	13
1.5. Mejorar la empleabilidad.....	18
1.6. Vulnerabilidad: ¿Por qué algunos jóvenes están en una situación de mayor desventaja que otros en el mercado de trabajo? – Consecuencias de la discriminación y de la exclusión	24
1.7. La representación de los jóvenes y la capacidad de hacer oír su voz: funciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.....	33
1.8. Resumen: cuestiones clave	34
Capítulo 2. Iniciativas nacionales: crear oportunidades de acceso a un trabajo decente para los jóvenes.....	37
2.1. Creación de empleos de calidad para los jóvenes.....	37
2.1.1. Un enfoque amplio, coherente e integrado.....	38
2.1.2. Iniciativas de política macroeconómica	42
2.1.3. Políticas sectoriales.....	44
2.1.4. Un marco normativo propicio.....	48
2.1.5. Iniciativas a nivel microeconómico	51
2.2. Mejora de la empleabilidad de los jóvenes	54
2.2.1. Integración de la formación, la experiencia laboral y los servicios de mercado de trabajo	54
2.2.2. Educación y formación	58
2.2.3. Información sobre el mercado de trabajo y servicios conexos.....	63
2.3. Resumen: Enseñanzas clave	64

	<i>Página</i>
Capítulo 3. La OIT y la creación de vías para que los jóvenes accedan a un trabajo decente.....	67
3.1. La Red de Empleo de los Jóvenes, una oportunidad real de trabajo decente para los jóvenes	68
3.2. Elaboración de estrategias de empleo para los jóvenes a través del Programa de Trabajo Decente	72
3.2.1. Normas internacionales del trabajo y empleo de los jóvenes	72
3.2.2. Aumento de la base de conocimientos sobre empleo de los jóvenes	75
3.2.3. Política de la OIT para la promoción del empleo de los jóvenes.....	78
3.2.4. Empleo de los jóvenes: servicios que presta la OIT a los mandantes	80
3.3. Creación de puestos de trabajo de calidad: la perspectiva de la OIT.....	83
3.3.1. Políticas macroeconómicas centradas en el empleo	84
3.3.2. Políticas para el desarrollo sectorial	85
3.3.3. Reglamentación del mercado de trabajo	86
3.3.4. Políticas activas de mercado de trabajo	87
3.4. Promoción de la empleabilidad de los jóvenes: la perspectiva de la OIT	91
3.4.1. Educación y formación	91
3.4.2. Políticas activas de mercado de trabajo para promover la empleabilidad	97
3.4.3. Lucha contra la discriminación y las desventajas a través de iniciativas focalizadas	100
3.5. Resumen: mensajes clave.....	103
Capítulo 4. Indicar el camino a seguir.....	107
4.1. Puntos para discusión	108

Introducción

1. En el marco de la Red de Empleo de los Jóvenes, impulsada por el Secretario General de las Naciones Unidas, y la resolución sobre «Promoción del empleo de los jóvenes», aprobada por la Asamblea General en 2002, la OIT cumple una función de liderazgo a escala internacional en relación con el empleo de los jóvenes. La OIT también está comprometida con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular con el octavo, en virtud del cual se aspira a elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo, en cooperación con los países en desarrollo. Todo ello pone de manifiesto el compromiso contraído hace mucho tiempo, tanto por los mandantes de la OIT como por la Organización, con la promoción de un trabajo decente para todas las jóvenes y todos los jóvenes.
2. En noviembre de 2003, el Consejo de Administración de la OIT eligió el empleo de los jóvenes como tema para una discusión general en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo que tendrá lugar en junio de 2005. A fin de preparar esa discusión, el Consejo de Administración aprobó la celebración de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir, en octubre de 2004. El objetivo central del debate era examinar los programas y políticas nacionales encaminados a alentar la creación de empleos de calidad para los jóvenes de ambos sexos, determinar esferas iniciales de entendimiento sobre las dimensiones política, social y económica de esa cuestión, «y actuar como marco para una discusión más completa sobre el tema en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2005, donde se decidirán unas conclusiones más exhaustivas»¹.
3. Este informe de la Conferencia, titulado «Empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente», comienza presentando un panorama general de la situación del empleo de los jóvenes y los factores socioeconómicos que les facilitan o dificultan la obtención de un trabajo decente. En el informe se examinan las iniciativas adoptadas a escala nacional y se determina una serie de enseñanzas clave para la formulación de políticas y programas eficaces. Además, se muestra el apoyo prestado por la OIT a sus mandantes para promover el trabajo decente, haciendo hincapié en los enfoques e instrumentos que les han resultado, o les pueden resultar, útiles.
4. Esta serie de documentos que se presenta a la Conferencia contiene material que puede ser una valiosa referencia, como las conclusiones de la reunión tripartita celebrada en octubre de 2004 y el informe de la OIT *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, de 2004.

¹ OIT: *Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir*, OIT, Ginebra, 13-15 de octubre de 2004 (documento TMYEWF/2004/7).

Capítulo 1

El empleo de los jóvenes: potencial y desafío

5. El desafío planteado por el empleo de los jóvenes, si bien está estrechamente ligado a la situación del empleo en general, tiene sus propias dimensiones, que requieren respuestas específicas. En los países en desarrollo, aumentar al máximo las posibilidades de los trabajadores jóvenes es de una importancia capital para la promoción de un crecimiento y un desarrollo que permitan reducir la pobreza. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo hay varios factores económicos y sociales, incluidas la discriminación y la desventaja social, así como las tendencias cíclicas y estructurales de la economía, que influyen en la transición a la vida activa adulta. Los efectos desiguales de la globalización son motivo de preocupación para los jóvenes en todo el mundo. (Véase el recuadro 1.1 sobre las diversas definiciones de «juventud».)

Recuadro 1.1 Definición de «juventud»

Las definiciones de «juventud» e «infancia» varían considerablemente de un país a otro, y abarcan desde una edad tan temprana como los siete años hasta la edad de 39 años. En Uganda, por ejemplo, los jóvenes están comprendidos entre los 12 y los 30 años, mientras que, en Nigeria y Bangladesh, se sitúan entre los 18 y los 35 años^a. En general, la juventud puede definirse como la etapa del ciclo vital anterior al comienzo de la vida adulta, en la que influyen factores como la edad promedio a la que los jóvenes completan su educación y su formación inicial y la edad promedio a la que se prevé que éstos empiecen a desempeñar su papel de adultos en la comunidad. La condición jurídica de los jóvenes puede variar dentro de un mismo país por motivos como el matrimonio, el derecho de voto, los derechos sobre la tierra, los delitos de derecho común, la llamada al servicio militar o el consentimiento para recibir servicios médicos. Dado que difieren de un país a otro, y que varían dentro de los propios países, es necesario que esas características se tengan en cuenta cuando se formulen medidas políticas específicas para cada contexto^b.

En el presente informe se adopta la definición más amplia y general de «juventud» como la etapa del ciclo vital anterior al comienzo de la vida adulta. Las estadísticas citadas en este informe reflejan la definición habitual en las Naciones Unidas de «jóvenes» como las personas cuyas edades están comprendidas entre los 15 y los 24 años^c.

Notas: ^a OIT: *Symposium on globalization and the Future of Youth in Asia*, Tokio, Japón, 2 y 3 de diciembre de 2004, Informe nacional de Bangladesh, pág. 4. Próximamente disponible en la pasarela de acceso público que se encuentra en la dirección www.ilo.org/youth. ^b F. Casanova: *Desarrollo local, tejidos productivos y formación* (OIT/CINTERFOR, 2004). ^c Naciones Unidas: *Statistical Charts and Indicators on the Situation of Youth, 1970-1990* (Nueva York, 1992).

1.1. Visión general de las tendencias del mercado de trabajo de los jóvenes

6. Con objeto de crear el marco necesario para mantener un debate sobre las cuestiones clave, se presenta a continuación un examen conciso de la participación en el mercado de trabajo de los jóvenes de ambos sexos, en relación con una serie de dimensiones diferentes ¹.

Empleo

- A escala global, en 2004, menos de la mitad de los jóvenes disponibles para trabajar tenía un puesto de trabajo.
- Muchos jóvenes están subempleados como trabajadores a tiempo parcial involuntarios, trabajadores con contrato temporal (de corta duración) o desempeñando un trabajo con una productividad insuficiente ².

Calidad del trabajo

- La gran mayoría de los jóvenes del mundo trabaja en la economía informal. El 93 por ciento de los puestos de trabajo nuevos en África, y casi todos los puestos de trabajo recién creados (para los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo) en América Latina, pertenecen a la economía informal. En la economía informal los jóvenes con frecuencia trabajan durante muchas horas a cambio de salarios bajos, en condiciones deficientes y precarias y sin acceso ni a la protección social, ni la libertad sindical ni la negociación colectiva.
- Según las estimaciones, 59 millones de jóvenes de entre 15 y 18 años de edad realizan trabajos peligrosos en todo el mundo ³.

Desempleo

- La tasa de desempleo juvenil se mantiene alta en todo el mundo; según las estimaciones más recientes, es de 88 millones de jóvenes o el 47 por ciento de los desempleados del mundo, y las jóvenes de muchos países tienen más probabilidades de estar desempleadas que los jóvenes.
- En ausencia de un crecimiento económico y un desarrollo significativos, parece posible que esta situación continúe, o siga deteriorándose, debido al crecimiento demográfico y a la afluencia de numerosos jóvenes en el mercado de trabajo de muchos países en desarrollo, pese a la disminución de la cantidad de jóvenes registrada en los países de la OCDE.
- Las tasas de desempleo juvenil son mucho más elevadas que las tasas de desempleo general en todas las regiones del mundo. En cada uno de los países sobre los cuales la OIT dispone de datos, las tasas de desempleo juvenil superan de

¹ A menos que se indique lo contrario, estos puntos clave se han extraído de OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra, 2004). Para una discusión de las tendencias regionales del mercado de trabajo juvenil, véanse también: OIT: *Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes* (TMYEWF/2004), documento informativo para la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir, 13 a 15 de octubre de 2004; y OIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work: A guide to youth employment* (Ginebra, 2004).

² H. Görg y E. Strobl: *The incidence of visible underemployment: Evidence for Trinidad and Tobago* (Centro de Investigación sobre Desarrollo Económico y Comercio Internacional, Universidad de Nottingham, 2001).

³ Estimación global, OIT/IPEC en 2002.

manera significativa las tasas de desempleo de los adultos. En 2003, la proporción entre el desempleo juvenil y el desempleo adulto en el mundo era de 3,5.

- El desempleo sostenido puede hacer que los jóvenes sean más vulnerables a la exclusión social. Se necesita con urgencia información sobre la magnitud y las repercusiones del desempleo a largo plazo entre los jóvenes, de forma que quienes formulan las políticas puedan estudiar soluciones para la situación de los jóvenes desempleados de larga duración y ayudarlos a reincorporarse a la sociedad productiva.

Participación en la fuerza de trabajo

- Las tasas globales de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo disminuyeron en casi 4 puntos porcentuales entre 1993 y 2003, principalmente como resultado del aumento del número de jóvenes que asistían a la escuela, permanecían durante más tiempo en la enseñanza y la formación y se retiraban de la fuerza de trabajo o nunca se incorporaban a ella. Entre 1990 y 2000, se produjo un incremento global del 15 por ciento en el número de alumnos de enseñanza secundaria, así como un aumento del 8 por ciento en la matriculación en enseñanza terciaria ⁴.
- Algunos colectivos concretos, como las jóvenes y los jóvenes con discapacidades, los jóvenes afectados por el VIH/SIDA, los jóvenes indígenas, los jóvenes soldados desmovilizados, los jóvenes trabajadores migrantes y otros jóvenes en situación social desfavorecida, son más proclives al desempleo y al subempleo y, en los países donde existe la posibilidad de depender de las prestaciones de seguridad social, muchos optan por abandonar la fuerza de trabajo.
- Alrededor de 238 millones de jóvenes viven con menos de un dólar de los Estados Unidos por día, y unos 462 millones con menos de dos. Esto significa que casi la cuarta parte de los jóvenes del mundo (el 22,5 por ciento de una población mundial de 1.100 millones de personas de entre 15 y 24 años de edad) se encuentra en situación de pobreza extrema. Según la medida mayor, de dos dólares por día, se puede establecer que más del 40 por ciento de los jóvenes viven en la pobreza (el 43,5 por ciento de los 1.060 millones de personas de entre 15 y 24 años de edad) ⁵.

Perspectivas para el futuro

- En 2015, habrá 660 millones de jóvenes que estarán trabajando o buscando trabajo, lo que significa un aumento del 7,5 por ciento con respecto al número de jóvenes que formaba parte de la fuerza de trabajo en 2003.
- Entre 2003 y 2015, habrá más jóvenes que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo que nunca antes. Para afrontar este reto, las oportunidades de empleo decente para los jóvenes tendrán que aumentar considerablemente. Esto será más necesario en las regiones en las que se prevé que el crecimiento de la fuerza de trabajo será mayor — África al sur del Sahara (con una previsión del crecimiento del número de jóvenes de 30 millones; es decir, un 28 por ciento) y Asia Meridional (con una previsión del crecimiento de 21 millones; es decir, un 15 por ciento).

⁴ Las cifras referidas a los niveles de enseñanza proceden del Banco Mundial: *Indicadores de Desarrollo Mundial* (CD-ROM, 2004).

⁵ Naciones Unidas: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Youth Report 2003: The global situation of young people* (Nueva York, 2004), pág. 76 (cifras referidas a 2000).

Diversidad regional

- De los más de mil millones de jóvenes del mundo, el 85 por ciento vive en países en desarrollo donde muchos son especialmente vulnerables a la pobreza extrema.
- Existe una variación regional significativa en lo que se refiere al empleo juvenil; algunos países afrontan mayores desafíos que otros, debido al VIH/SIDA, a las situaciones de conflicto armado y a la rápida expansión de la economía informal, combinada con el estancamiento de la economía formal. Los países de Africa, Asia Sudoriental y América Latina se ven especialmente afectados.

7. Estos hechos y cifras revelan que los jóvenes se enfrentan con mayores obstáculos que los adultos a la hora de asegurarse un empleo decente, dada la proporción del desempleo juvenil con respecto al desempleo adulto de 3,5 señalada más arriba. También demuestran la enorme magnitud del desafío del empleo de los jóvenes, en lo relativo a la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo. Los costos de pasar por alto este desafío son inmensos, como también lo son los beneficios de afrontarlo.

Tasas de desempleo juvenil por regiones, 1997, 2001-2003 (porcentaje)

	1997	2001	2002	2003
Mundo	12,9	13,9	14,3	14,4
Economías industrializadas	14,2	12,3	13,4	13,4
Economías en transición *	17,9	19,5	19,3	18,6
Asia Oriental	6,4	7,1	6,8	7,0
Asia Sudoriental	9,9	14,4	16,4	16,4
Asia Meridional	13,1	13,2	13,6	13,9
América Latina y el Caribe	14,6	16,6	17,2	16,6
Oriente Medio y Africa Septentrional	26,0	25,4	25,5	25,6
Africa al sur del Sahara	20,7	20,6	21,1	21,0

* A partir de 2005, las cifras de la OIT reflejarán los nuevos agrupamientos regionales.

Fuente: OIT, modelo de *Tendencias Mundiales del Empleo*, 2003; véase también la Nota técnica de OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*, 2004.

1.2. Un gran potencial y unos costos tremendos: la necesidad de actuar

8. Los jóvenes de ambos sexos con edades comprendidas entre 15 y 24 años representan casi la quinta parte (un 18 por ciento) de la población mundial. Muchos se están formando⁶ o están empleados en puestos de trabajo decentes y productivos. Sin embargo, un número muy significativo de ellos está desempleado, buscando empleo, cambiando de empleo o trabajando en la economía informal. Otros se enfrentan con graves obstáculos para conseguir un empleo decente por diversos motivos: su déficit de empleabilidad, la falta de oportunidades de trabajo decente, la discriminación, el trabajo forzoso, el trabajo en ocupaciones peligrosas, la pobreza extrema, los conflictos armados, la migración forzosa o el VIH/SIDA.

⁶ Aproximadamente el 70 por ciento de los jóvenes con edades comprendidas entre los 13 y los 18 años se escolarizó en la enseñanza secundaria en 2000, en comparación con el 55 por ciento en 1990. La tasa de escolarización bruta en la enseñanza terciaria aumentó del 16 por ciento (del grupo de edad correspondiente) en 1990 al 24 por ciento en 2000 (Banco Mundial: *Indicadores de Desarrollo Mundial* (Washington, 2000)).

9. Estos jóvenes, que están desempleados o que trabajan en empleos de poca calidad, escasa remuneración y baja productividad, representan un enorme potencial. Las cifras han aumentado considerablemente en los últimos tiempos y seguirán aumentando, sobre todo en el África al sur del Sahara y Asia Meridional⁷. Existe una sensibilización cada vez mayor en todos los países, en la comunidad internacional y en los organismos internacionales, incluida la OIT, sobre la importancia de aprovechar este valioso recurso, tal como se refleja en las iniciativas nacionales e internacionales destinadas a promover oportunidades de empleo decente para los jóvenes y a ayudarlos en su transición de los estudios al trabajo.

1.2.1. Los costos de desatender las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes

10. El desempleo y el subempleo de los jóvenes tienen un alto costo. Un desempleo prolongado en las primeras etapas de la vida puede afectar permanentemente a la empleabilidad, los ingresos y el acceso a los puestos de trabajo de calidad. Además, las pautas de comportamiento y las actitudes establecidas en una etapa temprana persisten en momentos posteriores de la vida. Para los gobiernos, el desempleo juvenil supone que las inversiones en enseñanza y formación son un derroche, que se reduce la base tributaria y aumentan los costos del bienestar social, y que se debilita el apoyo de los votantes jóvenes. Para las organizaciones de empleadores, el desempleo y el subempleo de los jóvenes significa que éstos tendrán menos para gastar en productos y servicios y que disminuirán sus ahorros personales para invertir en negocios, lo cual se traducirá en una pérdida de producción. Para las organizaciones de trabajadores, el desempleo juvenil implica una pérdida de futuros afiliados que ayudarían a obtener la mejora de los derechos, la protección y las condiciones de trabajo⁸. Además, los elevados y crecientes niveles de desempleo de los jóvenes pueden ser una fuente de inestabilidad social, de mayor consumo de drogas y de delincuencia (recuadro 1.2). Asimismo, el desempleo juvenil y los puestos de trabajo de poca calidad contribuyen a que existan altos niveles de pobreza.

El incremento en el desempleo tiene un severo impacto negativo entre los jóvenes, quienes son particularmente vulnerables a los vaivenes del mercado laboral. Los despidos, las reestructuraciones y las oportunidades insuficientes para entrar al mundo del trabajo condenan a muchos a una vida de dificultades económicas y desesperanza. Hemos visto con demasiada frecuencia la tragedia de jóvenes que desperdician sus vidas en el crimen, el abuso de drogas, los conflictos civiles y hasta el terrorismo.

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas,
Cuarto Día Internacional de la Juventud, 2003.

Recuadro 1.2 **La erosión de la legitimidad política y de la seguridad física en Kenya**

Los 143 barrios de miseria de Nairobi son zonas sin ley patrulladas por bandas de vigilantes armados integradas por jóvenes en situación de miseria. La mayor y más destacada de estas milicias se llama Mungiki. Comenzó como movimiento espiritual, pero ahora mezcla el timo y la extorsión con la política. Wangari Maathai, quien el año pasado se convirtió en la primera mujer africana galardonada con el Premio Nobel de la Paz, llamó a los miembros de Mungiki «los desheredados, aquellos a los que se les

⁷ OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*, op. cit.

⁸ OIT: *Youth and work: Global trends* (Ginebra, 2002).

niega todo. Las escuelas los han rechazado por falta de espacio y no han encontrado trabajo. Si la opresión continúa, si seguimos matando a nuestros hermanos, habrá guerra civil en este país».

Fuente: «Kenya's righteous youth militia», artículo de Jean-Christophe Servant, *Le Monde diplomatique*, 6 de julio de 2005, traducido al inglés por Gulliver Cragg.

11. Los costos de desatender a los jóvenes pueden medirse en relación con la disminución del capital humano y social. Se pierden oportunidades de crecimiento económico, hecho que se incrementa a medida que esa gran cantidad de personas envejece sin adquirir experiencia en la fuerza de trabajo. Más difíciles de cuantificar son los costos de inestabilidad social y conflicto endémico⁹.

1.2.2. Los beneficios de invertir en los jóvenes

12. Las estrategias encaminadas a favorecer el empleo de los jóvenes redundan en beneficio de todos. Invertir en los jóvenes es invertir en la sociedad. El trabajo decente para los jóvenes tiene un efecto multiplicador en toda la economía, al impulsar la demanda de bienes de consumo y acrecentar los ingresos fiscales. La demanda de servicios sociales disminuye significativamente cuando los jóvenes tienen trabajo decente, porque pasan su tiempo de manera productiva, positiva para su autoestima y saludable. El inicio satisfactorio de la carrera profesional lleva aparejadas perspectivas de carrera a largo plazo. Permite a los jóvenes pasar de la dependencia social a la autosuficiencia, y los ayuda a escapar de la pobreza y a contribuir activamente con la sociedad.

Si la tasa mundial de desempleo de los jóvenes se reduce a la mitad y se aproxima a la tasa de desempleo de los adultos, aun respetando algunas diferencias naturales, se añadirían entre 2,2 y 3,5 billones de dólares a la economía mundial. Ello representa entre el 4,4 y el 7,0 por ciento del valor del PIB mundial en 2003*.

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

Fuentes: OIT: Tendencias mundiales del empleo juvenil, op. cit., pág. 24.

13. Los jóvenes de ambos sexos se esfuerzan por colaborar con sus familias, comunidades y sociedades; por fortalecer a sus propias familias y comunidades y mejorar su situación; tienen sueños y aspiraciones que están ansiosos por cumplir. El camino para lograrlo es a través del trabajo decente. Si esta puerta está cerrada, el futuro que espera a los jóvenes y a sus familias, comunidades y sociedades es sombrío.

14. Recientemente, ha surgido una sensibilización internacional respecto de la necesidad de considerar las cuestiones intergeneracionales en la formulación de políticas y de reconocer la importancia de adoptar un enfoque basado en el ciclo vital que es cada vez mayor. Por ejemplo, la disminución de la fuerza de trabajo en relación con la población que envejece, y las inquietudes acerca de la participación social y económica de los jóvenes adultos, ocupan un lugar más destacado en las discusiones sobre políticas. En este contexto, que la transición de los jóvenes al empleo se lleve a cabo de manera satisfactoria ha cobrado mayor importancia.

⁹ Para un análisis de los costos económicos, sociales y personales del desempleo de los jóvenes, véase L. Brewer: *Youth at risk: The role of skills development in facilitating the transition to work*, SKILLS, Documento de trabajo núm. 19 (Ginebra, OIT, 2004), próximamente en francés y en español.

15. El éxito de esta transición está estrechamente vinculado con otras transiciones clave de la vida (independencia económica, autonomía, establecimiento de un hogar). Los países cuyos jóvenes, en promedio, realizan tardíamente su transición al mercado de trabajo también muestran retraso en el caso de otras transiciones, como el establecimiento de un hogar ¹⁰. De este modo, los cambios que llevan a una transición al empleo más prolongada también repercuten en otras transiciones, lo que pone trabas a etapas posteriores del ciclo vital ¹¹.

16. Es de crucial importancia comprender los factores que influyen en el empleo de los jóvenes a fin de afrontar el desafío; se debe incrementar al máximo el potencial y reducir al mínimo el costo.

1.3. ¿Por qué los jóvenes tienen desventajas en el mercado de trabajo? Visión general de los factores

17. Los factores que afectan al empleo de los jóvenes pueden considerarse según tres dimensiones: los que influyen en la creación de puestos de trabajo, lo cual comprende la demanda agregada y el crecimiento económico; los que repercuten en las condiciones de trabajo, como la legislación, los reglamentos y el ciclo económico; y los que tratan la empleabilidad, incluidos la enseñanza y la formación, la experiencia laboral y los servicios del mercado de trabajo, así como la capacidad de las estructuras institucionales para integrar a los jóvenes en el proceso de crecimiento. Estos factores se analizan a continuación, y luego se examinan las maneras de abordarlos (véanse la sección 1.4 «Creación de puestos de trabajo de calidad» y la sección 1.5 «Mejorar la empleabilidad» de este capítulo).

1.3.1. Demanda agregada y crecimiento económico

18. Existe una cantidad considerable de bibliografía en la que se identifica la actividad económica agregada como un factor determinante fundamental del nivel de empleo juvenil ¹². En los países de la OCDE, por ejemplo, el desempleo se mantuvo relativamente alto durante los decenios de 1980 y 1990, y la demanda de trabajadores jóvenes era sumamente sensible a las condiciones económicas generales. Como nuevos candidatos a ingresar en el mercado de trabajo, los trabajadores jóvenes carecen de la formación específica y de la antigüedad que protegen a los trabajadores de mayor edad de los altibajos de las condiciones del mercado. Su empleo depende sobremanera de la situación económica.

19. Muchos países en desarrollo son incapaces de generar tasas de crecimiento del PIB y oportunidades de empleo y de generación de ingresos suficientes para absorber a la mayoría de su fuerza laboral. En estos países en desarrollo, el lento crecimiento de la economía formal es particularmente responsable de la elevada tasa de desempleo juvenil, sobre todo entre los jóvenes con mayor instrucción. Los estudios indican que el

¹⁰ Comisión Europea: *La situación social en la Unión Europea 2000* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000).

¹¹ K. Orr: «From Education to Employment: The Experience of Young People in the European Union», presentado en el Foro Europeo de la Juventud, publicado en 2000 en: C. Groth y W. Maenning (eds.). *Zukunft schaffen: Strategien gegen Jugendarbeitslosigkeit* (Francfort, Peter Lang, 2001).

¹² Para obtener referencias sobre esta bibliografía, véase OIT: *Emplear a los jóvenes: promover un crecimiento intensivo en empleo* (Ginebra, 2000).

crecimiento económico no sólo ha sido insuficiente en relación al crecimiento de la fuerza de trabajo, sino que se ha mantenido también sumamente volátil¹³. En Africa al sur del Sahara, por ejemplo, las medidas de estabilización y de ajuste estructural aplicadas durante los decenios de 1980 y 1990 han resultado ineficaces en la mayoría de los países para aumentar la inversión y el crecimiento económico. Pese a que se lograron algunos éxitos en cuanto a la estabilidad económica en lo que se refiere a la reducción de la inflación y los déficit presupuestarios, sus efectos en la inversión (que es un factor determinante fundamental del crecimiento económico) han sido escasos. A consecuencia de ello, las tasas generales de crecimiento de la producción y el empleo, especialmente de la economía formal, son decepcionantes. En consecuencia, hay una tendencia al crecimiento de la economía informal, lo que tiene como resultado un aumento del número de puestos de trabajo de poca calidad.

20. Las soluciones al desempleo de los jóvenes están inevitablemente ligadas a las dificultades que afrontan los países para reducir el desempleo en general, lo cual, a su vez, está relacionado con el crecimiento económico general. Se sostiene que el aumento de los niveles de la demanda agregada reducirá tanto el desempleo de los adultos como el de los jóvenes, pero su impacto en los jóvenes será el doble del que tendrá en los grupos de más edad¹⁴. Por consiguiente, es importante abordar la cuestión de la demanda agregada insuficiente, y encontrar maneras de estimular el crecimiento económico.

1.3.2. Tamaño de la cohorte de jóvenes, salarios mínimos y protección del empleo

21. No existen muchas pruebas de que factores como el tamaño de la cohorte de jóvenes, el nivel salarial de éstas o la existencia de salarios mínimos expliquen el aumento del desempleo juvenil registrado a lo largo de los dos últimos decenios. En los países de la OCDE, pese a una disminución relativa del tamaño de las cohortes de jóvenes, a una caída de los salarios de éstos y a los bajos salarios mínimos, las tasas de desempleo juvenil han aumentado. Los cambios en la demanda agregada y la mayor demanda de trabajadores calificados son las principales explicaciones del aumento del desempleo juvenil. Pese a lo que muchos creen, los indicios sugieren que un desempleo elevado no parece deberse primordialmente a la protección de la seguridad en el empleo, los impuestos sobre el trabajo, la fuerza de los sindicatos ni la falta de flexibilidad de los salarios¹⁵.

1.3.3. Efectos del ciclo económico

22. Un crecimiento económico lento y un cambio estructural significativo reducen el crecimiento del empleo. Dado que los empleadores, que afrontan difíciles condiciones de mercado para sus productos y servicios, disminuyen la contratación y, posteriormente, despiden en primer lugar a quienes tienen menos experiencia, una evolución económica adversa tiene hondas repercusiones en el empleo juvenil. Los jóvenes que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo, o que han sido contratados recientemente, se ven afectados de manera desproporcionada por el ciclo económico; durante un período de recesión, son ellos quienes no pueden encontrar trabajo, o los primeros en ser despedidos cuando hay reducciones empresariales.

¹³ Para un examen y referencias de los estudios de la OIT sobre esta cuestión, véase el documento GB.291/ESP/1.

¹⁴ OIT : *Emplear a los jóvenes*, op. cit.

¹⁵ *Ibidem*.

23. Hay indicios que apuntan a una preferencia por el empleo independiente entre muchos jóvenes desempleados, especialmente durante los períodos de escaso crecimiento del empleo. Por consiguiente, sería útil detectar las limitaciones a su capacidad para convertirse en empresarios. En la bibliografía sobre microempresas, se identifica la falta de capital como una limitación de primer orden al espíritu empresarial. Por consiguiente, es importante abordar la limitación que supone la ausencia de liquidez al formular las políticas económicas. Hay ejemplos de cómo los gobiernos y los organismos no gubernamentales pueden ayudar a los jóvenes a superar la limitación que representa el capital ¹⁶; a partir de estas experiencias, pueden confeccionarse herramientas de política útiles.

Cuestión clave: La reducida demanda de mano de obra afecta de manera desproporcionada a los jóvenes, que son más vulnerables al ciclo económico. En períodos de recesión económica, los jóvenes tienen más probabilidades que los adultos de perder su empleo o de permanecer desempleados. Son los primeros en ser despedidos en situaciones de crisis económica, siguiendo la práctica de «el último contratado es el primer despedido».

1.3.4. Cuestiones relativas a la empleabilidad

24. Incluso con altas tasas de crecimiento económico y expansión del empleo, pueden persistir tasas de desempleo juvenil elevadas. Eso sucede si los jóvenes no tienen la capacidad de beneficiarse del crecimiento económico y de la expansión de las oportunidades de empleo debido a carencias educativas o de formación, falta de experiencia laboral, una calidad deficiente de la información y/o los servicios del mercado de trabajo, o al hecho de que afronten una discriminación que impida su incorporación al mismo. Estos obstáculos pueden superarse, en parte, mediante políticas de mercado de trabajo activas que abarquen el desarrollo de las calificaciones, la experiencia laboral y los esfuerzos por hacer coincidir demanda y oferta. Los reglamentos en los que se hace frente a la discriminación en el acceso al mercado del trabajo revisten una importancia capital para abordar las cuestiones relativas a la empleabilidad.

Cuestión clave: Los jóvenes se enfrentan con mayores obstáculos que los adultos a la hora de obtener un empleo decente, aún más en determinadas regiones que en otras. En esto repercuten diversos factores, incluidos el nivel de la fluctuación y de la demanda agregada, el coeficiente de empleo del crecimiento, un entorno reglamentario propicio, tanto para los trabajadores como para las empresas, los resultados y la calidad de la educación y la formación profesional, la experiencia laboral y las opciones en materia de iniciativa empresarial, así como la discriminación y la exclusión.

1.4. Creación de puestos de trabajo de calidad

25. Las políticas macroeconómicas, los reglamentos adecuados y la promoción del espíritu y el desarrollo empresarial son herramientas importantes para materializar plenamente el potencial de crecimiento económico y crear vías hacia el trabajo decente para los jóvenes (recuadro 1.3).

¹⁶ Existe numerosa bibliografía sobre esta cuestión. Para obtener algunos ejemplos, véase OIT: *Emplear a los jóvenes, op. cit.*

Recuadro 1.3
Normas internacionales del trabajo y creación de empleo

El **Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)** ocupa un lugar central de la meta general de la OIT de hacer que la creación de empleo sea una de las prioridades principales sobre las que se sustentan las decisiones gubernamentales referidas a una amplia gama de políticas macroeconómicas. En él se exige que los Estados Miembros formulen y lleven a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a garantizar que haya trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo. Las medidas encaminadas a la aplicación de dicha política deberían determinarse y revisarse regularmente como parte integrante de una política económica y social coordinada, y en consulta con los representantes de los empleadores y los trabajadores y otras personas afectadas. Desafortunadamente, muchos países y sus socios en materia de desarrollo, en realidad no hacen que la promoción del empleo sea un objetivo de primer orden.

En la **Recomendación núm. 122**, que acompaña al Convenio núm. 122, además, se insta a conceder una «prioridad especial» a las «medidas destinadas a resolver el grave problema del desempleo entre los jóvenes, que en muchos países es un problema que adquiere mayores proporciones».

La **Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)** contiene disposiciones relativas al papel fundamental que las pequeñas y medianas empresas deberían desempeñar en lo que respecta a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, la ampliación de las posibilidades de realizar actividades remuneradoras y una mayor participación en la economía de los grupos desfavorecidos y marginados de la sociedad, como los jóvenes.

El papel de las políticas macroeconómicas

26. En muchos países, las políticas macroeconómicas podrían desempeñar un papel más eficaz con miras a materializar todo el potencial de crecimiento y creación de puestos de trabajo. Muchos países en desarrollo están atrapados en una trampa de estabilización a un nivel bajo que limita el papel de la política macroeconómica en el estímulo de la demanda. Aunque algunas medidas estrictas de estabilización han ayudado a lograr estabilidad en lo que se refiere a una baja inflación y a bajos déficit en presupuestos y cuentas corrientes, no han podido suscitar la tasa de inversión necesaria para reactivar el crecimiento económico sostenible. Pese a ello, el aumento de los niveles de inversión es una condición previa esencial para que la demanda de mano de obra sea sostenida.

27. Además de la falta de crecimiento, el otro problema serio es la estabilidad del crecimiento que podría conseguirse. Las crisis de diversa índole (producidas por factores económicos y financieros, catástrofes naturales, conflictos políticos que a menudo llevan a situaciones de conflicto armado) se traducen en largos períodos de lento crecimiento (o, incluso, negativo) o en fluctuaciones muy pronunciadas del crecimiento, lo que tiene graves efectos adversos en los mercados del trabajo.

28. Incluso en los países desarrollados, las políticas macroeconómicas a menudo son incompatibles con un compromiso suficientemente firme con los objetivos de crecimiento y empleo. Por consiguiente, es imprescindible estudiar las opciones de macropolítica existentes con miras a aumentar los niveles de inversión y promover tasas de actividad económica más elevadas y más estables.

29. En el caso de los países en desarrollo, la intensidad de empleos del crecimiento tiene especial importancia. Si bien el crecimiento es una condición necesaria, no basta por sí mismo; es fundamental garantizar un entorno de política económica favorable a un crecimiento económico de gran intensidad de empleo. Una vez más, las políticas macroeconómicas pueden desempeñar una función importante en el logro de esos

resultados, mediante la promoción del crecimiento de sectores y actividades económicas que generan empleo por su propia naturaleza. Las políticas macroeconómicas y el entorno reglamentario favorables a la actividad económica y a las empresas también son útiles para velar por que el crecimiento no deje de generar puestos de trabajo ¹⁷.

Entorno reglamentario

30. La existencia de una legislación nacional apropiada basada en las normas internacionales del trabajo y una buena gobernanza del mercado del trabajo son de importancia capital para la creación de un entorno propicio al crecimiento económico en el contexto de las metas sociales. Las leyes y los reglamentos favorables a la expansión económica, y los que abordan las cuestiones referidas a la igualdad, forman un telón de fondo esencial para la creación de puestos de trabajo para los jóvenes. Además, fomentan o dificultan el crecimiento del empleo productivo, ya sea a tiempo completo o a tiempo parcial, temporal o permanente, en el que los jóvenes puedan disfrutar de sus derechos en el trabajo y ejercerlos. También fomentan o dificultan el establecimiento de empresas a los empresarios jóvenes que comienzan. El desafío que deben enfrentar los gobiernos radica en brindar oportunidades e incentivos para la expansión de la inversión productiva y la creación de puestos de trabajo, a la vez que se garantiza la protección de los derechos de los trabajadores ¹⁸.

Espíritu empresarial y creación de empresas

31. Promover el espíritu empresarial y la creación de empresas es clave para aumentar el empleo juvenil y salir del círculo vicioso de la pobreza y la exclusión social. Los gobiernos tienen que alentar un concepto general y dinámico de espíritu empresarial a fin de estimular, tanto la iniciativa individual como otras iniciativas más variadas en una amplia gama de organizaciones entre las que se incluya, no exclusivamente, al sector privado: pequeñas y grandes empresas, cooperativas, sector público y organizaciones de trabajadores y de jóvenes.

1.4.1. Garantizar el componente de calidad

32. La creación de puestos de trabajo es el objeto de la mayoría de las iniciativas de política destinadas a abordar la cuestión del empleo de los jóvenes — en parte porque el desempleo juvenil es el aspecto más visible del problema del empleo de los jóvenes y porque es fácil disponer de información estadística al respecto. Las cuestiones como la calidad del trabajo no están bien documentadas, y por lo que es les presta menos atención. Sin embargo, la comprensión de las condiciones del mercado del trabajo para los jóvenes de ambos sexos es el punto de partida para formular estrategias favorables a éstos, que incrementen las oportunidades de trabajo decente y productivo ¹⁹. Esto supone examinar la experiencia de los jóvenes que han realizado sin problemas su transición al trabajo decente, y la de aquellos que no lo han realizado, de forma que las intervenciones políticas tengan una base sólida de conocimientos sobre la que trabajar. También implica examinar con más detenimiento las condiciones de trabajo de los jóvenes que están

¹⁷ Un sector concreto con potencial para la adopción de enfoques basados en la mano de obra, que no pongan en peligro la eficacia y la productividad, es el de las infraestructuras. Esto puede ocurrir especialmente en el caso de los países en desarrollo de bajos ingresos donde existe una reserva de mano de obra desempleada y subempleada. Y merecería la pena aplicar políticas de inversión que puedan ayudar a materializar el potencial de empleos que tiene ese sector.

¹⁸ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial, 2005: Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos*, Panorama general (Washington, DC, 2004), pág. 24.

¹⁹ Esta información está disponible en OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil, op. cit.*, y en *Un buen comienzo, op. cit.*

empleados, de modo que puedan abordarse las cuestiones del subempleo y las condiciones de trabajo.

33. Las cifras del desempleo, por su parte, tienen sus limitaciones en tanto que indicadores de la falta de adecuación de la situación del mercado del trabajo en la que se encuentran los hombres, y en especial las mujeres, y no deberían utilizarse aisladamente. En la definición habitual de desempleo no se incluye a las personas que quieren trabajar pero no «buscan» trabajo activamente porque las oportunidades de empleo son extremadamente escasas, porque tienen una movilidad laboral restringida, o porque se enfrentan con la discriminación o con obstáculos estructurales, sociales o culturales. La mayoría de las personas que se encuentran en esta categoría son mujeres. Las cuestiones como las condiciones de trabajo (incluidos la duración del empleo, el número de horas, el tipo de contrato, la economía informal por oposición a la economía formal, los salarios) a menudo se pasan por alto. Como se ha indicado, esto con frecuencia tiene como resultado políticas centradas en el desempleo juvenil en general, y no tiene en cuenta la situación de numerosos grupos de jóvenes que podrían beneficiarse de un apoyo — por ejemplo, los que sufren una mayor desventaja en el acceso al mercado del trabajo, los que trabajan por debajo de sus posibilidades y los que trabajan en empleos de poca calidad.

34. Muchos jóvenes de países de todo el mundo trabajan a menudo durante un número inaceptable de horas de manera informales, intermitente e insegura. En muchos países en desarrollo, los jóvenes constituyen la mayor parte de los subempleados²⁰ y de quienes trabajan en la economía informal²¹, tanto en las zonas rurales como las urbanas²².

35. Las políticas tienen que reflejar las diversas situaciones de trabajo y desempleo de los jóvenes. Puede que algunos tengan empleos asalariados, en los que las inquietudes políticas están relacionadas con sus condiciones de trabajo; si son temporeros o permanentes, y en relación con esta posición, sus salarios, horas de trabajo, cobertura de la protección social, posibilidades de ascenso y prestaciones distintas del sueldo²³. Puede que otros estén voluntariamente empleados por cuenta propia. Algunos pueden trabajar en la economía formal sin estar declarados o en la economía informal — por cuenta propia, en pequeñas empresas o como trabajadores familiares no remunerados —, donde el trabajo es duro, inseguro y, para muchos, fuente de ingresos muy escasos, a la vez que la productividad y la calidad del producto son bajas y, a menudo, las condiciones de trabajo insatisfactorias²⁴.

²⁰ La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo definió el subempleo (en relación con el número de horas de trabajo) como «la situación de empleo en que las horas de trabajo de una persona ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo alternativo que esta persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo» (Resolución sobre la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado, 16.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 1998).

²¹ La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo definió a los empleados en la economía informal como los empleados en, como mínimo, una unidad de producción en empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad, independientemente de su situación en el empleo (asalariados; empleados por cuenta propia; trabajadores familiares auxiliares) y de que se trate de su actividad principal o de una actividad secundaria (Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, 15.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 1993).

²² OIT: *Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes*, op. cit.

²³ S. Lee: «Working-hour gaps. Trends and issues», en J. Messenger (ed.) *Working time and workers' preferences in industrialized countries. Finding the balance* (Londres y Nueva York, Routledge, 2004).

²⁴ H.C. Haan: *Training for work in the informal economy*, OIT, Ginebra (próxima aparición).

El trabajo se proyecta tanto en el campo de los derechos humanos como en el de los ingresos. En otras palabras, para que pueda existir el trabajo decente, hay que asegurar la equidad y la dignidad que la gente busca en el empleo. En los albores del siglo XXI, el reto del empleo significa mucho más que obtener simplemente un puesto de trabajo, a cualquier precio o en cualesquiera condiciones.

OIT: *Programa Global de Empleo: Resumen*, Foro Global del Empleo, Ginebra, 1.º a 3 de noviembre de 2001.

36. Otros pueden estar desempleados, porque les lleva tiempo encontrar un puesto de trabajo adecuado a sus competencias, capacidades y aspiraciones (desempleo «de transición»), o porque afrontan dificultades particulares y puedan haber pasado por repetidos períodos de desempleo, a veces prolongados. Otros, una vez más, pueden estar económicamente inactivos — sin recibir enseñanza o formación, sin trabajar y sin buscar trabajo, pero disponibles para trabajar — como resultado de sus experiencias negativas en la búsqueda de trabajo o por las dificultades encontradas.

Cuestión clave: Los datos disponibles sobre el desempleo de los jóvenes y la falta relativa de información sobre la naturaleza del trabajo que realizan (por ejemplo, a tiempo parcial, eventual, estacional o informal) revelan que las políticas no han tenido en cuenta las condiciones de trabajo.

37. Para muchos jóvenes de países en desarrollo no existe la transición de la escuela al trabajo, dado que abandonan prematuramente la escuela, o nunca asisten a ella, y que no tienen ningún trabajo. Esto queda ilustrado en una encuesta realizada en zonas urbanas de Zambia, que reveló que la mayoría de los jóvenes carecía de fuente de sustento: el 70 por ciento de los hombres y el 83 por ciento de las mujeres de entre 15 y 19 años de edad respondieron que «no estaban haciendo nada», y el 92 por ciento de los hombres y el 8 por ciento de las mujeres de entre 20 y 24 años respondieron lo mismo. La mayoría de los jóvenes de este grupo de edad indicó que su fuente de sustento «dependía de la buena voluntad de sus padres o amigos»²⁵.

38. Es difícil reunir indicaciones sobre los jóvenes que no están escolarizados, que no están empleados o en formación y que no están buscando trabajo, pero se calcula que el 9,5 por ciento de los jóvenes del Reino Unido se encuentra en esta situación²⁶, como lo está, aproximadamente, el 10 por ciento de los jóvenes de Bélgica, España, Grecia e Italia²⁷.

39. En las condiciones de trabajo de los jóvenes de ambos sexos podrían repercutir, positivamente, la provisión de información y de formación destinadas a aumentar la sensibilización en la economía informal respecto de los reglamentos, los derechos y las obligaciones. Ello se lograría mediante la apertura de las instituciones oficiales a quienes participan en la economía informal (por ejemplo, el acceso a la formación, a los servicios de apoyo a las empresas y a instituciones de microcrédito), la simplificación del marco regulador de la actividad económica, mediante una aplicación transparente y congruente de las normas y procedimientos y una reducción de los costos de transacción, a la vez que se incrementa la observancia de la legislación (con esto se «reforzarían los aspectos relativos a la protección, así como las normativas y beneficiosos de la legislación, y se

²⁵ F. Chingunta y R. Mkandawire: «Emerging issues and challenges for young women and men in Africa», en *Livelihood Pathways*, vol. 1 (Ottawa, Canadian Youth Foundation, 2002).

²⁶ P. Bivand: «Outside education and work: Do the numbers add up?» en: *Working Brief* 119 (Londres, Centre for Economic and Social Inclusion, 2000, págs. 12 y 13).

²⁷ OCDE: *Education at a Glance*. (París, 2000).

simplificarían sus aspectos represivos o limitadores, lo que permitiría a todas las empresas y todos los trabajadores conformarse mejor a sus disposiciones²⁸»).

40. En los estudios sobre el subempleo se ha examinado casi exclusivamente el empleo a tiempo parcial involuntario. Los escasos estudios disponibles indican que un número desproporcionadamente alto de jóvenes de muchos países está subempleado, trabajando menos horas de lo que quisiera. Típicamente, el subempleo se clasifica en subempleo visible y subempleo invisible, clasificación en la que el primero consiste en el trabajo de duración insuficiente, es decir, tanto el empleo a tiempo parcial involuntario como el trabajo temporal de corta duración, mientras que el último abarca al trabajo de productividad insuficiente²⁹. La atención suele centrarse en el subempleo visible, relacionado con la duración del trabajo, más que en la productividad insuficiente.

41. Tal vez los jóvenes sólo puedan conseguir empleos a tiempo parcial, como ocurre, por ejemplo, a menudo en Francia (especialmente entre los jóvenes) y en Indonesia, o trabajos estacionales, como suele suceder en las economías de base agrícola de Asia Meridional y África al sur del Sahara. El subempleo también es elevado entre muchos jóvenes que trabajan en la unidad de producción familiar en la economía informal rural y urbana³⁰.

42. Una elevada tasa de subempleo de los jóvenes puede indicar que un gran número de ellos está aceptando condiciones laborales poco satisfactorias, bien porque consideran el trabajo como provisional (por ejemplo, estudiantes que están subvencionando su educación) o porque no tienen la confianza o la representación necesarias, para negociar mejores condiciones de trabajo³¹ (véase la sección 1.7, «La representación de los jóvenes y la capacidad de hacer oír su voz: funciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores»).

Cuestión clave: Muchos jóvenes de países de todo el mundo trabajan a menudo un número inadmisiblemente alto de horas en trabajos informales, intermitentes e inseguros.

43. Aparentemente el trabajo temporal lo acaparan en forma desproporcionada los trabajadores más jóvenes y menos calificados³². Los trabajadores que se encuentran en dicha situación no solamente afrontan «un riesgo significativamente mayor de perder su puesto de trabajo y quedar excluidos del mercado del trabajo, sino que también [...] reciben salarios más bajos que los empleados permanentes con las mismas calificaciones y que desempeñan el mismo trabajo³³». Aquí se trata de saber si el empleo temporal es o no una fuente adicional de inseguridad y precariedad para los trabajadores.

44. La mayor utilización de contratos de corta duración es otro indicador del deterioro de las condiciones existentes en el mercado del trabajo juvenil, dado que es más probable que este tipo de ofertas las reciban y acepten los trabajadores jóvenes que los trabajadores de más edad. En la Unión Europea, en 1995, el 35 por ciento de los asalariados menores de 25 años tenía contratos de corta duración. La tasa era del 47 por

²⁸ OIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work*, op. cit. pág. 46; esto se trata con mayor profundidad en los capítulos 2 y 3.

²⁹ G. Holger y E. Strobl, op. cit.

³⁰ M.R. Rosenzweig: «Labour markets in low-income countries», en H. Chenery y T.N. Srinivasan (eds.): *Handbook of development economics*, vol. 1 (Rotterdam, Elsevier, 1998).

³¹ OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, op. cit.

³² OCDE: *Perspectivas del Empleo* (París, 2002), pág. 137 del inglés.

³³ Comisión Europea: *Employment in Europe* (Bruselas, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, 2003), pág. 129.

ciento para los trabajadores de entre 15 y 19 años de edad, y del 14 por ciento para la totalidad de los asalariados³⁴. Si bien los contratos de corta duración pueden guardar relación con la formación y con períodos de prueba, una reciente encuesta Eurostat sobre los trabajadores jóvenes indica que para muchos, el trabajo de corta duración es consecuencia de no poder encontrar otro tipo de trabajo³⁵.

45. La dicotomía entre empleo y desempleo ha perdido buena parte de su significado, en un momento en el que pocos tienen un empleo regular y el desempleo es un concepto carente de significado porque la mayoría de los jóvenes no tiene opción a las prestaciones de seguridad social. Muchos jóvenes están contratados en empleos ocasionales y, salen adelante a través del empleo independiente involuntario, están subempleados o tienen diversos empleos a tiempo parcial.

Cuestión clave: Los jóvenes trabajan a menudo por debajo de sus capacidades, en empleos a tiempo parcial, temporales, ocasionales o estacionales.

46. En buena parte del mundo en desarrollo, el declive de la economía formal, acompañado de una disminución del apoyo público o familiar a los ingresos, implica que millones de jóvenes sin trabajo se vean forzados cada vez más a buscar trabajo en la *economía informal* (véase la sección 1.1 «Visión general de las tendencias del mercado de trabajo de los jóvenes»).

47. Contrariamente a lo que afirmaban predicciones anteriores acerca de que la economía informal era un fenómeno temporal o residual que acabaría disipándose, ésta continúa creciendo rápidamente en cada rincón del planeta, incluidos los países industrializados. A consecuencia de ello, el dilema sobre cómo abordar la economía informal ha aumentado en magnitud y se ha vuelto más complejo (véase el recuadro 1.4).

Recuadro 1.4 **Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal**

El crecimiento de la economía informal puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas, así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes. En aquellos casos en que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas de ajuste estructural, reestructuración económica y privatización, no se han centrado suficientemente en el empleo, éste se ha reducido o no se han creado nuevos puestos de trabajo adecuados en la economía formal.

Fuente: Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002, párrafo 14.

48. Muchos trabajadores jóvenes de la economía informal realizan trabajos en malas condiciones, improductivos y no remunerados que no están reconocidos ni protegidos por la ley, y carecen de derechos en el trabajo, de representación y de una protección social adecuada³⁶.

Cuestión clave: La mayoría de los jóvenes del mundo trabaja en la economía informal, tanto en zonas rurales como urbanas. Carece de ingresos, protección social, seguridad y representación adecuados.

49. La escasa productividad, los bajos ingresos y las condiciones de trabajo inadecuadas interactúan de tal forma que socavan la competitividad de las empresas, lo

³⁴ Comisión Europea: *Youth in the European Union: from education to working life* (Luxemburgo, 1997).

³⁵ Eurostat: *European Union, Labour Force Survey 2000* (Luxemburgo, 2000).

³⁶ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002.

cual, a su vez, mina su capacidad para proporcionar condiciones de empleo decentes, en un ciclo que se autoperpetúa. Si persiste la tendencia actual, la mayoría de los puestos de trabajo disponibles para los jóvenes en el futuro estarán poco remunerados y serán de mala calidad.

Desde hace tres años, trabajo de cargador en el mercado de verduras de Kalimati. Comienzo a trabajar a las tres en punto de la madrugada, cuando llegan a Katmandú los camiones que traen la verdura. Durante el resto del día, trabajo en un pequeño restaurante, cocinando y levanto los platos. En el mercado de verduras, puedo ganar 250 rupias (3,20 dólares de los Estados Unidos) al día, y en el restaurante me pagan 2.000 rupias al mes. Cuando regreso al mercado, estoy tan cansado como para dormirme en los sacos de las verduras.

Anil, 16 años, cargador.

Fuente: A. Askgaard: *Lives and work of Nepalese children: A view from below* (Formal Printing Press, Axal, Katmandú, 2002).

50. Desafortunadamente, la principal fuente de testimonios sobre las condiciones de trabajo existentes en la economía informal son las informaciones anecdóticas como las que aparecen en esta sección. La falta de datos limita nuestra comprensión, lo cual obstaculiza gravemente que se llegue a conclusiones sobre cómo abordar esta parte heterogénea de la economía. Si se quiere resolver el problema que aquí se subraya, se necesita mucha más información.

1.5. Mejorar la empleabilidad

51. Se considera que una enseñanza oficial sólida y una formación profesional eficaz y oportuna, así como la información sobre el mercado del trabajo y los servicios correspondientes, junto con la experiencia laboral, son factores clave del aumento de la empleabilidad para ingresar con éxito en el mercado del trabajo (véase también el recuadro 1.5).

Recuadro 1.5

Normas internacionales del trabajo y empleabilidad

El **Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)**, es el instrumento fundamental de la OIT sobre las políticas y los sistemas de formación profesional y orientación. En el Convenio núm. 142, se exige a los Estados Miembros que establezcan y desarrollen sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general, técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, expresamente relacionados con el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de éste.

La **Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)**, recalca la necesidad de fomentar el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje permanente, junto con sistemas de orientación profesional y formación profesional expresamente estrechamente con el empleo.

Experiencia en la enseñanza y la formación

52. Las diversas experiencias de los jóvenes en la enseñanza y la formación se ven enormemente afectadas por factores como la oportunidad, la disponibilidad, las aspiraciones personales y los recursos financieros. A consecuencia de ello, los jóvenes de ambos sexos tienen niveles de educación que van desde una ausencia de escolarización en un establecimiento oficial hasta los títulos universitarios. Muchos tienen una educación y una formación insuficientes y, por lo tanto, corren el riesgo de caer en una situación de marginación y exclusión social. Al mismo tiempo, hay países

donde los jóvenes tienen una buena educación, y a pesar de todo están desempleados o subempleados.

Cuestión clave: Saber leer y escribir y realizar cálculos aritméticos, además de poseer las calificaciones laborales esenciales constituyen las calificaciones básicas principales para la vida laboral. Sin embargo, aproximadamente 96 millones de mujeres jóvenes y 57 millones de hombres jóvenes son analfabetos, y la mayor parte de ellos vive en países en desarrollo.

Escolaridad y juventud

53. Es importante reconocer los efectos que tiene la escolaridad formal en la empleabilidad de los jóvenes. La alfabetización funcional y la aritmética elemental son requisitos mínimos para poder participar en la actual sociedad del conocimiento. A continuación se resumen algunas de las cuestiones y tendencias principales de la escolaridad y su incidencia en el empleo de los jóvenes.

Educación primaria

- Los niños que están hoy en edad de asistir a la escuela primaria y no lo hacen son los jóvenes adultos analfabetos del mañana, cuyas perspectivas de vida, tanto en el empleo como de manera general, son sombrías. En 2000, 113 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria no estaban escolarizados; el 97 por ciento vivía en países menos desarrollados, y de ellos las tres quintas partes eran niñas ³⁷.
- En los países menos desarrollados, es muy poco probable que se pueda lograr la educación primaria universal sin ampliar la educación no formal. El acceso formal no siempre da lugar a la escolarización, y la escolarización no garantiza la participación continua ni la terminación con éxito de los estudios. La educación primaria universal puede considerarse una garantía de alfabetización de los jóvenes adultos, pero sólo la educación no formal puede llegar a aquellos para quienes resulta inaccesible la educación tradicional y formal ³⁸.
- Aproximadamente 96 millones de mujeres jóvenes y 57 millones de hombres jóvenes son analfabetos, y la mayoría vive en países en desarrollo. Actualmente, se estima que en el mundo de hoy alrededor del 21 por ciento de los jóvenes de 15 años de edad o más son analfabetos. Sólo los países de Asia Oriental y el Pacífico, y de América Latina y el Caribe pueden tener esperanzas realistas de reducir a la mitad esa cifra para 2015 ³⁹.
- Según los indicadores clave del Banco Mundial para 2000, el 40 por ciento de las mujeres de entre 15 y 24 años de edad en Asia Meridional son analfabetas (frente al 23 por ciento de los hombres del mismo grupo de edad). En cambio, en Europa y Asia Central, las tasas de alfabetización correspondientes a este grupo de edad se sitúan en un 2 por ciento para las jóvenes y en un 1 por ciento para los jóvenes.

Educación secundaria y superior

- Terminar los estudios secundarios superiores — incluidas la educación y la formación profesional basadas en la escuela o los aprendizajes conforme al sistema

³⁷ Instituto de Estadística de la UNESCO, *Gender and literacy performance: Results from Pisa 2000*, VCS Policy Note N° 3 (Montreal, 2003), pág. 10.

³⁸ Naciones Unidas: *World Youth Report 2003*, *op. cit.*

³⁹ UNESCO: *Informe de Seguimiento de Educación para Todos* (París, 2001), cuadro 3.

dual — se está convirtiendo rápidamente en la norma en muchos países de la OCDE, y los medios para alcanzar este nivel de calificación se diversifican.

- Un joven típico de 17 años de edad de un país de la OCDE puede ahora esperar cursar algún tipo de estudios terciarios durante dos años y medio, aunque las posibilidades que se ofrecen difieren enormemente de un país a otro ⁴⁰.
- Los programas y las calificaciones de la educación secundaria superior se estructuraron en un principio para grupos pequeños de estudiantes de la misma edad llamados a continuar los estudios universitarios, y no para la gran mayoría de los jóvenes que seguirán diversas vías de formación que les conducirán a la capacitación y al empleo ⁴¹.
- En su mayoría, los sectores de la educación superior, en particular las universidades que utilizan el modelo clásico, no estaban concebidas para responder a la masificación ni para ofrecer cursos que no fueran de carácter académico, factor que ha dado lugar a una alta tasa de abandono de los estudios universitarios en varios países, como Austria, Alemania e Italia ⁴².
- En algunos países, muchos jóvenes no logran encontrar un empleo al terminar sus estudios, incluso cuando han llegado relativamente lejos en el sistema educativo (los «desempleados capacitados») por la disparidad que existe entre su educación y los requisitos del mercado de trabajo.

Cuestión clave: El «período de transición» entre la finalización de la educación y la formación iniciales y el acceso a un primer empleo tiende a alargarse; los que encuentran trabajo, a menudo pasan más tiempo en empleos temporales e inseguros.

Formación y capacitación profesionales

54. En las regiones y países menos desarrollados se ofrecen pocos cursos de formación y capacitación profesionales (VET) y la participación en ellos es baja ⁴³. Para poder cursar estudios posprimarios, muchos jóvenes tienen que encontrar por sí mismos los medios de financiación porque sus familias no pueden ayudarles. Realizan trabajos eventuales o a tiempo parcial para complementar los ingresos familiares. Los que se las arreglan para acceder a la formación y capacitación profesionales son, de hecho, un grupo pequeño y relativamente privilegiado, pero al mismo tiempo, sus perspectivas de empleo no son necesariamente mejores que las de los que tienen calificaciones generales y de un nivel más bajo.

Cuestión clave: En algunos países, muchos jóvenes no logran encontrar empleo al finalizar sus estudios o formación, incluso cuando han llegado relativamente lejos en el sistema educativo (los denominados «desempleados capacitados») por la discordancia que existe entre sus calificaciones y las necesidades del mercado de trabajo.

⁴⁰ Centre for Educational Research and Innovation (CERI): *Education at a glance – OECD Indicators* (París, OCDE, 2001), gráfico C3.1. Hay que interpretar estas cifras con cuidado, ya que en algunos países proporciones mucho más elevadas se orientan hacia la educación superior y profesional (a veces denominados «cursos profesionales»), que pueden gozar de una condición y perspectiva equivalentes a los de los cursos de educación superior general no profesional.

⁴¹ *World Youth Report 2003*, op. cit.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Véase Mahbub ul Haq y Khadija Haq: *Human Development in South Asia* (Oxford University Press, 1998); PNUD: *Arab Human Development Report 2002* (Nueva York, Naciones Unidas, 2002).

55. Muchos jóvenes, en particular en los países en desarrollo, están adquiriendo calificaciones que tienen poca o ninguna demanda. Actualmente, las opciones de formación profesional se orientan a menudo a ocupaciones definidas con rigidez, y se centran en calificaciones técnicas demasiado estrechas en un momento en el que están cambiando enormemente las necesidades de los empleadores. Los programas de formación tampoco tienen en cuenta la importancia de las aptitudes empresariales en sus planes de estudio. Se precisa un nuevo modelo de formación profesional, un modelo que estimule la formación de los trabajadores dentro de las empresas.

56. Además de la falta de calificaciones educativas y de calificaciones técnicas pertinentes, muchos jóvenes se encuentran en una situación de desventaja en cuanto a las aptitudes principales requeridas en el actual mercado de trabajo, como el trabajo en equipo, la solución de problemas y las técnicas que facilitan la adquisición y aplicación de nuevos conocimientos (aptitudes de aprendizaje) — aptitudes que son esenciales tanto para el empleo asalariado como para el empleo independiente.

57. Las políticas destinadas a los jóvenes deberían abarcar el acceso universal y gratuito a una educación pública primaria y secundaria de calidad e inversiones en la formación profesional y el aprendizaje permanente, que mejoren la empleabilidad de los jóvenes⁴⁴. La capacidad para leer y escribir así como para realizar cálculos aritméticos, conjuntamente con las calificaciones laborales fundamentales, constituyen las calificaciones básicas fundamentales para la vida laboral⁴⁵.

58. En muchos países, los problemas básicos de la educación y la formación se ven agravados por la incidencia del VIH/SIDA (véase el recuadro 1.6)

Cuestión clave: Muchos jóvenes, en particular en los países en desarrollo, están adquiriendo calificaciones que tienen poca o ninguna demanda, y/o están en una situación de desventaja en lo que respecta a las calificaciones básicas requeridas en el mercado de trabajo actual.

59. La vida laboral puede tomar muchos derroteros, ofreciendo oportunidades y presentando riesgos en cada encrucijada. Prepararse para superar con éxito las transiciones durante la vida laboral debe convertirse en un aspecto fundamental de la educación y la formación. Por esta razón, el aprendizaje permanente y la empleabilidad tienen que incluir competencias que puedan hacer falta a mediano o a largo plazo en dichas transiciones. Poner en práctica el aprendizaje permanente es un aspecto importante de la búsqueda de soluciones para proporcionar una educación y formación adecuadas desde el punto de vista cultural, social y económico. Hay que reconocer que el hecho de aceptar de manera más sistemática y generalizada una diversidad de contextos y medios de formación, en todos los niveles y a todas las edades, facilita el acceso y la participación. Esto ofrece a los jóvenes mayores oportunidades para participar y tener éxito en la educación⁴⁶. El aprendizaje permanente permitiría a todos los jóvenes participar en tipos de aprendizaje más adecuados, posibilita el reconocimiento de un aprendizaje no formal e informal, y facilita el acceso y la participación de aquellos que se encuentran en una situación de desventaja en la escuela formal convencional. Se requieren enfoques innovadores para resolver los enormes problemas que entraña la aplicación del aprendizaje permanente.

⁴⁴ Para una definición del término empleabilidad, véase OIT: *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*; Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000.

⁴⁵ OIT: *Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes*, op. cit.

⁴⁶ *World youth report 2003*, op. cit.

Recuadro 1.6
VIH/SIDA y el proceso educativo

Las inversiones en capital humano que se han hecho en varias décadas podrían verse arruinadas como resultado de la incidencia del VIH/SIDA. La pandemia no sólo afecta a los estudiantes, sino también al personal de todos los niveles, obstaculiza el proceso educativo, pone en peligro la calidad de la educación y aumenta el riesgo de analfabetismo y de falta de escolarización de los jóvenes. Al mismo tiempo, la reducción del crecimiento económico debido al VIH/SIDA afecta a la base de ingresos públicos, con lo que se reducen los gastos públicos en educación y en otros sectores como la salud que contribuyen a formar y sostener el capital humano. El VIH/SIDA es un problema importante que se interpone al éxito de la iniciativa *Educación para todos*, impulsada por una coalición de socios nacionales e internacionales para responder al Objetivo de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas de lograr una educación primaria universal para 2015.

Para 2006, se calcula que se necesitarán 45.000 profesores para sustituir a los que han desaparecido a causa del VIH/SIDA en la República Unida de Tanzania, en donde cada mes mueren de esta enfermedad 100 profesores de la enseñanza primaria. Como consecuencia de la pérdida de profesores las clases se cancelan o bien se reagrupan de manera que se forman clases de 50 a 100 alumnos. Un fenómeno similar se da en Sudáfrica en donde la relación profesor-alumno aumentó de una media de 1 por 27 en 1990 a 1 por 34 en 2001, lo que representa un aumento de más del 25,5 por ciento. En Botswana, las tasas de mortalidad de los profesores de la enseñanza primaria aumentaron de forma similar, de un 0,7 por 1.000 en 1994 a un 7,1 por 1.000 en 1999. Algunos informes indican que los centros de formación de profesores son incapaces de graduar a un número suficiente de profesores para cubrir las vacantes creadas por los fallecimientos y las jubilaciones de los profesores existentes.

Fuente: OIT, 2002, HIV/AIDS and Work: Global estimates impact and response.

Experiencia laboral

60. Los jóvenes que tratan de acceder al mercado laboral carecen prácticamente, por definición, de experiencia laboral. Sin embargo, ésta es muy valorada por las empresas. Además, el ritmo de integración en el mercado laboral de las personas que buscan empleo por primera vez varía en gran medida según la edad, el género, la clase social, los antecedentes familiares y educativos, así como otras desventajas⁴⁷.

En la **Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)**, se proporciona información detallada de las medidas especiales que deberían adoptarse para asistir a los diferentes grupos de jóvenes a encontrar su primer empleo y facilitar la transición de la escuela al trabajo. En esta Recomendación se destaca de manera importante que la aplicación de estas medidas debería «ser objeto de atenta vigilancia a fin de cerciorarse de que tengan efectos benéficos sobre el empleo de los jóvenes» y que dichas medidas deberían ser compatibles con las condiciones de empleo establecidas con arreglo a la legislación y práctica nacionales.

61. La falta de oportunidades para adquirir experiencia laboral, ya sea a través de trabajos de verano, pasantías, aprendizajes, trabajo voluntario o trabajo remunerado, combinada con la falta de orientación y asesoramiento profesional, mecanismos de colocación deficientes y una demanda insuficiente, agravan el problema de conseguir un empleo decente.

62. La falta de experiencia laboral reciente pudiera ser el origen de otros problemas. Puede hacer que las calificaciones y la experiencia pertinente se vuelvan obsoletas. También puede dar lugar a una creciente falta de confianza. Los datos muestran también que los empleadores, si pueden escoger, prefieren contratar a personas que ya están

⁴⁷ OIT: *Un buen comienzo*, op. cit., pág. 15.

empleadas o que han estado sin trabajar durante un corto período de tiempo, porque consideran que es una opción más segura⁴⁸. La falta de experiencia laboral reciente puede ser, pues, un obstáculo importante para encontrar un empleo, que se agrava cuanto más tiempo permanezca una persona sin trabajar.

En la **Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136)** se establecen las condiciones para la aplicación de los programas especiales y obligatorios de empleo para los jóvenes. En la Recomendación se especifica que dichos programas no deben ser sistemas permanentes de educación, formación o empleo, aunque la legislación podría prever excepciones al principio de la participación voluntaria, en circunstancias en que exista una total conformidad con las disposiciones de los convenios sobre el trabajo forzoso y la política del empleo. Una excepción de este tipo serían los programas de educación y de formación que impliquen la contratación obligatoria de jóvenes desempleados. En tales casos, la obligación de participar debería ir acompañada en la medida de lo posible de la posibilidad de que los participantes elijan libremente el tipo de actividad y el lugar en que tiene lugar.

63. Una encuesta reciente, realizada entre personas que buscaban empleo en Indonesia muestra que el 22 por ciento de los encuestados señaló que «la falta de experiencia laboral» era el principal obstáculo para encontrar un empleo decente. Esta opinión fue compartida por los empleadores, el 20 por ciento de los cuales indicaron que la experiencia laboral era la característica más importante que tenía en cuenta la dirección para cubrir vacantes administrativas/profesionales y el 27 por ciento tenía en cuenta la experiencia laboral de los candidatos para empleos manuales⁴⁹. En Viet Nam, el 38 por ciento de los hombres jóvenes que buscaban trabajo y el 33 por ciento de las mujeres jóvenes que buscaban trabajo señalaron que la falta de experiencia laboral era el principal obstáculo con el que se encontraban. Los empleadores indicaron que la experiencia laboral era lo que más contaba en un candidato (aproximadamente el 50 por ciento)⁵⁰. Una encuesta realizada en 1997 entre jóvenes desempleados en Australia reveló que el 17 por ciento indicaba que la falta de experiencia laboral era la principal dificultad con la que se encontraban a la hora de encontrar un empleo⁵¹.

Creo que no conseguí el trabajo que quiero porque no tengo la experiencia que piden los empleadores. ...Pregunté en una organización si podía hacer prácticas y me dijeron que acabase primero la carrera. Así lo hice, y les volví a preguntar si me dejaban hacer prácticas, pero me contestaron que para ello tenía que matricularme en un curso de postgrado. En mi opinión, para que los estudiantes adquieran una mayor experiencia laboral, las empresas u organizaciones deberían establecer criterios para ofrecer la posibilidad de realizar prácticas.

Joven licenciada, Etiopía.

64. Algunos jóvenes se pueden permitir esperar a obtener su primer empleo, porque reciben apoyo financiero de sus padres y familiares mientras buscan empleo. En función de su empleabilidad, pueden llegar a encontrar un empleo si se presentan oportunidades de empleo gracias al crecimiento de la economía. Sin embargo, muchos se encuentran atrapados en una situación en la que no son contratados por no tener experiencia laboral, y no pueden adquirir dicha experiencia porque nunca han trabajado.

65. «Conseguir el primer empleo» se está volviendo cada vez más difícil en el Japón en donde un número cada vez mayor de jóvenes no inicia una carrera profesional tras

⁴⁸ Véase por ejemplo, United Kingdom Parliament, The Education and Employment Committee: *Recruiting unemployed people: Fifth special report, 2000-2001* (Londres, 2001).

⁴⁹ G. Sziraczki y A. Reerink: *Report of survey on the school-work transition in Indonesia* (Ginebra, OIT, 2004).

⁵⁰ OIT: *Report of survey on the school-work transition of young women and men in Viet Nam* (Ginebra, 2004).

⁵¹ Oficina de Estadística de Australia: *Job Search Experience of Unemployed Persons* (Canberra, 1997).

abandonar la escuela, o finalizar su educación secundaria o superior, y opta más bien por trabajar a tiempo parcial, de forma eventual, en empleos poco calificados y mal remunerados, o como trabajadores independientes. Denominados «freeters», estos jóvenes viven normalmente con sus padres hasta bien pasados los 20 años o ya entrados los 30, no ganan lo suficiente como para fundar una familia y tienen pocas perspectivas de empezar posteriormente una carrera profesional. Ahora se considera que, junto con otros efectos de la globalización, los «freeters», que al principio tenían el glamour de los jóvenes que persiguen sus sueños y tratan de vivir la vida al máximo, están teniendo ahora un efecto considerable sobre la cultura de las empresas. Esto está afectando a las prácticas de contratación y de empleo en el Japón, en donde se está dando más importancia a las calificaciones que a la permanencia en el empleo. Se calcula que el número de «freeters» en Japón se ha disparado de unos 500.000 en 1982 a 2.170.000 en 2003. Se prevé que esta cifra aumente a 10 millones en 2014⁵². Si continúa esta tendencia, ejercerá presiones sobre el mercado de trabajo a medida que disminuya la fuerza de trabajo debido al envejecimiento de la población.

Hoy en Japón no nos enseñan qué tipo de trabajos o de carreras hay, ni cómo encontrar un empleo. Los estudiantes sólo empiezan a pensar lo que quieren hacer cuando superan los exámenes infernales de la enseñanza superior y empiezan la universidad. Deberían pensar en realidad en esto cuando eligen sus carreras universitarias, porque si se equivocan pierden motivación.

Joven estudiante universitario, Japón.

Información y servicios del mercado de trabajo

66. A menudo los jóvenes no reciben suficiente información, orientación ni asesoramiento sobre las oportunidades del mercado de trabajo. El asesoramiento y la orientación sobre carreras específicas ayuda a los jóvenes a superar su inexperiencia y la falta de contactos. Los consejeros de orientación calificados que tienen acceso a información actualizada sobre las oportunidades del mercado de trabajo pueden contribuir eficazmente a ajustar la cantidad y la calidad de la oferta y la demanda de empleo y a reducir la duración del desempleo⁵³. Los servicios de empleo desempeñan una importante función a la hora de velar por que se proporcione información completa a los jóvenes y se les preste la mayor asistencia y orientación posible, incluidos los pertenecientes a grupos desfavorecidos.

Cuestión clave: La falta de oportunidades para adquirir experiencia profesional, combinada con la falta de información adecuada sobre el mercado de trabajo, orientación y asesoramiento profesional, mecanismos de colocación deficientes y una demanda insuficiente agravan el problema de conseguir un empleo decente.

1.6. Vulnerabilidad: ¿Por qué algunos jóvenes están en una situación de mayor desventaja que otros en el mercado de trabajo? – Consecuencias de la discriminación y de la exclusión

67. Conseguir y conservar un empleo es más fácil para algunas categorías de jóvenes. Los jóvenes que finalizan sus estudios y proceden de grupos socioeconómicos

⁵² OIT: Symposium on globalization and the future of youth in Asia, Tokyo, 2004.

⁵³ A. G. Watts y R. G. Sultana: *Career guidance policies in 36 countries: Contrasts and common themes*, documento elaborado para la Conferencia sobre Orientación Profesional y Políticas Públicas: Cómo acortar distancias (CEDEFOP, octubre de 2003).

privilegiados realizan la transición a la vida laboral con menos dificultades, mientras que los que están económicamente desfavorecidos y excluidos socialmente se enfrentan a mayores dificultades. Hay que considerar a todos los jóvenes como posibles contribuidores a la sociedad y no como un conjunto de problemas.

68. Los aspectos específicos de la cuestión del empleo de los jóvenes determinan que las perspectivas en materia de empleo de los jóvenes varían en función del sexo, la edad, la etnia, el nivel de instrucción y de formación, el entorno familiar, las condiciones de salud y la discapacidad, entre otros factores. Algunos grupos son, por consiguiente, más vulnerables y hacen frente a desventajas específicas para incorporarse y permanecer en el mercado de trabajo. El desafío consiste en incorporar a los jóvenes en trabajos decentes sin desplazar del empleo a los trabajadores adultos ⁵⁴.

69. Los jóvenes constituyen un grupo muy diverso, ya se trate de empleados, desempleados, subempleados, que trabajen en la economía formal o informal o sean económicamente inactivos ⁵⁵. ¿Cuáles son los factores que determinan que algunos jóvenes puedan conseguir un trabajo decente, que otros realicen cualquier tipo de trabajo para sobrevivir, o que no puedan conseguir trabajo y se inscriban en el paro, y que otros se desanimen y no busquen trabajo? Es necesario determinar estos factores, definir claramente las necesidades conexas y tenerlas en cuenta para adoptar medidas que aborden el empleo de los jóvenes, a fin de que estas medidas estén bien orientadas y logren el efecto deseado.

70. Con frecuencia, las estrategias se centran en el grupo de jóvenes en su conjunto, ignorando los diferentes obstáculos a los que se enfrentan algunos jóvenes debido a la discriminación, las dificultades económicas o la situación geográfica ⁵⁶. A menudo, estas tres dimensiones de vulnerabilidad interactúan, aumentando así el fenómeno de la exclusión. En muchos casos, las políticas no van dirigidas a los más desfavorecidos porque éstos constituyen una minoría y, por consiguiente, no se da prioridad a las acciones destinadas a promover sus oportunidades de empleo.

El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

exige a todos los Estados Miembros ratificantes que formulen y lleven a cabo una política con objeto de eliminar cualquier discriminación en el empleo y la ocupación, en particular por razones de sexo. Esta disposición es aplicable a ámbitos fundamentales para los jóvenes en busca de empleo, entre otros, la orientación profesional, la formación profesional y los servicios de colocación así como el acceso al empleo y las condiciones de trabajo una vez empleados.

71. A fin de abordar eficazmente los distintos problemas del empleo de los jóvenes, como se describió anteriormente, es fundamental comprender las diversas necesidades de los jóvenes, sus oportunidades de educación y formación, la disponibilidad de la asistencia para acceder al mercado de trabajo, las oportunidades de empleo y la naturaleza del empleo.

72. Los jóvenes también difieren enormemente en lo que respecta a las experiencias que han adquirido en sus vidas y las necesidades relacionadas con el empleo, lo que tiene consecuencias para el tipo de actuación política requerida. La expectativa de una transición sin dificultades de la escuela al trabajo no se cumple para muchos de ellos.

⁵⁴ OIT: *Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes*, op. cit.

⁵⁵ Por «inactivos» se entiende aquellos que no trabajan ni buscan trabajo (esto es, que no forman parte de la fuerza de trabajo), *Key Indicators of the Labour Market*, tercera edición (Ginebra, OIT, 2003), pág. 8.

⁵⁶ Las cifras relativas al empleo de los jóvenes suelen desglosarse por sexo y edad (por ejemplo, adolescentes y jóvenes adultos).

Algunos jóvenes han sido objeto de trata, trabajadores infantiles o trabajadores forzosos; otros han participado en conflictos armados; muchos son huérfanos como resultado del VIH/SIDA y están sosteniendo a sus familias o están directamente afectados por la pandemia y se enfrentan a la discriminación para acceder a un empleo y a oportunidades de formación. Algunos tienen responsabilidades familiares y familiares a cargo. Otros han emigrado de sus países de origen y tratan de ganarse la vida en otros países en donde quizás no sean aceptados. Algunos tienen discapacidades que afectan a su participación en la educación y la formación.

73. En esta etapa de su vida pasan por diversas transiciones, como de la escuela al trabajo, pero también por otras muchas situaciones, como de la explotación laboral a la educación, de la escuela al desempleo o a la inactividad, del empleo remunerado al empleo independiente o al trabajo en cooperativas y viceversa, del empleo al desempleo o a la inactividad, de un empleo a otro, o de la lucha activa a la desmovilización.

74. Aquellos jóvenes que se encuentran en una situación de desventaja socioeconómica para acceder a un empleo decente tienen menos posibilidades de obtener una buena educación básica, y a menudo son objeto de discriminación por razones de clase social, ascendencia étnica, género o discapacidad. Algunos de estos segmentos de la población han sido objeto de actividades normativas de la OIT.

Cuestión clave: Existen diversos factores que inciden en la capacidad de algunos jóvenes para encontrar un empleo decente, pero no en la de otros. Entre estos factores cabe destacar la discriminación, las dificultades económicas y los problemas de acceso.

Pobreza

75. Como ya se señaló, actualmente 238 millones de jóvenes viven con menos de 1 dólar al día; unos 462 millones viven con menos de 2, y más de 160 millones de jóvenes sufren desnutrición⁵⁷.

76. Los jóvenes que viven en condiciones de pobreza no se suelen tener en cuenta en las estrategias integradas de desarrollo. Además, tienen una segunda carga, la pobreza, que les ofrece menos oportunidades. Para las jóvenes pobres la carga es triple. Es necesario reconocer el problema de la pobreza y el derecho a un trabajo decente y productivo para los jóvenes, la carga doble y triple a la que se enfrentan los jóvenes pobres, el nexo entre la pobreza y el desempleo, el círculo vicioso de la reproducción de la pobreza a través de la utilización insostenible de los recursos naturales y financieros y la incapacidad de dirigirse hacia una buena gobernanza sin erradicar las peores formas de pobreza y proporcionar trabajo para los jóvenes pobres, en un plazo de tiempo determinado⁵⁸.

77. La pobreza de los jóvenes es un problema grave ligado al desarrollo, en particular porque muchos jóvenes viven en condiciones de pobreza absoluta en los países en desarrollo. Los jóvenes son más susceptibles a encontrarse en una situación de pobreza que otros grupos de edad por las incertidumbres y dinámica que genera la transición de la infancia a la vida adulta, o por la discriminación por motivos de edad, en particular en

⁵⁷ R. Curtain: *Youth in extreme poverty: Dimensions and policy implications with a particular focus on South East Asia* (Departamento de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2004); las cifras sobre la pobreza se basan en los «Indicadores de Desarrollo Mundial 2004 del Banco Mundial; las cifras relativas a los jóvenes que sufren desnutrición fueron extraídas del *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004*, del PNUD.

⁵⁸ P. Wignaraja: *Double burden of poor youth in search of Work and dignity*, an issues paper on innovative thinking and practice in mobilizing resources for youth employment (Education Development Center, Inc., 2002); la pobreza se define utilizando el umbral convencional de pobreza.

los mercados de trabajo. En muchos casos, los niños que llegan a la juventud en condiciones de pobreza pueden ser especialmente propensos a sufrir dichas condiciones durante el resto de su vida⁵⁹. Es fundamental comprender lo que ha llevado a esa situación de pobreza y lo que la ha mantenido para idear medidas de política eficaces.

Zonas rurales

78. Los jóvenes que viven en zonas rurales representan aproximadamente el 55 por ciento de los jóvenes del mundo. En las zonas rurales de todo el mundo se ha experimentado una disminución de las oportunidades de empleo debido a la creciente industrialización. Los jóvenes tienen dificultades para conservar los empleos en los sectores agrícolas tradicionales y para acceder a la educación y la formación y tienden a emigrar a zonas urbanas o al extranjero⁶⁰.

79. La mayoría de los pobres de los países en desarrollo se encuentran en zonas rurales, especialmente entre los pequeños agricultores y las familias sin tierra. El 75 por ciento de los jóvenes que viven en condiciones de pobreza se encuentran en zonas rurales⁶¹. A su vez, gran parte de la pobreza urbana es consecuencia de la penuria rural y del deterioro de la economía rural, que genera una migración forzada a las ciudades⁶². Es más probable que los jóvenes de zonas rurales hayan empezado a trabajar en la niñez, son más vulnerables a ser reclutados por movimientos extremistas militantes, y son las principales víctimas de la trata y de la explotación sexual⁶³.

80. Se ha propuesto que la juventud rural debería estar entre los principales destinatarios de las intervenciones para reducir la pobreza, habida cuenta en particular de la actual migración en gran escala de jóvenes a las zonas rurales⁶⁴. (Véase el capítulo 2, sección 2.1.3 en relación con las oportunidades de empleo para los jóvenes en el sector agrícola.)

Género

81. Hay más mujeres que hombres desempleados en casi todas las regiones del mundo, y la dificultad de encontrar un empleo se agrava en el caso de las mujeres jóvenes⁶⁵. Sólo en Asia Oriental y África Subsahariana la tasa de desempleo regional de los hombres es superior a la de las mujeres. En América Latina y el Caribe, así como en Oriente Medio y África del Norte, la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes es más de un 7 por ciento superior a la de los hombres jóvenes. Ser mujer y joven puede representar un doble motivo de discriminación — las mujeres jóvenes tienen que hacer frente a mayores obstáculos para acceder al mercado del trabajo y conservar el empleo

⁵⁹ K. Moore: *Chronic, life-course and intergenerational poverty, and South-East Asian youth*, (Manchester, Chronic Poverty Research Centre, 2004).

⁶⁰ Parlamento Internacional de la Juventud en Oxfam, 2002: *Global issues*, en <http://www.iyp.oxfam.org/issues/index.asp>, consultado en febrero de 2005.

⁶¹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Serie de sesiones del segundo período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible dedicada al diálogo entre las partes interesadas*, Nota del Secretario General, Documento de diálogo preparado por jóvenes, segundo período de sesiones preparatorio, 28 de enero a 8 de febrero de 2002.

⁶² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Informe sobre la juventud mundial 2005*, Informe del Secretario General (A/60/61 – E/2005/7), diciembre de 2004.

⁶³ YES Campaign: *Employment for rural youth in Asia and the Pacific* (Massachusetts).

⁶⁴ *Informe sobre la juventud mundial 2005*, *op. cit.*

⁶⁵ OIT: *Global employment trends model 2004*; véase también Technical Note en *Global employment trends for youth*, *op. cit.*

en períodos de recesión económica⁶⁶. Si, además, las jóvenes pertenecen a grupos étnicos minoritarios o, por ejemplo, tienen una discapacidad, se agrava la discriminación y su situación de desventaja.

82. Como se indicó anteriormente, las cifras de desempleo sólo reflejan parcialmente la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, en particular de las mujeres. Un examen de los datos disponibles para las economías industrializadas revela que las mujeres constituyen aproximadamente dos tercios de los trabajadores desalentados en Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Grecia, Noruega, Países Bajos y Portugal, y el 90 por ciento en Italia y Suiza⁶⁷.

Discapacidad

83. Más de 100 millones de hombres y mujeres con discapacidades tenían entre 15 y 24 años en 2003. Se encuentran desproporcionadamente desfavorecidos en el empleo, representando como media el 21 por ciento de los «no empleados» entre la población activa de los países de la OCDE, y sus tasas de desempleo varían enormemente, de más del 60 por ciento en Noruega y Suiza al 22 por ciento en España⁶⁸. Se calcula que el costo económico de las personas con discapacidades, de todas las edades, que no tienen trabajo representa anualmente entre 1,37 y 1,94 billones de dólares de los Estados Unidos⁶⁹.

En el **Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)** se exige a todos los Estados Miembros que introduzcan una política nacional sobre la readaptación profesional, la formación y el empleo de personas con discapacidades que se **base** en el principio de igualdad de oportunidades, y de igualdad de trato entre los trabajadores jóvenes con discapacidades y otras categorías de trabajadores.

Es difícil conseguir un empleo porque se considera que las personas con discapacidades son inválidas.

Joven discapacitado en busca de empleo, Sri Lanka.

84. Aunque algunos de los obstáculos con los que se encuentran estos jóvenes a la hora de encontrar y de conservar un empleo pudieran estar directamente vinculados con su discapacidad, la mayoría tiene que ver con aspectos del entorno físico y social en el que viven. La desigualdad en las condiciones de acceso a la educación y la formación, las actitudes discriminatorias y prejuicios, la inaccesibilidad del entorno construido, el transporte público y la información, y la falta de una base legislativa y de políticas se cuentan entre los principales factores que impiden que los jóvenes con discapacidades encuentren un trabajo decente. Las mujeres jóvenes con discapacidades se enfrentan a mayores desventajas que los hombres jóvenes en su búsqueda de empleo, debido a la doble o triple discriminación de que son objeto (al ser jóvenes, mujeres y con una discapacidad).

⁶⁶ L. Brewer, *op. cit.*

⁶⁷ Por «trabajadores desalentados» se entiende aquellas personas que desearían trabajar pero que no buscan trabajo porque *sienten* o perciben que no hay trabajo adecuado disponible para ellas. Se trata, pues, de una medición subjetiva, en contraste con la medición de desempleo basada en criterios objetivos (citado en *Tendencias mundiales del empleo juvenil, op. cit.*)

⁶⁸ OCDE: OECD Employment Outlook: Towards more and better jobs (Paws, 2003).

⁶⁹ R. Metts: *Disability, issues, trends and recommendations for the World Bank* (Washington, Banco Mundial, 2000); esta cifra se refiere a personas de todas las edades con discapacidades.

Conseguir un empleo hizo que mi vida cambiara totalmente. Pude casarme y tener una familia, y mi actitud hacia los demás fue a partir de entonces más positiva.

Trabajador discapacitado, República de Corea.

Peores formas de trabajo

85. Se estima que 59 millones de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y 18 años realizan trabajos peligrosos, que constituyen una de las peores formas de trabajo infantil. Como otros jóvenes desfavorecidos, sus perspectivas de asistir a la escuela son limitadas debido a la pobreza. En algunos casos, los problemas de salud relacionados con el trabajo limitan también la adquisición de calificaciones que les podrían permitir conseguir un trabajo decente. La aceptación social del trabajo infantil en algunas familias y sociedades impide más, si cabe, la integración de estos jóvenes.

En el **Convenio sobre el seguro de invalidez (agricultura), 1973 (núm. 38)** se prevé un acceso por etapas al trabajo ligero y la prohibición de establecer una edad mínima para el empleo regular antes de finalizar la enseñanza obligatoria. El **Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)** se propone acabar con la participación de todas las personas menores de 18 años en las actividades perjudiciales que enumera. Obliga a los gobiernos a adoptar medidas efectivas en un plazo determinado con el fin de impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil y apartar de esta situación y rehabilitar a aquellos que hayan sido víctimas del trabajo infantil.

Un día, nuestros comandantes nos obligaron a mis amigos y a mí a matar a una familia ... Hoy tengo miedo. No sé leer y no sé dónde está mi familia. No tengo ningún futuro ... Mi vida está perdida.

Kalami, 15 años, República Democrática del Congo.

86. Los jóvenes también participan en conflictos armados, y según las estimaciones existe un total de más de 300.000 niños soldados en todo el mundo⁷⁰. El tiempo que pasan «en el ejército» es a expensas de la asistencia escolar; cuando son desmovilizados, están en una situación de clara desventaja en lo que respecta a sus calificaciones para el empleo y sus oportunidades de empleo disminuyen en comparación con los jóvenes que no participan en la guerra.

87. La abolición efectiva del trabajo infantil es indisociable del principio conforme al cual el lugar de los niños es la escuela y no el trabajo, al menos hasta que finalicen la escuela obligatoria. En el Convenio núm. 138 (1973) se exige una edad mínima general para trabajar no inferior a la edad en que cese la educación obligatoria y, en principio, no inferior a 15 años. Esto coincide con la edad mínima a partir de la cual la promoción del empleo se convierte en una preocupación legítima.

Tras recibir formación y gracias al microcrédito que me concedieron a través de un proyecto OIT/Banco Mundial, pude establecer una microempresa para la cría de pollos.

Mujer joven ex combatiente, República Democrática del Congo.

88. Se reconoce que debe protegerse de las peores formas de trabajo infantil al primer grupo de edad de «jóvenes» entre los 15 y los 18 años. A menudo, el trabajo infantil es un precursor del problema del empleo de los jóvenes. La promoción del empleo de los jóvenes y la eliminación del trabajo infantil deberían considerarse, a su vez, una estrategia viable para el desarrollo, al preparar mejor a la próxima generación para un trabajo decente y productivo.

⁷⁰ R. Brett y I. Specht: *Young soldiers: Why they choose to fight* (Ginebra, OIT, 2004).

Etnicidad

89. Los jóvenes que pertenecen a grupos étnicos minoritarios ⁷¹ sufren la misma discriminación y exclusión que sus mayores — discriminación prohibida por la legislación nacional en todos los países, y de la que trata el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), pero pese a ello sigue siendo un factor en casi todos los países.

En el **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)**, se exige a los Estados Miembros que se aseguren de que estos pueblos gocen, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, y que adopten, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

90. Aunque las estadísticas sobre el trabajo forzoso no siempre tienen en cuenta la situación del empleo de los pueblos indígenas y tribales, la mayor parte de los datos de que se dispone indican que se encuentran en una situación de desventaja en lo que respecta al empleo. Por ejemplo, en Australia, en donde las estadísticas están desglosadas por ascendencia nacional, los jóvenes de ascendencia indígena que integran la fuerza de trabajo tienen más del doble de posibilidades de quedarse sin empleo (28 por ciento de los desempleados) que los jóvenes no indígenas (13 por ciento) y tienen muchas más posibilidades de ser económicamente inactivos (50 por ciento, frente al 34 por ciento de los jóvenes no indígenas). Las jóvenes indígenas tienen ligeramente más posibilidades de ser empleadas que los jóvenes indígenas, pero muchas más de ser económicamente inactivas tanto en relación con los hombres jóvenes indígenas como con las mujeres no indígenas ⁷².

VIH/SIDA

91. Se estima que 11.800.000 jóvenes de edades comprendidas entre 15 y 24 años viven con el VIH/SIDA ⁷³. La tendencia de la infección por VIH indica que los jóvenes son más susceptibles a contraer el VIH/SIDA que cualquier otro grupo de edad y la mitad del total de las nuevas infecciones se produce entre los jóvenes. La prevalencia del VIH está aumentando, en particular, entre las mujeres jóvenes. En África Subsahariana, por ejemplo, el 76 por ciento de los jóvenes que viven con el VIH/SIDA son mujeres jóvenes ⁷⁴. El aumento de la carga en hogares afectados por el VIH supone una presión para los jóvenes, sobre todo para las mujeres, que se ven obligados a abandonar la escuela para proporcionar apoyo financiero y/o cuidados.

92. Esta tendencia obedece a un conjunto de factores económicos y sociales, en particular los altos niveles de pobreza entre los jóvenes, la exclusión social, una mayor movilidad en la búsqueda de empleo, y las estructuras cambiantes, incluida la fragmentación de los modelos tradicionales de trabajo y el aumento de las formas precarias de empleo.

Incluirnos en la lucha contra el VIH/SIDA es preservar el futuro. Excluirnos significa poner en peligro el futuro y el presente.

Joven de Kenya, miembro de Barcelona Youth Force, en la XIV Conferencia Internacional sobre el SIDA «AIDS today», 12 de julio de 2002, Barcelona.

⁷¹ En este caso minoría se refiere a la condición del grupo étnico y no a su tamaño.

⁷² Oficina de Estadística de Australia, *op. cit.*

⁷³ *World Youth Report, 2003, op. cit.*

⁷⁴ ONUSIDA: *Informe sobre la epidemia mundial de SIDA* (Ginebra, 2004).

93. Además, muchos jóvenes se han quedado huérfanos debido a la pandemia. Se calcula que 13 millones de huérfanos del SIDA en todo el mundo están creciendo sin el cuidado de un adulto responsable. Debido a la falta de una protección social adecuada y la desintegración de las familias numerosas, muchos se han convertido en los cabezas de familia y único sostén de hermanos menores o padres enfermos. La disminución de la población activa adulta ha reducido la edad media de la fuerza de trabajo. En algunos países, está cayendo en picado, ya que se recurre a trabajadores más jóvenes para cubrir el «déficit de productividad» de los que están enfermos o han muerto⁷⁵. Puede que los jóvenes empiecen a trabajar prematuramente (por ejemplo, trabajo infantil) como resultado de las necesidades económicas y puede que no estén lo suficientemente preparados en lo que respecta a las calificaciones y formación básicas por la menor transmisión de calificaciones y conocimientos de trabajadores mayores experimentados. Esto no sólo tiene una incidencia en cuestiones relacionadas con la productividad y la calidad, sino que también podría exponer a los jóvenes a mayores riesgos profesionales y hacerlos más vulnerables en la negociación para obtener salarios o condiciones decentes. Además, la pérdida de calificaciones y de la base de ingresos debido a las muertes provocadas por el SIDA entre la población activa repercute negativamente en otros ámbitos del desarrollo que afectan desproporcionadamente a los jóvenes, e influyen en las oportunidades que tienen de encontrar un empleo decente. Estos ámbitos abarcan las inversiones en educación (familiares y gubernamentales), y la disponibilidad suficiente de profesores (véase también el recuadro 1.6, «VIH/SIDA y el proceso educativo»).

Migración

94. La disminución y el envejecimiento de la población en los países desarrollados está provocando una creciente demanda de migrantes jóvenes (migración de sustitución) procedentes de países en desarrollo para mantener los niveles de vida y los sistemas de la seguridad social. En algunos casos, los jóvenes están altamente calificados y se les propone trabajar en el extranjero sobre la base de sus calificaciones; a otros les mueve el deseo de conseguir salarios más altos y mejores oportunidades; otros emigran por necesidades económicas y algunos se ven obligados a emigrar debido al hambre y la pobreza, las calamidades naturales, el deterioro del medio ambiente, los conflictos violentos o la persecución. Los flujos actuales de migración siguen estando dominados por trabajadores que pasan a ocupar puestos poco calificados en los segmentos del mercado de trabajo que han dejado vacantes trabajadores del país que pasan a puestos de trabajo mejores⁷⁶. En sus países de adopción, en donde a menudo su situación es irregular, muchos migrantes trabajan en condiciones que se caracterizan por el abuso y la explotación: trabajo forzoso, salarios bajos, malas condiciones de trabajo, falta de protección social, denegación de la libertad sindical y de los derechos sindicales, discriminación y xenofobia, así como exclusión social⁷⁷. Para poder sobrevivir o complementar los ingresos bajos, las trabajadoras migrantes jóvenes son especialmente vulnerables a caer en la prostitución. Corren un mayor riesgo de ser objeto de trata y de exponerse a infecciones por la explotación sexual.

95. Las tasas de desempleo de las personas entre 15 y 24 años nacionales de países que no pertenecen a la Unión Europea son sistemáticamente más elevadas que las de los nacionales del mismo grupo de edad de países de la Unión Europea. Por ejemplo, en

⁷⁵ OIT: *HIV/AIDS and Work*, 2004.

⁷⁶ OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, 2004.

⁷⁷ *Ibíd.*, pág. 47.

Francia, Suecia y Suiza dicha tasa es el doble, y en Bélgica y Portugal el triple. Las tasas de desempleo de los jóvenes inmigrantes son también más elevadas que las tasas de la población inmigrante en general y las de las mujeres jóvenes inmigrantes son mucho más elevadas que las de sus homólogos masculinos, excepto en Austria y Alemania. En todos los países excepto en Grecia, las tasas de desempleo de las mujeres jóvenes inmigrantes son mucho más elevadas que las de las mujeres nacionales⁷⁸. Los mayores niveles de desempleo entre los jóvenes migrantes se deben a menudo al menor acceso que tienen a las oportunidades de formación, opciones de educación y programas y servicios convencionales. Por ejemplo, los jóvenes migrantes de segunda o tercera generación se encuentran a menudo, incluso como ciudadanos, en una situación de desventaja en lo que respecta al logro escolar y el empleo, independientemente de su situación jurídica⁷⁹.

En el **Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)**, se exige a los Miembros que apliquen a los migrantes un trato no menos favorable que el que apliquen a sus propios nacionales en relación con algunas cuestiones, entre ellas, el aprendizaje y la formación. En el **Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)**, se establece un compromiso de formular y aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión para los trabajadores migrantes y sus familias. La Recomendación núm. 151 que lo complementa confirma que esta igualdad de oportunidades y de trato se aplica al acceso a los servicios de orientación y de colocación y a la formación profesional.

96. Este breve examen de algunos grupos de jóvenes vulnerables muestra la incidencia de la discriminación y los obstáculos que dificultan la inclusión socioeconómica de los jóvenes. A menudo, no se tienen en cuenta las necesidades de los jóvenes vulnerables porque no se les escucha, y tienen que vencer mayores obstáculos para realizar sus aspiraciones. Una de las razones por la que no se les escucha es que a menudo no están representados en sindicatos ni en organizaciones de empleadores, y no están afiliados a partidos políticos; tienen incluso menos representación que los jóvenes corrientes. Por esta razón, los responsables de la toma de decisiones tienen poco en cuenta sus necesidades y aspiraciones⁸⁰. Actualmente se están desplegando esfuerzos para corregir esta situación (véanse los recuadros 1.7 y 1.8).

Recuadro 1.7 Desarrollo de la capacidad empresarial: organización de empleadores en México

El proyecto «Más y Mejores Empresas», patrocinado por la Comisión de Empresarios Jóvenes de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), tiene por objetivo promover la capacidad empresarial entre los jóvenes a través de un programa de tutorías; el desarrollo de una guía informativa para iniciar un negocio; la creación de un portal Internet para los diferentes capítulos y grupos de jóvenes empresarios y la organización de eventos y reuniones que se centren en el desarrollo de la iniciativa empresarial con la participación de jóvenes empresarios que han triunfado. La Comisión ha establecido importantes alianzas con algunas de las universidades más destacadas de México, así como con otras organizaciones en países de América Latina y con la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Fuente: <http://www.jovenescoparmex.com/>.

⁷⁸ O. Yoda: *Immigrant Youth and Employment* (Ginebra, OIT, 2004), de próxima publicación.

⁷⁹ Véase *Migrant youth vision: A Statement of the Filipino youth encounter in Europe*, en <http://www.philsol.nl/of/99/FYNE-jun99.htm>, sitio consultado en marzo de 2005.

⁸⁰ OIT: *Un buen comienzo*, op. cit., pág. 16.

Recuadro 1.8
Promover las políticas de los jóvenes: organización de trabajadores en España

La Unión General de Trabajadores (UGT) en España, reconoció que el 40 por ciento de la fuerza de trabajo asalariada de España era menor de 35 años y que existían proyectos vigentes para hacer participar a los jóvenes. El sindicato promueve políticas destinadas a los jóvenes, más que políticas sindicales en favor de los jóvenes. Las resoluciones y los estatutos de la UGT estipulan claramente la necesidad de proporcionar soluciones para los jóvenes trabajadores que realizan trabajos temporales o precarios. Se ha creado un Departamento de la Juventud para que se ocupe específicamente de las cuestiones del empleo de los jóvenes y su participación dentro de los diversos sectores del sindicato. Dicho Departamento tiene dos objetivos: hacer más visibles las políticas sindicales encaminadas al empleo de los jóvenes, y conseguir que las políticas de los jóvenes queden integradas en todos los órganos y sectores de adopción de decisiones del sindicato. El sindicato está evaluando sus políticas y elaborando una guía de buenas prácticas sobre negociación colectiva y políticas de empleo de los jóvenes*.

* OIT: *Nota sobre las labores*, Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir, Ginebra, 13-15 de octubre de 2004 (documento TMYEWF/2004/8).

97. En los últimos años, se está reconociendo cada vez más la importancia de la participación de los jóvenes, dado que las organizaciones de jóvenes están interviniendo de forma cada vez más activa en la formulación de políticas y recomendaciones y propuestas de programas para abordar el problema del empleo de los jóvenes. Algunos de los diversos grupos de jóvenes tienen representación y obtienen respuestas de los encargados de la formulación de políticas, en general, los que se expresan bien y tienen una buena educación. Otros tienen menos representación y no se suelen tener en cuenta sus necesidades. Hay que escuchar lo que los jóvenes tienen que decir sobre los problemas, los obstáculos y las posibles soluciones. Cada vez más gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores tratan de responder a estas cuestiones fundamentales, para que las medidas que se adopten para solucionar el problema de los jóvenes estén bien fundadas (se pueden encontrar ejemplos de esto en el capítulo 2).

1.7. La representación de los jóvenes y la capacidad de hacer oír su voz: funciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

98. Los gobiernos tienen la función fundamental de garantizar que las cuestiones de los jóvenes figuren en los programas de políticas y de solucionar la situación de desventaja a la que tienen que hacer frente los jóvenes en el mercado de trabajo. La representación deficitaria de los jóvenes y el carácter complejo y multidimensional de los problemas del empleo de los jóvenes supone inevitablemente que los gobiernos deberían tomar la iniciativa en la política de empleo de los jóvenes.

99. Sin embargo, los gobiernos necesitan la cooperación de otros importantes actores del mercado de trabajo, incluidas las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Hacer participar a los interlocutores sociales en la concepción y aplicación de las políticas puede tener varias ventajas. Libera al gobierno de la carga de ser el único actor; reparte las responsabilidades; amplía la responsabilidad conjunta; y mejora la calidad y eficacia del proceso de adopción de decisiones al basarse en los conocimientos, las competencias y la experiencia de los interlocutores sociales. La posición de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el mercado de trabajo y su conocimiento del mismo hace que puedan contribuir de forma importante a la

concepción y aplicación de las políticas del mercado de trabajo, al reforzar los vínculos que existen entre las instituciones de educación y formación y las necesidades del mercado de trabajo, y al concebir y poner en práctica políticas sectoriales y obras públicas, por ejemplo ⁸¹.

100. El empleo de los jóvenes es desde hace algunos años una prioridad política tanto para las organizaciones de empleadores como para los sindicatos. Las fórmulas políticas propugnadas a escala nacional por los diversos interlocutores sociales difieren entre sí en varios aspectos, aunque en todas ellas late la preocupación que suscita el coste socioeconómico derivado del desempleo y el subempleo de los jóvenes ⁸².

101. No obstante, los jóvenes constituyen una pequeña parte de los miembros de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, son desproporcionadamente activos en la economía informal, y se considera que no satisfacen los requisitos de la empresa. Si se logra entender mejor que los jóvenes son un recurso humano dinámico, se podría contribuir a promover la afiliación, la posición de negociación, la pertinencia y, por consiguiente, la capacidad general de los interlocutores sociales. Si no se logra integrar a los jóvenes es también muy probable que sean menos propensos a afiliarse a organizaciones de trabajadores y de empleadores en su vida adulta ⁸³.

Cuestión clave: Ampliar las actividades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a los jóvenes en general, y más concretamente, a los que trabajan en la economía informal, contribuiría a fortalecer la posición de los trabajadores jóvenes.

1.8. Resumen: cuestiones clave

102. En este capítulo se presenta un panorama general de la situación del empleo de los jóvenes, y se destacan diversas cuestiones importantes que deberían considerarse a la hora de abordar el camino que deberían seguir los jóvenes para lograr un trabajo decente.

103. En las políticas y programas encaminados a aumentar la demanda de trabajo y mejorar la calidad del trabajo para los hombres y mujeres jóvenes se deben considerar las siguientes cuestiones:

- Los jóvenes se enfrentan con mayores obstáculos que los adultos a la hora de obtener un empleo decente, aún más en determinadas regiones que en otras. En esto repercuten diversos factores, incluidos el nivel y la fluctuación de la demanda agregada, el coeficiente de empleo del crecimiento, un entorno reglamentario propicio, tanto para los trabajadores como para las empresas, los resultados y la calidad de la educación y la formación profesional, la experiencia laboral y las opciones en materia de iniciativa empresarial, así como la discriminación y la exclusión.
- La reducida demanda de mano de obra afecta de manera desproporcionada a los jóvenes, que son más vulnerables al ciclo económico. En períodos de recesión económica, los jóvenes tienen más probabilidades que los adultos de perder su empleo o de permanecer desempleados. Son los primeros en ser despedidos en situaciones de crisis económica, siguiendo la práctica de «el último contratado es el primer despedido».

⁸¹ OIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work*, op. cit., págs. 66 y 67.

⁸² OIT: *Un buen comienzo*, op. cit., pág. 48.

⁸³ OIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work*, op. cit.

- Los datos disponibles sobre el desempleo de los jóvenes y la falta relativa de información sobre la naturaleza del trabajo que realizan (por ejemplo, a tiempo parcial, ocasional, estacional, informal, etc.) revelan que las políticas no han tenido en cuenta las condiciones de trabajo.
- Muchos jóvenes de países de todo el mundo trabajan a menudo un número inadmisiblemente alto de horas en trabajos informales, intermitentes e inseguros.
- Los jóvenes trabajan a menudo por debajo de sus capacidades, en empleos a tiempo parcial, temporal, ocasional o estacional.
- La mayoría de los jóvenes del mundo trabaja en la economía informal, tanto en zonas rurales como urbanas. Carece de ingresos, protección social, seguridad y representación adecuados.

104. Las políticas y programas consagrados al empleo de los jóvenes deben tener en cuenta las siguientes cuestiones que se plantean por el lado de la oferta:

- Saber leer y escribir y realizar cálculos aritméticos, además de poseer las calificaciones laborales esenciales, constituyen las calificaciones básicas principales para la vida laboral. Sin embargo, aproximadamente 96 millones de mujeres jóvenes y 57 millones de hombres jóvenes son analfabetos y la mayor parte de ellos vive en países en desarrollo.
- El «período de transición» entre la finalización de la educación y la formación iniciales, y el acceso a un primer empleo tiende a alargarse; los que encuentran un trabajo, a menudo pasan más tiempo en empleos temporales e inseguros.
- En algunos países, muchos jóvenes no logran encontrar empleo al finalizar sus estudios o formación, incluso cuando han llegado relativamente lejos en el sistema educativo (los denominados «desempleados capacitados») por la discordancia que existe entre sus calificaciones y las necesidades del mercado de trabajo.
- Muchos jóvenes, en particular en los países en desarrollo, están adquiriendo calificaciones que tienen poca o ninguna demanda, y/o se encuentran en una situación de desventaja en lo que respecta a las calificaciones básicas requeridas en el mercado de trabajo actual.
- La falta de oportunidades para adquirir experiencia laboral, combinada con la falta de información adecuada sobre el mercado de trabajo, orientación y asesoramiento profesional, mecanismos de colocación deficientes y una demanda insuficiente agravan el problema de conseguir un empleo decente.
- Existen diversos factores que inciden en la capacidad de algunos jóvenes para encontrar un empleo decente, pero no en la de otros. Entre esos factores, cabe destacar la discriminación, las dificultades económicas y las cuestiones de acceso.
- Ampliar las actividades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a los jóvenes en general, y más concretamente, a los que trabajan en la economía informal, contribuiría a fortalecer la posición de los trabajadores jóvenes.

105. En el capítulo 2 se presentan algunas iniciativas nacionales encaminadas a abordar las cuestiones planteadas en este capítulo. En el capítulo 3 se trata de esas cuestiones desde la perspectiva de la OIT, y se destacan los principales mensajes de políticas que resultan de las lecciones extraídas de las experiencias de los países.

Capítulo 2

Iniciativas nacionales: crear oportunidades de acceso a un trabajo decente para los jóvenes

106. Numerosos países han procurado, con mayor o menor éxito, superar el desafío que plantea el empleo de los jóvenes, y han reconocido sus repercusiones económicas, políticas y sociales. No existe un único enfoque apropiado para abordar ese desafío; las intervenciones varían de un país a otro e incluso dentro de cada país. Algunos tienen particularmente en cuenta a los jóvenes en las estrategias nacionales de desarrollo o de empleo, otros elaboran iniciativas específicas o bien una combinación de iniciativas que incluyen políticas de desarrollo sectorial, legislación y reglamentación relativas al mercado de trabajo y/o políticas activas de mercado de trabajo (PAMT). En el presente capítulo se examinan experiencias nacionales en lo concerniente a la creación de empleo de calidad para los jóvenes y a la empleabilidad de los mismos.

107. Los esfuerzos por parte de los gobiernos con miras a crear un entorno propicio para el crecimiento económico significativo, sostenible e incluyente, el trabajo decente y la creación de empresas públicas, privadas y sociales son esenciales para promover el trabajo decente para los jóvenes en el ámbito nacional¹. Se pueden identificar cada vez más enseñanzas clave a fin de que sirvan de base para la formulación de políticas, la elaboración de programas y la aplicación de estrategias, y para determinar la orientación de los mensajes de política de la OIT relativos al empleo de los jóvenes.

2.1. Creación de empleos de calidad para los jóvenes

108. Las políticas nacionales orientadas a promover el crecimiento económico y el desarrollo, reducir la pobreza, proteger los derechos de los trabajadores y fomentar la igualdad de oportunidades en la sociedad influyen sobre el entorno económico general y el clima para las inversiones y, por consiguiente, sobre el nivel general de empleo y las oportunidades de los jóvenes para conseguir su primer trabajo. Si este entorno de políticas más amplio es propicio para un crecimiento favorable al empleo, hay más probabilidades de que las estrategias orientadas a los jóvenes consigan promover oportunidades de empleo duradero y de buena calidad para hombres y mujeres jóvenes. En cambio, si ese entorno es desfavorable, no se centra en la promoción del empleo o no fomenta el crecimiento de sectores en los que los jóvenes pueden encontrar trabajo, es menos probable que dichas estrategias arrojen los resultados deseados. En la presente sección se proporcionan ejemplos nacionales de estrategias de empleo integradas, políticas macroeconómicas, políticas de desarrollo sectorial, iniciativas locales y políticas de mercado de trabajo que han tenido efectos en la creación de empleo de

¹ OIT: *Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes*, op. cit.

calidad para los jóvenes. Asimismo, se ponen de relieve las enseñanzas clave extraídas de esas experiencias.

2.1.1. Un enfoque amplio, coherente e integrado

109. Para superar el reto que supone el empleo juvenil es preciso adoptar un enfoque de política coherente e integrado, que incorpore criterios relativos a la creación de empleo de calidad para los jóvenes y fortalezca su empleabilidad. Esto requiere intervenciones a nivel macro y microeconómico que se centren en la oferta y la demanda de mano de obra y aborden cuestiones relativas tanto a la cantidad como a la calidad del empleo.

110. Los Estados Miembros preparan documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en el marco de un proceso participativo que incluye tanto a los principales interesados nacionales como a los interlocutores externos en la esfera del desarrollo, entre ellos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Actualizados cada tres años mediante informes anuales sobre los progresos realizados, los DELP describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales elaborados para un período trienal o mayor, destinados a promover un crecimiento de base amplia y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiación externa conexas y las principales fuentes de financiación². Los DELP pueden ser instrumentos importantes para promover el empleo de los jóvenes, por cuanto tienen una importancia fundamental en la formulación de políticas de desarrollo en los países de bajos ingresos. Las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes han comenzado a reflejarse en los DELP³. Aunque es demasiado pronto para evaluar las repercusiones de los DELP sobre el empleo de los jóvenes, estos documentos pueden servir para indicar el potencial de esas estrategias.

111. En el documento de estrategia de lucha contra la pobreza de **Djibouti** se señala que el desempleo de los jóvenes se debe a una combinación de diversos factores, a saber: i) la demografía, que explica el rápido crecimiento de la población activa y la proporción de jóvenes con respecto a los adultos dentro de la misma, así como el gran número de familias pobres y extremadamente pobres, y ii) las deficiencias del sistema educativo y el nivel generalmente bajo de capital humano, que determinan que en el mercado de trabajo el desempleo afecte principalmente a los jóvenes que no han sido escolarizados y, lo que es más grave aún, carecen de toda calificación. Con respecto a los puestos de trabajo disponibles, la estrategia señala las causas estructurales, a saber: el costo elevado de la mano de obra y su baja productividad, lo que dificulta el desarrollo tanto de la empresa privada como del empleo productivo en el sector informal; la infraestructura inadecuada y el entorno desfavorable para la inversión privada, lo que limita la capacidad de Djibouti para competir por la obtención de inversiones extranjeras en el mercado global, y un bajo potencial para generar empleo independiente. Además, el mercado de trabajo soporta presiones derivadas de una importante afluencia de inmigrantes. Por otra parte, algunas medidas de estabilización han contribuido al desequilibrio general⁴.

112. Para abordar estas cuestiones, el DELP de Djibouti promueve una política de empleo coherente e integrada, a fin de mejorar la competitividad y el crecimiento de la economía como medios idóneos para generar empleo, instaurar una política eficaz de

² Base de datos del FMI en <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>, consultada el 9 de febrero de 2005.

³ Algunos países han recibido apoyo de la OIT para elaborar sus DELP; véase el capítulo 3.

⁴ Base de datos del FMI, *op. cit.*, *Djibouti: Poverty Reduction Strategy Paper*, IMF Country Report N° 04/152 (mayo de 2004).

desarrollo de los recursos humanos — mediante el mejoramiento de la educación, el aumento de la tasa de alfabetización y el fortalecimiento de la formación profesional —, y llevar a cabo programas de empleo específicos (que requieren mucha mano de obra y fomentan el trabajo independiente, la microfinanciación y las microempresas, y están dirigidos a determinados grupos de población, por ejemplo, las personas no calificadas desempleadas y las mujeres).

113. El DELP del **Senegal** aborda explícitamente la cuestión del empleo de los jóvenes. Su política de empleo se centra en los siguientes aspectos: i) «medidas de gestión de la mano de obra», que ayudarán a fortalecer las capacidades de los pobres y aumentar sus posibilidades de acceso al empleo; ii) mejoramiento de la gestión y empleabilidad de la mano de obra; iii) mayor eficiencia y transparencia del mercado del empleo, y iv) fomento del trabajo independiente en zonas rurales y urbanas. Estas medidas se complementarán con la promoción de actividades que requieren una utilización muy intensiva de mano de obra (HLL) y permiten recurrir preferentemente a la mano de obra local para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de instalaciones de infraestructura productiva, económica y social. Las autoridades estatales y locales adoptarán el enfoque de la utilización muy intensiva de mano de obra con la asistencia del Organismo Municipal de Desarrollo y el Organismo de Ejecución de Obras de Interés Público. Organizado y gestionado de manera apropiada, este enfoque puede ser un medio eficaz para combatir el subempleo de los jóvenes en las zonas urbanas, que es la principal causa de su pobreza ⁵.

114. El DELP del **Camerún** procura incrementar la participación del sector privado en la elaboración y ejecución de un programa de capacitación para jóvenes orientado a «subsana deficiencias en materia de recursos humanos, particularmente en el sector productivo». Ello incluirá: i) la creación de institutos de formación profesional acelerada; ii) la elaboración de programas de investigación aplicada en áreas específicas de la economía y el comercio; iii) la financiación de programas de enseñanza por ordenador a gran escala, y iv) la financiación de programas de desarrollo de la iniciativa empresarial en el marco de la educación superior y terciaria.

115. En el Camerún, la situación laboral de los jóvenes de las zonas urbanas es motivo de honda preocupación. La estrategia señala que la población del país, al igual que la de muchos otros países africanos, es relativamente joven y se concentra en las zonas urbanas, lo que da lugar a una creciente presión sobre los servicios sociales, la infraestructura y los mercados de trabajo, y exige la adopción de medidas rigurosas y continuadas. Consiguientemente, el Gobierno está elaborando una política de desarrollo urbano integrado destinada a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas urbanas, la mayoría de los cuales viven en condiciones precarias, y a reforzar la función económica de las ciudades mediante el fortalecimiento de la infraestructura urbana (ampliación, rehabilitación y mantenimiento). Esto no sólo mejorará las condiciones de vida, sino que además apoyará el crecimiento industrial y el sector de los servicios, y contribuirá a integrar a los jóvenes en los circuitos económicos.

116. A fin de abordar los problemas más apremiantes se han adoptado medidas a corto plazo que incluyen la rehabilitación de obras de infraestructura básica (mantenimiento de carreteras y alumbrado de calles); la mejora de las comunicaciones y servicios en zonas aisladas e insuficientemente atendidas y la «reorganización de asentamientos ilegales»; el desarrollo de zonas de crecimiento urbano y centros urbanos secundarios; el

⁵ Base de datos del FMI, *ibíd.*, *Republic of Senegal: Poverty Reduction Strategy Paper* (mayo de 2002). El Senegal es uno de los principales países de la Red de Empleo de los Jóvenes (véase el recuadro 3.1 en el capítulo 3).

mejoramiento de los servicios de saneamiento (sistemas básicos de desagüe, rehabilitación de plantas depuradoras de aguas pluviales); la gestión de desechos domésticos e industriales (establecimiento de vertederos de residuos, construcción de aseos públicos y remoción de escombros); la edificación de viviendas económicas; la atención de las necesidades de los niños de la calle y las personas con trastornos mentales; la sensibilización de las personas que ejercen la prostitución acerca de los riesgos que suponen las infecciones de transmisión sexual y el VIH/SIDA, y la lucha contra la inseguridad ⁶.

117. El DELP de **Zambia** incluye varias iniciativas relacionadas con el empleo de los jóvenes, entre ellas la revocación o enmienda de estatutos y reglamentos que impiden a las mujeres y los jóvenes tener acceso a recursos productivos tales como la tierra, el crédito, la información comercial y la tecnología, así como al control de los mismos; el fomento de la participación de las mujeres y los jóvenes en mecanismos de crédito privados y públicos; y el suministro de información empresarial y comercial a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas (MPYME), así como a los empresarios del sector informal. Además, en ese contexto, se propone elaborar y aplicar medidas que agilicen la obtención de títulos de propiedad de la tierra a fin de mejorar el acceso a la financiación de las inversiones; faciliten la formación y actualización en materia de aptitudes empresariales para las personas que se quedan sin empleo en el sector formal; apoyen al sector privado en la construcción de polígonos industriales con miras a su arrendamiento a MPYME (para lo cual cada municipio delimitará tierras e informará de ello a los promotores inmobiliarios); alienten el establecimiento de relaciones de intermediación para el suministro de insumos entre MPYME y grandes empresas; promuevan la adquisición de bienes y servicios, particularmente en los sectores de salud y educación; y revisen y armonicen el marco jurídico y normativo con miras a suprimir los obstáculos a las operaciones de MPYME ⁷.

118. En **Sudáfrica**, la Comisión Nacional de Jóvenes (NYC) establecida en 1997 para coordinar y elaborar una política nacional integrada en favor de los jóvenes del país, depende del nivel superior de la administración nacional, concretamente de la Oficina del Vicepresidente. Se ha establecido una estructura interdepartamental para armonizar los trabajos de los diferentes departamentos gubernamentales encargados de abordar y resolver cuestiones concernientes a los jóvenes. La NYC desempeña una importante función de coordinación orientada a promover políticas y prácticas comunes entre los departamentos del Gobierno nacional, los organismos del Estado, incluidos los gobiernos provinciales, y otros órganos y autoridades institucionales pertinentes. La NYC está integrada por jóvenes propuestos mediante un procedimiento público, nombrados por el Parlamento ⁸. El marco de la estrategia de empleo tiene por objetivo «promover el empleo de los jóvenes y el desarrollo de las calificaciones a través de subvenciones para la formación de los jóvenes, medidas para evitar el desplazamiento de los trabajadores existentes cuando se contrate a trabajadores jóvenes, una mejor orientación profesional en las escuelas, pasantías y una mejor formación profesional». Dicho marco, aborda cuestiones más amplias relacionadas con el desarrollo de los jóvenes, que incluyen la educación y la formación, el empleo y el desempleo, la salud, la participación pública y la prevención de la delincuencia. Esta política reconoce el contexto nacional más amplio

⁶ Base de datos del FMI, *ibíd.*, *Cameroon: Poverty Reduction Strategy Paper*, IMF Country Report N° 03/249 (agosto de 2003).

⁷ Base de datos del FMI, *ibíd.*, *Zambia: Poverty Reduction Strategy* (marzo de 2002).

⁸ Comisión Nacional de Jóvenes (NYC): Gobierno de la República de Sudáfrica: *National Youth Policy* (Pretoria, 1997).

en el que se formuló y está siendo aplicada. Además, la *Ley de Igualdad en el Empleo de 1998 prohíbe la discriminación por diversos motivos, entre ellos la edad*, y exige que los empleadores apliquen medidas de discriminación positiva ⁹.

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Africana, reunidos los días 8 y 9 de septiembre de 2004 en Ouagadougou (Burkina Faso) con ocasión de la Tercera Reunión Extraordinaria de nuestra Asamblea, en virtud de una propuesta presentada para que se convocara una Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana sobre Empleo y Alivio de la Pobreza en África con el propósito de abordar los desafíos que plantean en nuestros países la propagación y la persistencia de la pobreza, el desempleo y el subempleo; asegurar la igualdad de oportunidades para los grupos vulnerables y marginados mediante el desarrollo y la aplicación de estrategias que den a los jóvenes de África una verdadera oportunidad de encontrar un empleo digno y productivo; y alentar a los Estados miembros africanos a que apoyen la Red de Empleo de los Jóvenes y adopten las recomendaciones formuladas en el marco de esa iniciativa, con el apoyo de las Naciones Unidas, la OIT, el Banco Mundial y otros organismos competentes, incluidos los asociados para el desarrollo.

Fuente: Unión Africana: Declaración sobre Empleo y Alivio de la Pobreza en África (EXT/ASSEMBLY/AU/3 (III)), 2004.

119. La Estrategia Europea de Empleo (EEE) adoptada por la **Unión Europea** representa un enfoque integrado de políticas de empleo que se centra en tres objetivos generales: el pleno empleo; la promoción de la calidad y la productividad, y el fortalecimiento de la cohesión y la inclusión social. La estrategia se aplica a través de directrices en materia de empleo que se traducen en planes de acción nacionales anuales controlados mediante un sistema de supervisión multilateral. El establecimiento de objetivos, metas y plazos comunes ha contribuido a integrar el empleo en las políticas económicas y sociales. Tanto en las directrices como en los planes de acción nacionales se incorporan cuestiones específicas de los jóvenes (véase también el recuadro 2.1). Las metas fijadas consisten en: i) ofrecer a todo joven desempleado una nueva oportunidad, ya sea de formación, reconversión, experiencia profesional, empleo o cualquier otra actividad destinada a favorecer la empleabilidad antes de que se cumplan seis meses de desempleo; ii) conseguir que el 85 por ciento de los jóvenes de 22 años haya cursado la educación secundaria superior completa de aquí a 2010, y iii) lograr que la tasa media de abandono escolar prematuro no supere el 10 por ciento para 2010 ¹⁰.

Recuadro 2.1

DELP: Consultas con los jóvenes y representación de los mismos

En varios países, la elaboración de los DELP incluyó la celebración de consultas con los jóvenes. Durante los procesos de formulación de las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) que tuvieron lugar en **Bosnia y Herzegovina, Guyana, Indonesia y la República Unida de Tanzania** se llevaron a cabo talleres para los jóvenes. En **Honduras y Viet Nam**, algunas organizaciones no gubernamentales internacionales organizaron consultas a gran escala, a raíz de las cuales el DELP de Honduras otorga prioridad a la pobreza infantil, y el DELP de Viet Nam afirma el compromiso de asignar fondos a iniciativas de educación juvenil y a dos iniciativas de gobiernos locales orientadas a incorporar a los jóvenes en los procesos oficiales. En otros países, entre ellos **Lesotho**, representantes de ONG que trabajan con jóvenes integran los comités de ELP. En **Uganda**, los jóvenes están representados en los comités establecidos para vigilar en cada distrito la aplicación del plan de acción para la reducción de la pobreza.

⁹ Departamento de Trabajo de Sudáfrica: *Accelerating the rate of growth and pace of development through partnership, prioritisation and active participation*, documento de posición del Gobierno acerca de la Cumbre sobre Crecimiento y Desarrollo, citado en OIT: *Un buen comienzo*, op. cit.

¹⁰ Unión Europea: *Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2003/578/CE)*.

En **Ghana** se ha impartido formación a jóvenes discapacitados con el fin de fortalecer sus aptitudes para contribuir en el proceso de elaboración, aplicación y seguimiento de la ELP.

Fuente: K. O'Malley: Children and young people participating in PRSP processes. Lessons from Save the Children's experiences (Londres, Save the Children, 2004).

Enseñanza clave: Las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes se están integrando en los planes nacionales de desarrollo, tales como las estrategias de reducción de la pobreza, y las estrategias regionales y nacionales de empleo. Esas iniciativas están adoptando políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales con el fin de promover un crecimiento de base amplia. Los países están incluyendo medidas al respecto a corto, mediano y largo plazo. La información disponible sugiere que las iniciativas nacionales dirigidas a los jóvenes se centran principalmente en el desempleo de los jóvenes, y no en las condiciones de trabajo.

2.1.2. Iniciativas de política macroeconómica

120. En el capítulo 1 se examina la importancia de contar con políticas macroeconómicas centradas en el empleo, que permitan abordar cuestiones concernientes al empleo en general y al empleo de los jóvenes en particular. En los países que adoptan ese enfoque se están percibiendo claramente los resultados.

121. Ya en 1993, **Eslovenia** comenzó a salir de la crisis derivada de su transición hacia una economía de mercado. Mediante la introducción gradual de reformas económicas combinadas con una política económica propicia para controlar el equilibrio fiscal y la balanza comercial y mantener una tasa de inflación baja, el Gobierno creó un entorno financiero favorable para la inversión interna y extranjera que contribuyó considerablemente a la creación de empleo. Al mismo tiempo, se establecieron servicios de mediación laboral y diversos programas sobre políticas activas de mercado de trabajo, a cargo del servicio público de empleo, que incluyen servicios de orientación profesional para los jóvenes que acceden por primera vez al mercado de trabajo y para los desempleados, promoción de pequeñas empresas, pasantías, e iniciativas locales de creación de empleo. En su conjunto, estas medidas contribuyeron a reducir el desempleo general y el de los jóvenes. El desempleo general disminuyó del 9,1 por ciento registrado en 1993 al 5,9 por ciento en 2002. En el mismo período, la tasa de desempleo juvenil se redujo de manera más marcada aún, del 32,6 por ciento registrado en 1993 al 16,2 por ciento en 2001 ¹¹.

122. El Consejo Económico y Social de Eslovenia ha contribuido a los resultados generales del país, incluidos los relativos al empleo, mediante el fomento de la estabilidad laboral y la cooperación tripartita entre los interlocutores sociales. El último acuerdo tripartito del sector privado sobre política salarial se concluyó en junio de 2000 (hay un acuerdo similar para el sector público). El objetivo general es establecer orientaciones comunes en materia de política salarial, con miras a mantener un equilibrio entre la necesidad de los trabajadores de un incremento de los salarios reales y la preocupación de los empleadores y del Gobierno por mejorar la competitividad de las empresas y la economía en su conjunto. A fin de promover el empleo, el Gobierno apoyó decididamente la creación de empresas, de manera que durante el decenio de 1990 se crearon unas 23.000 nuevas empresas. La venta de actividades secundarias en el proceso de reestructuración de grandes empresas contribuyó también a la creación de muchas

¹¹ OIT: *Key Indicators of the Labour Market*, op. cit.

nuevas pequeñas empresas que han pasado a ser las principales creadoras de empleo, sobre todo en los sectores de la construcción y los servicios ¹².

123. El firme crecimiento económico logrado por **Costa Rica** entre 1990 y 2003 permitió que el país mejorara las oportunidades de empleo, tanto para los adultos como para los jóvenes, y alcanzara un nivel de desempleo relativamente bajo ¹³. Políticas económicas propicias para la creación de un entorno macroeconómico estable se complementaron con políticas destinadas a atraer inversiones en actividades orientadas a la exportación, que utilizan tecnologías de nivel alto y medio y requieren trabajadores muy capacitados. Al mismo tiempo, se fortaleció la política de educación en todos los niveles, se mejoró la política de formación y se reforzó la capacitación destinada a los sectores de bajos ingresos. La cobertura de la seguridad social, que es la más amplia de la región, permaneció estable durante el decenio de 1990. La promoción de las inversiones en la agricultura, la industria y el turismo ha compensado los efectos negativos para el empleo, de las medidas orientadas a recortar los gastos y el empleo en el sector público. Entre 1995 y 1999, el empleo en el sector privado aumentó en 188.000 puestos de trabajo y el del sector público disminuyó en 3.000. Las exportaciones a los Estados Unidos se cuadruplicaron.

124. Sin embargo, en el mismo período, la tasa de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo aumentó considerablemente; la tasa de desempleo de los jóvenes también se incrementó, del 8 por ciento al 13,4 por ciento (en 2001), y la relación entre el desempleo de los jóvenes y el de los adultos aumentó del 2,9 al 3,7 ¹⁴. Tal vez esto se haya debido a que las mejores oportunidades de empleo alentaron a más jóvenes a buscar trabajo en vez de continuar sus estudios. Paralelamente, se observó un aumento del número de jóvenes desanimados y de jóvenes que trabajan por cuenta propia o realizan trabajos familiares no remunerados (del 29 al 31 por ciento). Por consiguiente, aunque las tendencias macroeconómicas fueron favorables, las políticas no bastaron para proporcionar empleo al creciente número de jóvenes con edad y voluntad de trabajar.

125. La **República de Corea, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia** han aplicado, efectivamente, políticas macroeconómicas expansionistas destinadas a promover el empleo, que combinan la distensión de la política monetaria con medidas de estímulo presupuestario a corto plazo. Si bien esas medidas son eficaces para atenuar considerablemente los efectos de conmociones externas perjudiciales para la economía ¹⁵, estos países siguen considerando el desempleo de los jóvenes como una preocupación principal, y sugieren que las políticas macroeconómicas no han generado suficiente trabajo decente para ese grupo de la población, y que se deben dedicar esfuerzos y atención constantes a los problemas específicos de los jóvenes.

Enseñanza clave: Los países que han aplicado políticas macroeconómicas centradas en la creación de empleo han ampliado las oportunidades de empleo para los jóvenes. Es importante que existan vínculos efectivos entre la política macroeconómica y la política social, incluida la política educativa. Se reconoce que se requieren esfuerzos constantes para aumentar la demanda global y estabilizar y promover el crecimiento económico, así como la necesidad de asociar dichos esfuerzos con políticas microeconómicas dirigidas a los jóvenes de ambos sexos.

¹² C. Harasty (directora de la publicación): *Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and the Pacific*, OIT, Employment Strategy Papers, N°. 2004/4 (Ginebra, 2004).

¹³ OIT: Equipo Multidisciplinario, San José, citado en el documento GB.286/ESP/2 (recuadro 2).

¹⁴ OIT: *Key indicators of the Labour Market*, op. cit.

¹⁵ A. Ghose: *Empleo y rentas en un mundo globalizado* (OIT, Ginebra, 2003).

2.1.3. Políticas sectoriales

126. Algunos países han prestado particular atención al desarrollo sectorial con miras a promover el crecimiento basado en la utilización intensiva de mano de obra. Estas políticas tienen más probabilidades de contribuir a ampliar las oportunidades de empleo para los jóvenes si se centran en áreas adecuadas en función de sus calificaciones, intereses y experiencia, así como en los sectores de mayor potencial de crecimiento. En ese contexto, los países se están orientando hacia diversos sectores, entre ellos: agricultura y servicios agrícolas; tecnología de la información y la comunicación; hotelería y turismo, donde abundan las oportunidades para que los jóvenes hagan su primera experiencia laboral; deportes; cultura y arte, y salud. Es necesario velar por que las condiciones de trabajo en los sectores que se están desarrollando sean compatibles con los principios y derechos fundamentales en el trabajo (véase el recuadro 3.2 en el capítulo 3).

127. El desarrollo del *sector agrícola*, así como de la industria y los servicios conexos, tendrá importantes efectos sobre la pobreza y la generación de empleo, particularmente en los países en desarrollo, dado que el 75 por ciento de los pobres del mundo vive en zonas rurales, y la agricultura emplea al 40 por ciento de la fuerza de trabajo de los países en desarrollo. Los jóvenes, y especialmente las mujeres jóvenes, se beneficiarán del desarrollo y la mayor productividad de ese sector¹⁶. En circunstancias en las que la mano de obra rural aumenta a una tasa más elevada que la tasa de empleo en el sector agrícola y muchos jóvenes emigran en busca de empleo, las actividades no agrícolas pueden reducir el desempleo y el subempleo rural y aliviar las presiones asociadas con la migración de población rural hacia zonas urbanas. El desarrollo de este sector generará una demanda creciente de productos y servicios no agrícolas y, de esa forma, facilitará su sostenibilidad.

128. El potencial del sector agrícola para contribuir al crecimiento económico de los países en desarrollo aumentará si se garantizan los derechos sobre la tierra, y si se mejora el acceso a los mercados de los países industrializados, tras la reducción propuesta de las subvenciones agrícolas en estos últimos¹⁷. En **China**, por ejemplo, las reformas introducidas en 1978 en el sector agrícola provocaron un rápido aumento de la producción de ese sector entre 1979 y 1984, y a partir de entonces el crecimiento continuó, si bien a un ritmo más lento. El nivel de empleo en el sector agrícola aumentó paralelamente¹⁸. En **Tailandia**, los agricultores con derechos más firmes sobre la tierra invierten mucho más en ella que los que trabajan tierras de igual calidad sobre las que no tienen derechos de propiedad, y obtienen una producción del 14 al 25 por ciento mayor¹⁹. En **Colombia** y **Ecuador** el sector de la floricultura ofrece otros ejemplos de una evolución que ha generado nuevas oportunidades de empleo, en particular para las mujeres jóvenes, si bien en los empleos de categoría superior siguen siendo evidentes las grandes disparidades entre los sexos²⁰.

¹⁶ OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005: empleo, productividad y reducción de la pobreza* (Ginebra, OIT, 2005).

¹⁷ Organización Mundial del Comercio: *Programa de Trabajo de Doha*, anexo A: *Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura*, Decisión adoptada por el Consejo General el 1.º de agosto de 2004.

¹⁸ OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005*, *op. cit.*

¹⁹ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2005*, *op. cit.*

²⁰ C. S. Dolan y K. Sorby: *Gender and employment in high-value agriculture industries*, Agriculture and Rural Development Working Paper N.º. 7 (Washington, DC, Banco Mundial, 2003); K. Deininger: *Land policies for*

129. Aunque las condiciones de trabajo en el sector de la *hotelería*, la *restauración* y el *turismo* suelen ser difíciles y precarias, muchos jóvenes encuentran trabajo en ese sector, que brinda oportunidades de empleo para trabajadores con capacitación profesional escasa o nula, personas que desean trabajar a tiempo parcial, personas que no buscan un empleo a largo plazo, migrantes de regiones menos desarrolladas, y trabajadores con responsabilidades familiares. En **Croacia**, los sectores relacionados con los viajes y el turismo proporcionan empleo al 27 por ciento de la población activa, una proporción que se espera ascenderá al 34 por ciento para 2013. **Sudáfrica** ha iniciado un proceso de creación de empleo en su sector de viajes y turismo, como se indica en el recuadro 2.2.

Recuadro 2.2
Viajes y turismo: potencial para los jóvenes

En **Sudáfrica** se prevé que para 2012 se habrán creado 186.500 empleos en el sector de viajes y turismo, y hasta 407.300 si se incluyen los empleos indirectos. En los países en desarrollo, la evolución del turismo contribuye a frenar el flujo migratorio nacional desde las zonas rurales hacia las urbanas, así como el internacional. La mitad de la fuerza de trabajo en el sector de turismo está integrada por personas no mayores de 25 años, y entre 13 y 19 millones de personas menores de 18 años trabajan en ocupaciones relacionadas con el turismo. Las mujeres representan el 70 por ciento de las personas empleadas en ese sector.

Fuentes: OIT: Información sobre la industria de la hotelería, la restauración y el turismo, www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/download/wssd/pdf/tourism.pdf, consultado en marzo de 2005; Consejo de Viajes y Turismo: South Africa: The impact of travel and tourism on jobs and the economy (Londres, 2002).

130. En los países que disponen de la infraestructura de telecomunicaciones necesaria, las *tecnologías de la información y de la comunicación* (TIC) pueden generar oportunidades de empleo para jóvenes de todos los niveles de educación. La OIT ha presentado argumentos conceptuales y empíricos según los cuales históricamente el cambio tecnológico ha sido el factor principal del desarrollo de nuevos productos, procesos y mercados, así como de puestos de trabajo e ingresos²¹. Este sector ofrece oportunidades en ingeniería de programas informáticos para jóvenes con elevada capacitación técnica; empleos en centros de atención de llamadas y centros de teleprocesamiento de datos que proporcionan servicios directamente a clientes o a proveedores de servicios entre países, a los que generalmente pueden acceder jóvenes con educación secundaria superior o terciaria; y oportunidades relacionadas con el creciente mercado de telefonía móvil o con la prestación de una variedad más amplia de servicios de TIC, tales como fax e Internet a través de telecentros o cibercafés, para personas con educación básica. A fin de promover el desarrollo de este sector, los gobiernos de algunos países, a saber, **Hong Kong (China)**, **República de Corea**, **India** y **Malasia** están invirtiendo en infraestructura pública o en servicios públicos, con el propósito de generar empleos relacionados con las TIC y atraer los conocimientos, la experiencia profesional y los fondos de inversión necesarios para el funcionamiento de complejas instalaciones de TIC.

131. Los jóvenes pueden beneficiarse considerablemente de esas iniciativas por lo que respecta a mejorar sus perspectivas de empleo, especialmente cuando conllevan la transferencia de conocimientos y experiencia de que disponen los asociados del sector privado, cuando éstos participan en ellas²². La calidad del diálogo social es importante

growth and poverty reduction (Washington, DC, Banco Mundial, 2003); véase también, G. van Liemt: *The world cut flower industry: Trends and prospects* (Ginebra, OIT, 1999).

²¹ OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo*, 1995; 1996/97; 2001 y 2004-2005 (Ginebra).

²² R. Curtain: *Generating youth employment through information and communication technologies: Best practice examples in Asia and the Pacific* (Newton, MA, Education Development Centre, 2002).

para determinar si el cambio tecnológico dará lugar a la creación de más puestos de trabajo y mejores ingresos, particularmente en los períodos de rápidos cambios tecnológicos asociados con altas tasas de supresión y creación de puestos de trabajo. Las investigaciones sobre los efectos de las «tecnologías de fabricación avanzadas» en la década de 1980 revelaron que los mecanismos de negociación colectiva influyeron positivamente en el uso y la difusión de la tecnología²³.

132. El *sector del deporte* podría contribuir a abordar el problema que supone el empleo juvenil, no sólo porque genera oportunidades de empleo, sino porque frecuentemente proporciona capacitación en aptitudes esenciales tales como autodisciplina, trabajo en equipo, y liderazgo, y abre oportunidades para promover la integración social de los jóvenes marginados. Recientemente, los esfuerzos conjuntos del Comité Olímpico Internacional (COI), las federaciones internacionales y ciertas organizaciones no gubernamentales (ONG) han permitido crear un instrumento eficaz de reducción de la pobreza a través del deporte. Diversas federaciones internacionales deportivas, entre ellas la Federación Internacional de Fútbol (FIFA), la Federación Internacional de Asociaciones de Remo (FISA), la Federación Internacional de Voleibol (FIVB), el Comité Paralímpico Internacional (CPI) y el COI han reconocido esta metodología, y la World Federation of the Sporting Goods Industry (WFSGI) ha señalado que ese marco adopta un enfoque integrado que promoverá el desarrollo social, económico y deportivo de manera holística y unificada. La WFSGI colabora con el marco común de la OIT para el financiamiento conjunto y el suministro de indumentaria deportiva sobre el terreno²⁴. En ese contexto, la WFSGI ha elaborado para todas sus empresas adheridas un código de conducta que incorpora los principios de la Declaración de la OIT, y la FIFA aplica los mismos principios en sus acuerdos de concesión de licencias.

133. Con un valor global estimado de 36.000 millones de dólares en 1999 y una proyección de crecimiento de entre el 3 y el 5 por ciento anual, este sector genera empleos en las áreas de fabricación de indumentaria deportiva, servicios relacionados con el deporte, desarrollo de infraestructura, y acontecimientos deportivos, y promueve oportunidades conexas en relación con los espectadores, patrocinadores, vendedores y medios de comunicación²⁵. Por ejemplo, se calcula que en el **Reino Unido** el valor añadido de las actividades deportivas representa el 1,7 por ciento del PIB, y el volumen de negocios de las actividades vinculadas al deporte es comparable al de las industrias del automóvil y la alimentación. En **Lituania**, el desarrollo de zonas recreativas ha incrementado las oportunidades de empleo para los jóvenes desempleados; esto conlleva la capacitación profesional y la experiencia laboral en la esfera del medio ambiente, en la que las aptitudes de enseñanza son objeto de una demanda creciente en la región. En **Albania**, el deporte es un medio para ayudar a los jóvenes a afrontar y superar el desempleo, que asciende al 25 por ciento, el consumo indebido de drogas, y la pobreza generalizada. A través de una red de centros deportivos juveniles los jóvenes reciben asesoramiento, consejo y apoyo en lo concerniente a su búsqueda de empleo.

134. La *cultura y las artes*, por ejemplo la música, las artes escénicas, el cine y las artesanías, atraen a jóvenes de todos los sectores de la sociedad que desean trabajar en entornos propicios para la creatividad. Los jóvenes que actúan en este sector constituyen

²³ G. Vickery y D. Campbell: «Technology, flexibility of manufacturing and industrial relations», en *OECD Science, Technology and Industry Review*, núm. 6 (París, OCDE, 1989).

²⁴ World Federation of the Sporting Goods Industry: *Official International Handbook, 2004, Corporate Social Responsibility Issue* (Verbier, 2004).

²⁵ Grupo de Trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre el deporte para el desarrollo y la paz: *Sport for Development and Peace: Towards achieving the Millennium Development Goals* (Nueva York, 2003).

un grupo heterogéneo que abarca desde aquellos que poseen educación académica superior y están familiarizados con los usos de las TIC en el sector (frecuentemente en tareas o empleos bien remunerados, competitivos y de alto valor añadido), hasta los que rechazan los programas de enseñanza escolar convencional y quedan marginados en el mercado de trabajo. Muchos países procuran desarrollar este sector mediante políticas dinámicas tales como la asignación directa de recursos, el establecimiento de instituciones y organismos, y la inclusión de las artes y la cultura en los programas de enseñanza. En **Irlanda**, por ejemplo, se prestó apoyo al sector de la cultura mediante la financiación directa por parte del Gobierno central y las autoridades locales, la asignación de recursos procedentes de una lotería nacional, medidas de desgravación impositiva para alentar un mayor patrocinio de las artes, exenciones al impuesto sobre las rentas, así como un novedoso programa en favor de los artistas y una política de promoción del arte en lugares públicos ²⁶. En el **Canadá**, el Consejo de Recursos Humanos del Sector de la Cultura (CHRC), una alianza entre el Gobierno, las organizaciones de empleadores y trabajadores y las instituciones de enseñanza, ofrece instrumentos e información para promover el desarrollo profesional de las personas que buscan empleo en ese sector. Sin embargo, el potencial de empleo del sector de la cultura sólo puede materializarse efectivamente si las medidas de apoyo a las artes se combinan con otras que refuercen su contribución económica y su potencial para generar empleo. Tales medidas incluyen el otorgamiento de espacios para que los artistas den a conocer sus obras y servicios, el asesoramiento y la capacitación empresarial, el mejoramiento de las oportunidades de acceso a los mercados, y el apoyo o la desgravación fiscal para fomentar el desarrollo de la infraestructura necesaria no sólo para producir sino también para comercializar y distribuir más ampliamente los bienes y servicios culturales.

135. El desarrollo del *sector de la salud* es una necesidad acuciante en países en los que la escasez de personal sanitario y los insuficientes niveles de inversión dificultan el suministro de servicios generales de salud a la población urbana y rural. El problema se ve agravado por la migración de trabajadores sanitarios de algunos países en desarrollo hacia países que gozan de una mejor situación económica. Se están evaluando las posibilidades de los jóvenes para trabajar en los servicios de salud como profesionales, paraprofesionales o auxiliares de urgencia en zonas urbanas o rurales, en el marco de mecanismos de colaboración entre los servicios médicos nacionales y los programas de lucha contra el desempleo juvenil. Un diálogo social a nivel nacional con participación de los ministerios de trabajo y salud, así como de las organizaciones de empleadores y trabajadores, podría facilitar la formulación de políticas nacionales y las subsiguientes campañas de fomento del empleo. En **China**, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma y el Ministerio de Salud han iniciado un nuevo programa destinado a proporcionar servicios de salud «puerta a puerta» a los habitantes de zonas rurales, a través de hospitales móviles. Este programa se basa en gran medida en un sistema similar aplicado con éxito en el decenio de 1970. Se capacita a jóvenes paramédicos como «médicos descalzos», con el fin de reforzar los servicios de atención primaria en zonas rurales y promover campañas de salud pública. En la **India**, el *Barefoot College* es una institución destacada en la esfera de desarrollo comunitario sostenible. Fundado en 1972, el Barefoot College capacita, entre muchos otros profesionales, a numerosos «médicos descalzos» y comadronas que prestan servicios en zonas rurales. De esa forma, la generación de empleo y el mejoramiento de la salud de la comunidad han contribuido a evitar la migración hacia las zonas urbanas.

²⁶ www.culturelink.org/culpol/ireland.html, consultado en marzo de 2005.

Enseñanza clave: A fin de crear empleo para sus ciudadanos jóvenes, los países están haciendo hincapié en el desarrollo sectorial; algunos han logrado combinar este enfoque con la formación, que conlleva beneficios potenciales a más largo plazo. Los sectores que se promuevan varían de un país a otro. La participación de los interlocutores sociales en la planificación sectorial es provechosa.

2.1.4. Un marco normativo propicio

136. Las normas internacionales del trabajo proporcionan una base sólida para elaborar legislación destinada a promover la creación de empleos de calidad. Se reconoce que un marco normativo propicio, tanto para los trabajadores como para las empresas, es un factor clave que influye en las oportunidades de los jóvenes para obtener un trabajo decente. Algunos países han procurado crear un marco de ese tipo, a fin de proteger los derechos de los trabajadores y de fomentar las actividades empresariales.

137. Los derechos de los jóvenes están consagrados en la legislación laboral nacional (incluidas, entre otras, las disposiciones sobre remuneración, procedimientos de contratación y despido, y seguridad y salud en el trabajo); la legislación sobre protección del empleo (referida, entre otras cosas, al tiempo y las horas de trabajo, la seguridad social y el despido arbitrario); y en las disposiciones sobre salario mínimo. Con el apoyo técnico de la OIT, muchos países en desarrollo han introducido legislación laboral compatible con las normas internacionales del trabajo. La aplicación de esa legislación es esencial para asegurar los derechos de los trabajadores jóvenes y la calidad de sus condiciones de trabajo. Por lo tanto, las inspecciones del trabajo cumplen una función fundamental. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) fue ratificado por 134 países (el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, fue ratificado por 10 países). No obstante, en muchos países en desarrollo las inspecciones del trabajo están en una fase temprana de desarrollo. En el recuadro 2.3 se indica el número de ratificaciones de los convenios pertinentes en relación con el empleo de los jóvenes.

Recuadro 2.3	
Ratificación de convenios pertinentes en relación con el empleo de los jóvenes	Número de ratificaciones*
Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2)	55
Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79)	20
Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78)	39
Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)	134
Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)	87
Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)	96
Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)	95
Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)	46
Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)	62
Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)	62
Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)	42
Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)	6
Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171)	9
Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)	17
* Hasta enero de 2005.	

138. Algunos países han introducido leyes que tratan específicamente sobre el *empleo de los jóvenes*. En América Latina, **Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay** han adoptado leyes de este tipo en los últimos años (recuadro 2.4), y Bolivia ha elaborado un proyecto de ley sobre esa cuestión. En Asia, la **República de Corea** ha promulgado recientemente la Ley Especial sobre Reducción del Desempleo Juvenil, que entrará en vigor temporalmente hasta 2008. En Europa, en octubre de 1997, **Francia** aprobó una ley orientada a fomentar el empleo de los jóvenes (ley núm. 97-940); en 2002 aprobó una ley de promoción del empleo de los jóvenes en las empresas (ley núm. 2002-1095); y actualmente está examinando una nueva ley sobre cohesión social, junto con un nuevo programa propuesto con miras a generar empleo para los jóvenes. Ninguno de estos países se basa exclusivamente en esas leyes para alentar el empleo juvenil; todos ellos han adoptado, además, una amplia gama de medidas para aplicar las disposiciones legales, y están revisando los programas de educación académica y los sistemas de capacitación que se ofrecen, así como la estructura institucional en cuyo marco se proporcionan.

Recuadro 2.4
Ley sobre la capacitación de los jóvenes y su inserción en el mercado de trabajo

En el **Uruguay**, la ley núm. 16783 de 1997, llamada también Ley de Empleo Juvenil, proporciona un marco jurídico para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Las disposiciones de dicha ley prevén pasantías y cursos de aprendizaje en empresas durante un período máximo de un año, como un medio para adquirir la experiencia profesional y las calificaciones requeridas en el mercado de trabajo. Las empresas participantes se benefician de una exoneración de sus contribuciones a la seguridad social y a los planes de jubilación. Además, la ley prevé el otorgamiento de subsidios a jóvenes de bajos ingresos.

139. Numerosos países cuentan desde hace tiempo con leyes que *prohíben la discriminación por razón de edad*²⁷, y muchos la prohíben también en sus constituciones. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha señalado que entre 1996 y 2004 los 12 países siguientes han adoptado o revisado legislación sobre discriminación por edad: **Australia, Bélgica, Brasil, Bulgaria, República Checa, Chile, Croacia, Eritrea, Finlandia, Francia, Guatemala y Honduras**. Los Estados miembros de la Unión Europea están obligados a prohibir por ley, a más tardar en 2006, la discriminación por motivos de edad, sexo, raza u origen étnico, religión o creencia, discapacidad y orientación sexual, y aplicar planes de acción para poner en vigor esa legislación²⁸. La discriminación por edad también está prohibida por ley en **Benin, Canadá, Chad, Costa Rica, Côte d'Ivoire, El Salvador, Hungría, Israel, Malí, Mauritania, Níger, Sudáfrica y Ucrania**.

140. La legislación de los **Estados Unidos** de 1967 y la de **Australia** de 2004 se centran exclusivamente en la discriminación por edad. Las leyes de este tipo son importantes para establecer el marco normativo de las medidas políticas y programáticas, si bien incluso en los países que adoptan dichas leyes existen pocas pruebas concluyentes de su

²⁷ La discriminación por razón de edad no está expresamente prohibida por el Convenio núm. 111 de la OIT, pero es posible incluir tal prohibición en el ámbito de aplicación del Convenio si los gobiernos así lo deciden en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores.

²⁸ Unión Europea: *Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.*

eficacia en la práctica²⁹. Por ejemplo, el concepto de salario juvenil puede interpretarse como una forma de discriminación por edad, y ese tipo de salario existe en Australia y, en menor medida, en los Estados Unidos³⁰.

141. Las leyes y los reglamentos que influyen en el clima para las inversiones y la expansión de las empresas incluyen aspectos que abarcan la inscripción de las empresas en el registro mercantil, el otorgamiento de licencias, las normas de funcionamiento (entre ellas las relativas al reclutamiento y despido, comercialización, contratación, protección de las inversiones y solución de controversias), los derechos de propiedad, la tributación y las normas crediticias³¹.

142. Los reglamentos relativos al *establecimiento y funcionamiento de las empresas* tienen importantes repercusiones para los jóvenes empresarios que se inician en la actividad y para los que desean expandir sus empresas, así como para las empresas que procuran crear empleo para los jóvenes. Si se simplificaran los requisitos de inscripción en el registro mercantil, sería más probable que las empresas del sector informal se inscribieran. Existen indicios de que, con el tiempo, las pequeñas empresas que reúnen los requisitos de inscripción crean más empleo que aquellas que no los reúnen³².

143. La reglamentación de la actividad empresarial varía enormemente de un país a otro. Por ejemplo, en **Haití**, la inscripción de una nueva empresa requiere un plazo medio de 203 días; en Maputo 153 días, en comparación con alrededor de 90 días en la **India**, sólo dos días en **Australia**, y diversos plazos intermedios en otros países³³. El número de trámites necesarios para ejecutar un contrato varía entre 15 en **Dinamarca** y 53 en la **República Democrática Popular Lao**. Se observa que la reforma de estos reglamentos ha producido efectos considerables para las empresas. En Lima, por ejemplo, entre 1998 y 2000 el número de empresas inscritas se triplicó con holgura, de 1.100 a 4.000, a raíz de una simplificación de los procedimientos de inscripción llevada a cabo por un municipio de la ciudad, que redujo el número de trámites burocráticos de 45 a 12 y, consiguientemente, el tiempo de tramitación se redujo a su vez, de 70 días a un día. En **Bolivia**, una ley destinada a simplificar la inscripción de las empresas introdujo una tarjeta de registro que proporciona a los solicitantes un acceso abordable a cursos de capacitación en materia de gestión³⁴. En cuanto al registro de la propiedad, que en muchos países es un requisito previo importante para acceder al crédito, los procedimientos pueden ser simples (en Noruega es un único trámite), o más gravosos (por ejemplo, en Argelia se requieren 16 trámites). Diferencias similares se observan en lo que respecta a la ejecución de contratos, la protección de las inversiones y el acceso al crédito.

²⁹ Véase, por ejemplo, G. Wood, M. Harcourt y S. Harcourt: «The effects of age discrimination on workplace practice: A New Zealand case study», en *Industrial Relations Journal*, Oxford, vol. 35, núm. 4, julio de 2004, págs. 359-371.

³⁰ Véase en los capítulos 1 y 3 un examen de la legislación relativa al salario mínimo y la protección del empleo y sus efectos sobre el empleo de los jóvenes.

³¹ Comisión para el Sector Privado y el Desarrollo: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres* (Nueva York, PNUD, 2004).

³² G. Reinecke y S. White: *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Ginebra, OIT, 2004).

³³ *Informe sobre el desarrollo mundial 2005*, op. cit.; BIRF: *Doing Business in 2005: Eliminando obstáculos al crecimiento* (Washington, DC, Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional y Oxford University Press, 2005).

³⁴ *Ibíd.*

Enseñanza clave: Los países están introduciendo leyes y reglamentos que abordan específicamente la cuestión del empleo de los jóvenes o prohíben la discriminación por edad, o bien promueven el establecimiento de empresas. La inspección del trabajo es un aspecto esencial para velar por los derechos de los trabajadores jóvenes y por la calidad de sus condiciones de trabajo.

2.1.5. Iniciativas a nivel microeconómico

144. En algunos países de África, una agencia de ejecución de trabajos de interés público (AGETIP) genera empleo para jóvenes no calificados, a través de *programas de utilización intensiva de mano de obra* en la construcción, el mantenimiento de infraestructura y servicios públicos tales como recogida de basura y servicios de salud³⁵. La AGETIP es una organización sin fines de lucro en la cual los gobiernos de los países en los que actúa delegan la gestión de contratos en nombre de municipalidades y comunidades. El programa se inició en el **Senegal**, donde entre 1989 y 1996 se crearon 350.000 empleos de corta duración y 6.000 empleos permanentes³⁶. Desde entonces, el enfoque de la AGETIP se ha adoptado en otros 15 países africanos, a saber: **Benin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Djibouti, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Madagascar, Malí, Mauritania, Níger y Togo**³⁷. Se están planificando programas similares para el **Congo** y **Gabón**. El Gobierno de **Sudáfrica** puso en marcha un proyecto ejecutado por nuevos pequeños contratistas, destinado a reparar y mantener carreteras de grava en la provincia de Limpopo, mediante métodos que requieren mucha mano de obra³⁸. Los jóvenes son algunos de los beneficiarios de ese proyecto, tanto en términos de capacitación como de empleo³⁹. Si los proyectos de obras públicas de este tipo se integraran en las políticas generales de inversión a nivel nacional, podrían tener efectos beneficiosos a largo plazo para el desarrollo económico del país⁴⁰.

Enseñanza clave: Los programas intensivos en empleo están creando puestos de trabajo tanto de corta duración como permanentes. Con frecuencia, paralelamente a esos programas se llevan a cabo actividades de formación. Hasta el presente, no suelen estar integrados de manera sistemática en las políticas generales de inversión a nivel nacional.

145. El *desarrollo de microempresas y de pequeñas y medianas empresas* orientado a la ampliación de las oportunidades de empleo puede generar trabajo para algunos jóvenes. Aunque las políticas destinadas a crear un entorno propicio para la expansión de las empresas, tanto privadas como públicas, no se centran específicamente en los empresarios jóvenes, algunos programas están dirigidos a microempresas y pequeñas empresas en la economía informal de ciertos países en desarrollo en la que trabajan

³⁵ M. Wade: «Overview of Senegal's AGETIP Model For Jobs Creation», Meeting on Youth and Employment in West Africa (12 y 13 de febrero de 2004). Véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/yen/download/agetip.pdf>, consultado en marzo de 2005.

³⁶ M. D. Sarr: *Poverty reduction strategy and youth employment in Senegal*. Véase http://www.un.org/esa/socdev/poverty/papers/urban_sarr_prsp.pdf, consultado en marzo de 2005.

³⁷ M. Wade, *op. cit.*

³⁸ P. Paige-Green: *Alternatives to conventional gravel wearing courses on low volume roads*, documento presentado en el Décimo seminario regional sobre sectores que utilizan mucha mano de obra, Arusha, República Unida de Tanzania (octubre de 2003). Véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/assist/arusha/paige.pdf>, consultado en marzo de 2005.

³⁹ OIT: Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE). Véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/countries/africa.htm>, consultado en marzo de 2005.

⁴⁰ P. Auer, U. Efendioglu y J. Leschke: *Active labour market policies around the world* (Ginebra, OIT, 2004).

numerosos jóvenes. Existen servicios de apoyo y asesoramiento en lo concerniente al desarrollo empresarial, y en algunos países se están emprendiendo iniciativas para asegurar que los jóvenes empresarios puedan acceder al crédito con el propósito de iniciar o expandir sus actividades empresariales.

146. Una de las cuestiones clave para alentar a los jóvenes a crear empresas consiste en identificar a aquellos que poseen potencial para desarrollar aptitudes empresariales. Muchos programas nacionales procuran elaborar estrategias para reducir el riesgo de fracaso mediante, por ejemplo, pruebas psicológicas o concursos que permiten seleccionar a los participantes⁴¹. Una vez efectuada la selección, con el fin de maximizar los resultados positivos, los programas utilizan una combinación de diferentes servicios y enfoques que incluyen redes de información, capacitación básica, capacitación técnica, asistencia técnica para el desarrollo de proyectos empresariales, y microcrédito para apoyar a las nuevas empresas.

147. Para responder a las elevadas tasas de desempleo, los bajos ingresos y la pobreza entre los jóvenes de **Sri Lanka** (según las estimaciones del Banco Central más del 70 por ciento de los desempleados son jóvenes), el DELP de ese país hace hincapié en: el desarrollo de una cultura y una actitud empresarial entre los jóvenes; la creación de oportunidades económicas para las actividades empresariales, y la elaboración de un programa de estudios destinado a promover la iniciativa empresarial en las escuelas profesionales y secundarias. El Gobierno ha propuesto establecer un cuerpo nacional de jóvenes (NYC) para proporcionar capacitación y orientación profesional a jóvenes desempleados de entre 17 y 22 años. Además del desarrollo de las aptitudes profesionales, la capacitación impartida por el NYC abarcará el desarrollo de las aptitudes de liderazgo y la personalidad, y la orientación profesional de esos jóvenes⁴².

148. En varios países de América Latina se han establecido «viveros empresariales» destinados a desarrollar nuevas empresas, a veces en polígonos industriales o tecnológicos. Algunas instituciones de formación profesional han establecido tales viveros en **Colombia** (SENA) y en el **Brasil** (SENAI). Esos viveros proporcionan un entorno relativamente protegido que, además, permite compartir los gastos de servicios comunes tales como comunicaciones, secretaría, administración o comercialización. Por otra parte, la inscripción en un polígono tecnológico o industrial proporciona acceso a servicios de investigación aplicada, consultoría y asistencia técnica y tecnológica, y formación profesional. Los viveros revisten la máxima importancia cuando las empresas dirigidas por jóvenes registran elevadas tasas de fracaso debido a la falta de calificaciones empresariales y técnicas, la imposibilidad de acceder a servicios de apoyo y, especialmente, las dificultades inherentes al desarrollo de redes de cooperación empresarial (véase en el recuadro 2.5 otra iniciativa dirigida a jóvenes desfavorecidos en Sudáfrica).

Recuadro 2.5
Promoción de la creación de empleo y desarrollo de calificaciones
para los jóvenes desfavorecidos

En 2001 el Gobierno de **Sudáfrica** estableció el Fondo Umsobomvu para la Juventud (UYF), con miras a promover la creación de empleo y el desarrollo de las calificaciones entre los jóvenes sudafricanos de 18 a 35 años de edad no escolarizados y particularmente desfavorecidos. En el marco de su Programa de Formación Empresarial, el UYF, en colaboración con dos instituciones de microfinanciación,

⁴¹ Información proporcionada por la Oficina Regional de la OIT para las Américas (Lima).

⁴² Base de datos del FMI, *op. cit.*, *Sri Lanka: Poverty Reduction Strategy Paper* (diciembre de 2002).

gestiona el acceso a la financiación para jóvenes desempleados, subempleados e independientes, con el fin de ayudarlos a establecer nuevas microempresas o empresas cooperativas, o a expandir empresas ya existentes. Los fondos se suministran a través de alianzas del UYF con dos instituciones de microfinanciación. Además, el UYF patrocina el Programa Gubernamental sobre Iniciativa Empresarial de los Jóvenes, que facilita el acceso de las pequeñas empresas a los servicios de financiación, en colaboración con dos fondos de capital para el desarrollo y un fondo del UYF, y a servicios de desarrollo empresarial a través de dependencias de asesoramiento para jóvenes en todo el país. Asimismo, el proyecto *Take it to the People* del UYF procura combatir la pobreza por medio de la creación de oportunidades generadoras de ingresos y empleo independiente para los jóvenes de 21 zonas rurales y urbanas identificadas como «focos de pobreza».

Fuente: Sitio web del Umsobomvu Youth Fund: <http://www.uyf.org.za/Inveloper.asp>.

149. En **Kenya**, el respaldo financiero del Banco Mundial permitió establecer el Fondo de Fomento de las Microempresas y las Pequeñas Empresas, con miras a promover el desarrollo empresarial en el sector privado y, en lo inmediato, superar los obstáculos que dificultan la creación de empleo y la generación de ingresos en las microempresas y pequeñas empresas del sector informal del país⁴³. Mediante su apoyo a la financiación del Programa de Vales de Formación y del Plan de Formación por Contrato, el Fondo ayuda a sufragar los costos de adscripciones en empresas y cursos de actualización breves para jóvenes empresarios y artesanos. Las pequeñas y medianas empresas que participan en el Programa de Vales de Formación pueden adquirir vales para capacitar a sus propietarios o trabajadores en las esferas de tecnología, desarrollo de empresas y microfinanciación, a un costo que representa entre el 10 y el 30 por ciento del costo total de la formación. A través del Fondo, los jóvenes reciben formación para desarrollar sus calificaciones técnicas, empresariales y administrativas básicas; acceder a la financiación externa; planificar y desarrollar empresas; adquirir calificaciones técnicas especializadas; mejorar sus productos, y resolver problemas⁴⁴. Entre 1997 y 2001 se expidieron 37.606 vales y se impartió formación a 32.606 personas, de las cuales el 60 por ciento eran mujeres⁴⁵.

150. En **Singapur**, el programa *Technopreneurship 21* facilita la obtención de financiación para la puesta en marcha de nuevas empresas, a través de un fondo de capital de riesgo de 1.000 millones de dólares destinado a apoyar a empresarios locales o a empresarios extranjeros establecidos en Singapur. En ese contexto, se han revisado leyes y reglamentos vigentes, entre ellos los que rigen la tributación de las opciones de compra de acciones. Además, el programa permitió mejorar la infraestructura física para iniciar actividades empresariales mediante, entre otras cosas, el mejoramiento de las instalaciones en parques de tecnología. El *Technopreneur Home Office Scheme* es otro programa orientado a apoyar especialmente a jóvenes empresarios, centrado en actividades empresariales basadas en la tecnología y en abundantes conocimientos especializados. Este programa facilita a los empresarios del sector tecnológico la utilización de sus domicilios particulares como oficinas en casa y, por consiguiente, permite reducir considerablemente los costos.

151. Los jóvenes de numerosos países participan en *cooperativas* y sociedades comerciales como un primer paso en su carrera profesional. Muchas cooperativas

⁴³ H. C. Haan: *Training for work in the informal sector: new evidence from Kenya, Tanzania and Uganda*, Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT, 2002).

⁴⁴ X. Liang: *Kenya: Micro and small enterprise training technology* (Washington, DC, Banco Mundial, 1996). Véase http://www.worldbank.org/education/economicshed/finance/demand/case/kenya/kenya_index.htm, consultado en marzo de 2005.

⁴⁵ H. C. Haan, 2002, *op. cit.*

ofrecen programas de extensión destinados a difundir entre los jóvenes los principios del cooperativismo. En **Bulgaria**, la Unión Central de Cooperativas promueve el cooperativismo entre los jóvenes proporcionándoles apoyo y formación con miras a su incorporación en sociedades cooperativas. La Unión crea empleos y ofrece a los jóvenes la oportunidad de explotar restaurantes, tiendas minoristas y otras iniciativas en régimen de cooperativa.

152. En el **Canadá**, el *British Columbia Institute of Cooperative Studies* (BCICS) de la Universidad de Victoria es un centro de investigación, aprendizaje y enseñanza de la práctica cooperativa, centrado en el examen del funcionamiento del modelo cooperativo en diferentes contextos, así como de su contribución para satisfacer las necesidades económicas y sociales y mejorar la condición de las personas y las comunidades. En mayo de 2003, el BCICS organizó el *Building Co-op Futures Youth Forum* (Foro Juvenil sobre la Evolución Futura del Cooperativismo), al que asistieron 75 jóvenes de nueve países, lo cual muestra el interés general que suscitan las cooperativas como una opción para los jóvenes. La amplia gama de instituciones representadas incluyó cooperativas de consumidores, trabajadores, sindicatos y estudiantes, así como cooperativas sociales, de comercialización, de jóvenes, agrícolas y comunitarias.

Enseñanza clave: Muchos países están esforzándose por crear más empleos para los jóvenes; con tal finalidad apoyan la formación para desarrollar la iniciativa empresarial y promueven las estrategias de préstamo en favor de los jóvenes, así como el establecimiento de «viveros empresariales» y cooperativas.

2.2. Mejora de la empleabilidad de los jóvenes

153. Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) abarcan una amplia gama de medidas relativas al mercado de trabajo que incluyen servicios, educación y formación para las personas subempleadas o desempleadas, así como iniciativas de creación de empleo tales como las descritas en la sección anterior en el contexto de las iniciativas a nivel microeconómico. Las PAMT son los instrumentos más frecuentemente utilizados para abordar el déficit de empleo de los jóvenes en general y, a través de programas específicos, de los jóvenes vulnerables. En la presente sección se reconoce que los altos índices de desempleo pueden persistir a pesar de las altas tasas de crecimiento y expansión de la economía, y se examinan algunas medidas nacionales para abordar la cuestión de la empleabilidad de los jóvenes.

2.2.1. Integración de la formación, la experiencia laboral y los servicios de mercado de trabajo

154. En el **Reino Unido**, el programa *New Deal for Young People* ofrece un conjunto de servicios y asistencia para jóvenes de entre 18 y 24 años desempleados por lo menos durante seis meses⁴⁶, que abarca la búsqueda de empleo, el asesoramiento y la orientación profesional, la enseñanza básica, la formación para adquirir calificaciones, la experiencia profesional u otras opciones de aprendizaje. Las colocaciones en puestos de trabajo están subvencionadas y se proporciona apoyo mediante actividades de seguimiento. Como resultado del *New Deal*, 518.200 jóvenes han conseguido empleo⁴⁷.

⁴⁶ Sitio web oficial de la iniciativa *New Deal*: <http://www.newdeal.gov.uk>, consultado en marzo de 2005.

⁴⁷ Sitio web del Gobierno de Escocia: <http://www.scotland.gov.uk/stats/bulletins/00362-00.asp>, consultado en marzo de 2005.

155. En el **Canadá**, para responder a las necesidades de los jóvenes desfavorecidos, la *Estrategia de Empleo para los Jóvenes* procura ayudar a los jóvenes para que puedan acceder a la información, desarrollar competencias, y adquirir la experiencia profesional y las capacidades necesarias para incorporarse con éxito al mundo del trabajo ⁴⁸. El programa incluye diversos departamentos y organismos gubernamentales que trabajan en colaboración con organizaciones de empleadores y trabajadores y con grupos de la sociedad civil. A través de este programa se ofrece experiencia profesional, oportunidades de aprendizaje y desarrollo de aptitudes, programas y servicios básicos y avanzados relativos a la capacitación para el empleo, y ayuda, sobre todo a los jóvenes que tienen dificultades particulares, para encontrar empleos de verano relacionados con su profesión. A los empleadores se les ofrecen subvenciones salariales para las colocaciones. En 1999, tras un fructífero período de prueba de tres años, el programa quedó establecido con carácter permanente.

156. El **Japón** reconoció que la persistencia de una tasa elevada de desempleo juvenil representa una pérdida importante no sólo para los jóvenes, sino también para la economía y la sociedad del país y, consiguientemente, elaboró una iniciativa multisectorial: el *Young People's Self-Support and Challenge Plan*. Esta iniciativa, en la que participan cuatro ministerios, a saber, el Ministerio de Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología; el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social; el Ministerio de Economía, Comercio e Industria; y el Ministerio de Planificación Económica y Fiscal, adopta un enfoque holístico orientado a promover la autosuficiencia proporcionando empleo a todos los jóvenes motivados ⁴⁹.

Enseñanza clave: Las estrategias relativas al empleo de los jóvenes que han logrado resultados positivos se centran en una serie de factores (desarrollo de calificaciones, experiencia laboral, suministro de servicios de mercado de trabajo), abarcan diversos departamentos gubernamentales competentes, se aplican en colaboración con organizaciones de empleadores y trabajadores y otros organismos, e incluyen a los jóvenes marginados.

157. El recuadro 2.6 reseña la manera en que la región de Africa está creando oportunidades de empleo para los jóvenes en las ciudades africanas, mediante el fortalecimiento de la empleabilidad, la mejora del acceso a la financiación y el afianzamiento del compromiso de los interlocutores sociales.

Recuadro 2.6
Elaboración de estrategias para promover el empleo
de los jóvenes en las ciudades africanas:
Recomendaciones

La Mesa Redonda sobre la Juventud celebrada en 2004 examinó medidas prácticas para resolver el problema generalizado que supone el desempleo de los jóvenes en las ciudades africanas. La reunión señaló que las políticas y los programas eficaces dirigidos a los jóvenes deberían tener en cuenta la cuestión de la igualdad de género cuando se trate de:

- crear puestos y oportunidades en el nivel de ingreso a fin de que los jóvenes adquieran la experiencia mínima requerida para acceder a trabajos decentes en el sector formal de la economía, mediante programas de pasantías y aprendizaje homologados; colocación profesional y servicios afines proporcionados

⁴⁸ Gobierno del Canadá: sitio web del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias, véase <http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/epb/yi/yep/newprog/yesprograms.shtml&h5=yze>, consultado en marzo de 2005.

⁴⁹ OIT: *Symposium on globalization and the future of youth in Asia*, op. cit.

conjuntamente por los sectores público y privado; y programas de creación de empleo relacionados directamente con las exigencias y los mecanismos del mercado de trabajo;

- proporcionar programas de desarrollo de calificaciones accesibles y prácticos, elaborados con participación de los jóvenes, ya sean complementarios o independientes de la educación académica, a fin de ayudar a los jóvenes, en particular a los que carecen de educación, a hallar los medios para transformar sus aptitudes en calificaciones susceptibles de desarrollarse ulteriormente y, en consecuencia, de utilizarse para obtener un empleo. Las calificaciones específicas identificadas como críticas para la empleabilidad en varios campos incluyen: aptitudes empresariales básicas; gestión financiera básica; acceso a la información y el conocimiento y gestión de los mismos; planificación y ejecución de proyectos; evaluación de las repercusiones, y estimación de los resultados;
- facilitar el acceso a la financiación para las iniciativas de empleo dirigidas por jóvenes;
- fortalecer el compromiso y el apoyo de los asociados institucionales, entre ellos los que integran la Red de Empleo de los Jóvenes, así como de las autoridades nacionales y locales cuyos enfoques favorecen a los jóvenes, a través de medidas tales como la elaboración de guías o conjuntos de instrumentos regionales destinados a apoyar a los jóvenes empleados en diversos niveles del gobierno y de otros asociados, en la elaboración, ejecución y examen de planes nacionales de acción en favor del empleo de los jóvenes;
- acrecentar la participación y la intervención de los jóvenes en la adopción de decisiones con respecto a las políticas macroeconómicas, particularmente en la medida en que afectan al empleo juvenil, mediante el fortalecimiento de la capacidad y la participación en la formulación y aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y de otras iniciativas de desarrollo;
- proporcionar a los jóvenes un mayor acceso a la información y hacerlos partícipes de las decisiones que se están adoptando para favorecerlos;
- prestar particular atención a los problemas relativos al empleo de los jóvenes en las zonas urbanas;
- abordar las necesidades especiales de los jóvenes en situación de riesgo, teniendo en cuenta sus problemas específicos, incluidos los jóvenes infectados con el VIH/SIDA y los discapacitados, y
- abordar la extendida desigualdad de género, que continúa perjudicando a las mujeres jóvenes tanto en la economía formal como en la informal.

Fuente: Resultados y recomendaciones de la Mesa Redonda sobre la Juventud que tuvo lugar en el marco de la reunión del grupo de expertos sobre la elaboración de estrategias para promover el empleo de los jóvenes en las ciudades africanas, Nairobi (Kenya) 21 a 25 de Junio de 2004.

158. En **Francia**, el *Programa nuevos servicios, nuevos empleos 1997-2003*, establecido en el marco de la ley de octubre de 1997 sobre el fomento del empleo de los jóvenes, ofrecía subvenciones salariales de hasta el 80 por ciento del salario mínimo anual, durante cinco años, a los empleadores que contrataran a trabajadores jóvenes. Se designaron supervisores en las empresas para que proporcionaran apoyo y orientación. Se prestó atención a la creación de nuevos empleos en actividades sociales de la vida cotidiana que no estaban atendidas por empresas ni servicios, por ejemplo, asistencia personal, mejoramiento de la calidad de vida, seguridad, acceso a la cultura, apoyo educativo y protección ambiental. El Programa estaba dirigido a jóvenes desempleados de entre 18 y 25 años, personas con discapacidad menores de 30 años, y jóvenes desempleados de entre 26 y 30 años que no reunían los requisitos para beneficiarse de las prestaciones de desempleo. Hasta septiembre de 2000 se contrataron casi 300.000 jóvenes en el marco de este programa. A raíz de una revisión de la política de empleo realizada en 2002, el *Programa nuevos servicios, nuevos empleos* se interrumpió a partir de 2003, y tal vez se lo reemplace por un nuevo programa de creación de empleo juvenil que se está examinando actualmente, cuyo objetivo consistirá en prestar servicios a

800.000 personas desempleadas. Además del *Programa nuevos servicios, nuevos empleos*, en 1997 se estableció el *Programa TRACE (Trajets d'Accès à l'Emploi)* destinado a atender las necesidades de jóvenes socialmente marginados y desempleados por mucho tiempo. En 2003, el programa se integró en el CIVIS (*Contrat d'insertion dans la vie sociale*), un nuevo programa destinado a ayudar a jóvenes desempleados de entre 18 y 22 años a realizar tareas sociales o humanitarias durante un período de tres años. El CIVIS está dirigido a jóvenes con bajo nivel de educación y calificación.

159. En la **República de Corea**, el Programa de experiencia profesional para los jóvenes está orientado a proporcionar experiencia laboral a los jóvenes para que puedan aumentar sus conocimientos sobre los empleos y las carreras. Este programa incluye un sistema de promoción de la experiencia profesional y un sistema de fomento del empleo. En el marco del primero de dichos sistemas los estudiantes o diplomados universitarios se emplean como pasantes en instituciones públicas o empresas privadas con el objetivo de adquirir experiencia práctica en el trabajo y recibir asesoramiento acerca de sus futuras elecciones concernientes al empleo. Por otra parte, a fin de facilitar la ejecución del programa, se están buscando medios para reconocer las pasantías como parte de los estudios. En el contexto del sistema de fomento del empleo, las empresas que emplean a jóvenes como pasantes pueden recibir subvenciones salariales durante tres meses. Las empresas que contratan a sus pasantes como trabajadores ordinarios pueden recibir esas subvenciones por otros tres meses adicionales. De esa forma se alienta a las empresas a contratar a más jóvenes ⁵⁰.

160. **La Región Administrativa Especial de Hong Kong (China)** ha introducido la formación preprofesional a través del Programa de formación preprofesional para jóvenes (YPTP), que ofrece a los egresados escolares de entre 15 y 19 años capacitación en materia de relaciones interpersonales (liderazgo, autodisciplina y formación de equipos), informática y calificaciones profesionales, combinada con oportunidades de formación en el empleo subvencionadas, con el fin de aumentar sus posibilidades de acceso al empleo. Los empleadores reciben subvenciones y deben nombrar supervisores para que orienten a los aprendices durante su formación en el empleo ⁵¹. Este programa se ejecuta paralelamente al Programa de experiencia profesional y formación para los jóvenes (YWETS), que proporciona oportunidades de formación en el empleo a jóvenes de entre 15 y 24 años con niveles de educación inferiores a la licenciatura. Tanto el YPTP como el YWETS ofrecen servicios de asesoramiento y apoyo a los participantes para facilitarles la búsqueda de empleo. El YWETS ha forjado alianzas estratégicas con empleadores e institutos de formación a fin de identificar y ejecutar diversos proyectos especiales destinados a satisfacer las necesidades de los empleadores y las industrias pertinentes. Por ejemplo, mediante el *Proyecto de iniciación en tecnología de la información* se ofrecieron puestos de auxiliares de enseñanza de TI, auxiliares administrativos de TI y auxiliares de apoyo técnico de TI a 600 jóvenes, para que colaboraran en las tareas de enseñanza y administración de 300 escuelas y asistieran, un día por semana, a cursos de formación sistemática en TI ⁵². De los 45.000 jóvenes que han participado en el YPTP desde 1999, el 70 por ciento ha conseguido empleo. En el bienio 2002-2003, más de 13.000 jóvenes estuvieron empleados en el marco del

⁵⁰ OIT: *Symposium on globalization and the future of youth in Asia*, *ibíd.*

⁵¹ Consejo Económico y del Empleo: *Tackling youth unemployment: Hong Kong vis-à-vis other economies*, Segunda Reunión del Consejo Económico y del Empleo, documento EEC IN 2/04 (Hong Kong, 2004).

⁵² Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (Departamento de Trabajo): *Youth Work Experience and Training Scheme*. Véase http://www.ywets.labour.gov.hk/eng/intro/intro_deliverables.htm.

programa YWETS, y otros 8.200 participantes consiguieron empleo en el mercado regular de trabajo ⁵³.

161. En **Chile**, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) se ocupa de la coordinación y el funcionamiento de *Chile Joven*, un programa cuyo principal objetivo consiste en incrementar las probabilidades de que los jóvenes desempleados pertenecientes a familias de bajos ingresos y los jóvenes con problemas de integración social y económica puedan incorporarse al mercado de trabajo a través de la formación en el empleo. El programa abarca diversos subprogramas complementarios y flexibles que amplían las opciones disponibles para los jóvenes, y ofrecen capacitación y experiencia laboral en empresas, aprendizaje alternado, y capacitación para el trabajo independiente. La experiencia práctica se realiza en una compañía o empresa que la unidad de ejecución designa específicamente para ese propósito según el oficio en el que se requiera la capacitación. La empresa proporciona la instrucción bajo la supervisión y responsabilidad de la unidad de ejecución. En algunos casos orientados al trabajo por cuenta propia, la pasantía se reemplaza por la ejecución supervisada de un proyecto productivo independiente. Una de las principales características del programa es que está muy descentralizado y depende de 1.000 agentes de capacitación (incluidos centros privados de capacitación y organizaciones sin fines de lucro). El Ministerio de Trabajo firma acuerdos de ejecución con los agentes de capacitación y evalúa tanto los cursos como la colocación de los aprendices en las empresas. Para poder proporcionar experiencia en el trabajo el programa depende considerablemente de los empleadores; esto significa que se dispone de información actualizada sobre la demanda de los empleadores, y que la capacitación se puede adaptar fácilmente a las necesidades del mercado de trabajo local. Desde 1991, el programa ha beneficiado a más de 200.000 jóvenes desfavorecidos. Este modelo se aplica también en **Argentina, Colombia, Perú y Uruguay** ⁵⁴.

162. En **España**, las *Escuelas Taller* de Barcelona prestan ayuda a los jóvenes marginados que nunca han trabajado y no poseen calificaciones, pero desean conseguir un trabajo manual. El programa incluye capacitación en materia de aptitudes profesionales básicas y métodos de búsqueda de empleo, conocimientos básicos de gestión que ayuden a esos jóvenes a convertirse en trabajadores independientes, y actividades orientadas a fortalecer la confianza de los jóvenes en sí mismos y su autoestima. *Barcelona Activa*, un organismo local de desarrollo, proporciona asistencia para la búsqueda de empleo ⁵⁵.

Enseñanza clave: Se están aplicando políticas activas de mercado de trabajo y programas con el fin de crear empleos para los jóvenes y/o mejorar su empleabilidad. En algunos casos estos instrumentos se utilizan con éxito para abordar las necesidades específicas de jóvenes desfavorecidos.

2.2.2. Educación y formación

163. En el capítulo 1 del presente documento se examinan diversas experiencias educativas relativas a los jóvenes y se señalan las graves deficiencias en la educación básica y los niveles de calificación de muchos jóvenes en los mercados de trabajo

⁵³ Consejo Económico y del Empleo, *op. cit.*

⁵⁴ OIT: *Revisión de la recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos* (CD-ROM, 2003) y *Programas de capacitación y empleo de jóvenes en América Latina* (Montevideo, CINTERFOR, 2004).

⁵⁵ OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, Informe IV (1), Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, 2003.

actuales. Numerosos programas nacionales destinados a mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes tienen en cuenta que muchos de ellos han llegado a la edad de trabajar sin haber adquirido calificaciones básicas tales como la escritura y la aritmética elemental.

164. El objetivo de algunas iniciativas consiste en reformar los programas de formación, elaborar programas de aprendizaje, o actualizar los planes de estudio para corregir la falta de armonización entre la educación, la formación y las necesidades del mercado de trabajo. Otras abordan cuestiones tales como el acceso a las escuelas, los costos, la calidad y la pertinencia de la educación para trabajar en la zona de que se trate, y proponen medios novedosos para integrar a aquellos que no se han beneficiado de la enseñanza institucionalizada. Además, se proporciona educación compensatoria a través de programas dirigidos a los desertores escolares y a los jóvenes que no han recibido enseñanza institucionalizada.

165. En **Nigeria**, el *Programa Nacional de Aprendizaje Abierto (NOAS)* dispone de medios innovadores para impartir a jóvenes desempleados educación y formación profesional en más de 100 oficios. El programa recurre a instalaciones de producción, incluidos talleres, e instructores técnicos de empresas privadas e instituciones oficiales y, mediante un acuerdo de subcontratación, a artesanos y comerciantes callejeros (agentes del sector informal de la economía). Uno de los componentes del NOAS es el programa itinerante *Escuela sobre ruedas (SOW)*, desarrollado para ofrecer formación profesional en zonas rurales a los desertores escolares y a otras personas no calificadas. Desde su instauración en 1987, el programa NOAS ha permitido proporcionar formación en 80 oficios diferentes a casi 600.000 jóvenes desempleados. De esos jóvenes, unos 400.000 han iniciado sus propias microempresas. Por su parte, desde su puesta en marcha, el programa SOW ha beneficiado a más de 21.000 jóvenes⁵⁶.

166. Varios países han reformado su sistema de aprendizaje a fin de satisfacer la demanda de diversas calificaciones de nivel superior y proporcionar un mejor conocimiento del contexto económico y social más amplio en el que se desarrollan las ocupaciones, el trabajo y la industria.

167. La *Iniciativa de Formación Profesional Mubarak-Kohl*, de **Egipto**, es un proyecto en gran escala orientado a institucionalizar el sistema dual de formación y práctica, así como el concepto de gestión conjunta y repartición de costos entre los sectores público y privado, en todo el ámbito de la educación técnica en el país. Para alcanzar ese objetivo se ejecutaron proyectos piloto destinados a demostrar las oportunidades y los desafíos del sistema dual, adquirir conocimientos sobre la adaptabilidad del sistema a las condiciones locales y alentar la participación del sector privado (mediante pasantías, financiación y gestión). Desde entonces, el sistema se ha instituido oficialmente⁵⁷.

168. En **Namibia**, donde el desempleo juvenil plantea un enorme desafío, el Gobierno ha puesto en marcha un programa de creación de empleo. El Ministerio de Educación Superior, Capacitación y Creación de Empleo, en colaboración con organismos no gubernamentales, entre ellos el Consejo Nacional de Jóvenes, ha iniciado varios programas que incluyen lo siguiente: la creación de un servicio nacional destinado a proporcionar educación cívica y conocimientos sobre producción; el establecimiento de centros comunitarios de formación encargados de desarrollar las calificaciones y la

⁵⁶ G. Kanyenze, G.C.Z. Mhone, Y T. Sparreboom: *Strategies to combat youth unemployment and marginalisation in anglophone Africa*, documento de información OIT/SAMAT núm. 14 (Ginebra/Harare, OIT/SAMAT, 2001).

⁵⁷ *Ibíd.*

capacidad empresarial, y la educación profesional y técnica destinada a mejorar las competencias técnicas y las calificaciones necesarias para acceder al empleo ⁵⁸.

169. A fin de modernizar el sistema de educación profesional del **Brasil**, el Ministerio de Educación de ese país ha introducido un enfoque basado en las competencias y ha desarrollado sistemas de certificación con miras a facilitar el aprendizaje permanente y la integración en el mercado de trabajo. La Ley sobre Directrices Básicas para la Educación (núm. 9394 de 1996) y el Decreto sobre directivas para los programas nacionales de capacitación profesional (núm. 2208 de 1997) prevén la elaboración de programas de capacitación profesional. La capacitación profesional, complementaria de la educación básica, se puede adquirir en escuelas e instituciones especializadas o en el lugar de trabajo. Con el fin de fomentar la continuación de los estudios, la legislación prevé vías de acceso a los diferentes niveles de formación y a la certificación mediante el reconocimiento de la experiencia y las calificaciones adquiridas en el trabajo. La capacitación profesional se ha vuelto más general y se ha abandonado la definición de los oficios. Sobre la base de las áreas profesionales definidas en las directivas, las autoridades locales en el ámbito de la educación pueden elaborar planes de estudios acordes con las necesidades y las circunstancias locales ⁵⁹.

170. En **Sudáfrica**, los nuevos *learnerships* son un método de aprendizaje flexible. Al igual que el aprendizaje, incorporan en el programa de formación la capacitación en el empleo, e incluyen una evaluación práctica de las competencias. Reemplazan el limitado aprendizaje artesanal del pasado y pueden desarrollarse en diferentes entornos de trabajo, ya sea en el sector público, las empresas o las universidades. Combinan la teoría con la práctica, su ámbito es más extenso y abarcan una amplia gama de calificaciones y, por consiguiente, atraen a aprendices de diversos oficios ⁶⁰.

171. Unos pocos países, entre ellos la **India** y el **Pakistán**, aplican programas obligatorios de formación de aprendices. Las responsabilidades de los empleadores en materia de formación están consagradas en la legislación. En la **India**, el programa de formación de aprendices (Ley sobre Aprendices, de 1961) es una importante fuente de trabajadores calificados. Los empleadores tienen la obligación de contratar un determinado número de aprendices de oficios en función del número de empleados y del tipo de industria. Las empresas deben impartir capacitación en el empleo, mientras que la formación teórica se ofrece en centros oficiales de formación. En 2000, unos 17.800 establecimientos contrataron a 165.500 aprendices (150.000 en 1996) en 254 ramas industriales (218 en 1996) y 138 oficios identificados (130 en 1996). Una vez completado el ciclo de formación, los aprendices deben aprobar el Examen Nacional de Oficios de la India, organizado por el Consejo Nacional de Formación Profesional (NCVT). Los empleadores otorgan a los aprendices una remuneración que se incrementa con cada año de formación. También hay cursos de aprendizaje para diplomados en ingeniería y tecnología y para estudiantes egresados de las ramas profesionales de las escuelas de educación general («aprendices técnicos (profesionales)»). Por otra parte, la Ley sobre Aprendices alienta a los empleadores a ofrecer puestos de trabajo a personas pertenecientes a grupos desfavorecidos. El desglose de las estadísticas relativas a diplomados, técnicos y aprendices técnicos (profesionales) en 2000 reveló que el 7 por ciento de los puestos correspondía a las castas reconocidas; el 1 por ciento a las tribus

⁵⁸ Ministerio de Educación Superior, Capacitación y Creación de Empleo, Namibia: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/yen/download/namletter.pdf>, consultado en marzo de 2005.

⁵⁹ *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, op. cit.

⁶⁰ A. Bird: *National monograph on technical and vocational training in South Africa*, 2001. Véase: <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/publ/006.htm>, consultado en marzo de 2005.

reconocidas; el 7 por ciento a las minorías; el 0,14 por ciento a personas con discapacidad física, y el 20 por ciento a las mujeres ⁶¹.

Enseñanza clave: El sistema dual, que combina la educación escolar con la formación y el aprendizaje en el trabajo, sigue siendo un modelo de aprendizaje eficaz. La participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de los programas contribuye a asegurar la eficacia de los mismos.

172. En **Singapur**, el Fondo para el Desarrollo de las Calificaciones ha alentado activamente a los empleadores a inscribir a sus empleados en los programas de educación básica no institucional reconocidos que organiza el Instituto de Educación Técnica, entre ellos el Programa de Educación Básica para la Formación Profesional (BEST), en cuyo marco se imparte enseñanza elemental de escritura y aritmética, y el Programa para el Progreso de los Trabajadores a través de la Educación Secundaria (WISE), mediante el cual los adultos pueden mejorar sus aptitudes en inglés y matemáticas ⁶².

173. En **Tailandia**, numerosos departamentos gubernamentales, empresas públicas y privadas, ONG y escuelas ofrecen programas de educación no institucional cuya duración varía entre tres meses y un año, dirigidos a estudiantes que han completado la educación primaria pero no han recibido educación secundaria. Los cursos previos al empleo incluyen capacitación básica en electricidad, mecánica automotriz y tecnología de la construcción, así como un componente de capacitación industrial. En 1995, los dos departamentos gubernamentales encargados de los principales programas de educación no institucional inscribieron a unos 375.000 estudiantes. Sin embargo, esos programas no permiten el paso al sistema de educación institucional ⁶³.

174. En el recuadro 2.7 se describe un sistema de incentivos orientado a promover la educación de las niñas y de los hombres y mujeres jóvenes en **Somalia**.

Recuadro 2.7 **Tender la mano a los jóvenes desfavorecidos**

En Somalia, los incentivos educativos para los jóvenes de ambos sexos (SEIGYM), financiados por el Africa Educational Trust (AET), consisten en un sistema de vales destinado a alentar a los jóvenes desfavorecidos a que adquieran capacidades básicas de lectura y calificaciones profesionales esenciales. Las instituciones de formación profesional y técnica exigen en todos los casos que los candidatos tengan calificaciones escolares. Los vales permiten a los jóvenes desfavorecidos pagar por una formación básica en lectura, escritura y cálculo elemental antes de pasar a la formación para la obtención de calificaciones profesionales. Se han impartido cursos de alfabetización, cálculo elemental y formación profesional a más de 5.000 niñas desfavorecidas, mujeres jóvenes y hombres jóvenes que habían pertenecido a la milicia. El sistema de los SEIGYM recurre a diversos proveedores de educación y formación no institucional: carpinteros, instructores de autoescuela, pintores, sastres y enfermeras. Los vales sólo se canjean a través del AET después de que dicha institución realiza una inspección y homologa la formación impartida por el proveedor.

Fuente: J. Oxenham y otros: *Strengthening livelihoods with literacy*, estudio realizado para el Banco Mundial (2001). Véase: <http://www.iiz-dvv.de/englisch/Publikationen/Weltbank/inhalt.htm>, consultado en marzo de 2005.

⁶¹ Ministerio de Trabajo de la India: *Annual Report of the Directorate General of Employment and Training, 2000*; S.K. Batra y A. Chandra: *Vocational education and training for employment in India* (Nueva Delhi, OIT/SAAT, 1998).

⁶² OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, op. cit.

⁶³ OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, op. cit.

175. En **Malí**, el Programa Decenal para el Desarrollo de la Educación (PRODEC) cuenta con el respaldo del Proyecto de consolidación de la formación profesional (*Projet de consolidation de la formation professionnelle/PCPP*) establecido por el Gobierno de Malí con el apoyo del Banco Mundial. Puesto en práctica en 1997, el programa procura facilitar la transformación de la educación técnica y profesional incorporándole la formación para el empleo. El enfoque otorga prioridad a la demanda de formación del sector manufacturero (empresas y artesanos), y consta de tres elementos, a saber: mejora del «suministro» público de formación mediante el apoyo a las Unidades de Formación y de Apoyo a las Empresas (UFAE); apoyo a la reglamentación del mercado de la formación a través de la asistencia al Fondo de Apoyo a la Formación Profesional y el Aprendizaje (FAFPA); y movilización de recursos y energías para apoyar iniciativas a nivel popular⁶⁴.

176. **Bangladesh** ofrece a los jóvenes de las zonas rurales diversas formas de formación para el empleo independiente. De los 555.004 jóvenes que entre octubre de 2001 y marzo de 2004 recibieron formación en 301 centros de formación dirigidos por el Departamento de la Juventud, 341.677 han emprendido una actividad laboral como trabajadores independientes. Esos centros imparten formación en materia de piscicultura, avicultura, engorde de ganado, ganadería, elaboración de alimentos, cocina, jardinería, artesanías y talabartería. En el *upazila*, o nivel de distrito (que es el primer nivel de referencia en el sistema de atención primaria de salud), hay 475 centros de formación itinerantes. Anualmente se ofrece formación a más de 15.000 aprendices en 15 centros de educación técnica y en el Instituto de Tecnología Marina de Bangladesh, dependientes del Ministerio de Trabajo y Empleo. Además, se están llevando a cabo tres proyectos de desarrollo destinados a establecer otros 20 centros de educación técnica. Una vez finalizados esos proyectos, 40.000 jóvenes habrán recibido formación en diversas especialidades⁶⁵.

177. En la **República de Corea** se alienta a los diplomados universitarios desempleados a seguir desarrollando sus capacidades profesionales, y con tal fin se ofrece *formación profesional adaptada a las necesidades* y centrada en las industrias de TI basadas en el conocimiento. También se imparte formación centrada en actividades industriales, por ejemplo, la construcción naval y la mecánica automotriz, para egresados de la escuela secundaria desempleados. En respuesta a la escasez de mano de obra en las PYME y al desempleo de los jóvenes, se está llevando a cabo un *Proyecto relativo al empleo de los jóvenes*, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los vínculos entre la formación profesional personalizada y los servicios de empleo para PYME basados en industrias específicas⁶⁶.

178. En **Suecia**, la Confederación de Empresas Suecas (CSE) procura que los jóvenes cobren conciencia de la importancia y el valor de la iniciativa empresarial. Para ello, organiza anualmente una jornada temática sobre determinada profesión, cuya finalidad principal consiste en motivar, estimular y apoyar a los jóvenes para que imaginen su futura participación en el mercado de trabajo. A esas jornadas asisten unos 40.000 alumnos del ciclo secundario, de 17 a 18 años de edad. La CSE ha publicado una guía que se distribuye a todos los jóvenes de 18 años, en la que se brinda información sobre

⁶⁴ D. Atchoarena y P. Esquieu: *Private technical and vocation educational in sub-Saharan Africa: Provision patterns and policy issues* (París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO, 2002) págs. 177-179.

⁶⁵ OIT: *Symposium on globalization and the future of youth in Asia*, op. cit.

⁶⁶ República de Corea: *Country paper* presentado en el Simposio OIT/Japón sobre la Globalización y el Futuro de los Jóvenes en Asia, ídem.

los aspectos que debe abarcar un acuerdo de trabajo, la forma de iniciar una empresa, y la manera de abordar negociaciones sobre los salarios ⁶⁷.

179. En **Australia**, el *Programa de Pasantías* es una iniciativa establecida en 1998 para ayudar a los jóvenes, especialmente a aquellos expuestos al riesgo de desempleo prolongado y frecuente, a adquirir experiencia y formación con miras a mejorar sus calificaciones. Entre 1998 y 2004 se organizaron cursos para aprendices, pasantías y colocaciones en empresas para más de 70.000 jóvenes. A fin de subsanar las deficiencias en materia de calificaciones, el programa otorga subvenciones para aprendizaje y pasantías en el sector privado en las esferas de competencia pertinentes. El éxito de esta iniciativa ha llevado al Gobierno a establecer la *Iniciativa para romper el círculo vicioso del desempleo, 2004-2007*, que incluye un *Programa de apoyo a pasantes y aprendices* y un *Programa destinado a reformar el sistema de educación y formación* ⁶⁸.

Enseñanza clave: Para mejorar la empleabilidad de los jóvenes, en algunos países se están llevando a cabo programas de formación específicos, con frecuencia en combinación con servicios de empleo y oportunidades de colocación. A este respecto se han instaurado prácticas eficaces.

2.2.3. Información sobre el mercado de trabajo y servicios conexos

180. Los servicios públicos de empleo (SPE) son esenciales para asegurar que los jóvenes que buscan trabajo puedan acceder fácilmente a la información necesaria para conseguir empleos acordes con sus calificaciones, aptitudes e intereses. En los últimos años, los servicios de empleo han evolucionado y cambiado para satisfacer más eficazmente las diversas necesidades de los jóvenes que buscan trabajo. Las innovaciones incluyen una mayor disponibilidad de opciones de «autoservicio», entre ellas la ventanilla única de información; los datos informatizados a los que los jóvenes que buscan empleo pueden acceder por sí mismos, en algunos casos a través de Internet; los programas informáticos sobre aptitudes e intereses, que permiten identificar los objetivos laborales; y los servicios de apoyo disponibles para los jóvenes que afrontan problemas particulares. Muchas de las recientes iniciativas nacionales incluyen el desarrollo de las perspectivas de carrera y la orientación profesional como elementos integrales del conjunto de servicios ofrecidos, lo que refleja el reconocimiento de que la información sobre el mercado de trabajo es un factor clave para crear los medios apropiados destinados a promover el empleo de los jóvenes.

181. Un estudio llevado a cabo por la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) en 2002 y 2003 reveló que, al menos en 36 países (el 75 por ciento de los 60 países en los que se realizó el estudio) los servicios públicos de empleo llevan a cabo programas especiales para los jóvenes, además de los servicios generales o principales de colocación, información y orientación que se proporcionan a las personas que buscan empleo en general ⁶⁹.

182. En 2001 el **Reino Unido** introdujo *Connexions Direct*, un servicio de asesoramiento y apoyo para jóvenes de entre 13 y 19 años destinado a proporcionarles

⁶⁷ Sitio web de la Confederación de Empresas Suecas: http://www.svensktnaringsliv.se/index_english.asp, consultado en marzo de 2005.

⁶⁸ Gobierno de Queensland: *Breaking the unemployment cycle*. Véase: http://www.trainandemploy.qld.gov.au/client/about/programs_strategies_policies/employment_programs.htm, consultado en marzo de 2005.

⁶⁹ <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/download/pesprogram.pdf>, consultado en marzo de 2005.

orientación acerca de las opciones y oportunidades disponibles⁷⁰. Sobre la base de los servicios de promoción profesional y los servicios para la juventud, *Connexions Direct* procura hacer un seguimiento de los jóvenes y alertar oportunamente a los consejeros personales acerca de eventuales problemas. *Connexions Partnerships* gestiona a nivel local este servicio que engloba a todos los servicios esenciales de apoyo a la juventud. Los jóvenes participan activamente en su concepción y prestación, lo que permite abordar más eficazmente sus necesidades y objetivos.

183. *Job Futures* es un novedoso instrumento elaborado en el **Canadá** por el Ministerio de Desarrollo de los Recursos Humanos del Canadá con el fin de proporcionar información actualizada y detallada sobre el mercado de trabajo, haciendo hincapié en la relación existente entre el sistema educativo y los resultados obtenidos en el mercado de trabajo. *Job Futures* facilita las elecciones en la esfera profesional y presta un apoyo considerable para tomar decisiones relativas a la educación y la formación, por ejemplo, las concernientes al nivel de educación o al campo de estudio. En **Australia** y en **Nueva Zelandia** se utiliza una variante de este instrumento, y en **Azerbaiyán** se ha propuesto la introducción de un servicio basado en este modelo, como parte de la estrategia de reducción de la pobreza de ese país. El *Job Bank* es otro servicio útil consistente en una lista electrónica de empleos, trabajos y oportunidades empresariales que ofrecen los empleadores de todo el **Canadá**. Esta información se puede obtener desde sitios públicos con acceso gratuito a Internet, ubicados en centros de recursos humanos, bibliotecas públicas y centros comunitarios.

184. El recuadro 2.8 se refiere a los servicios de mercado de trabajo de la **República de Corea** orientados a los jóvenes desempleados.

Recuadro 2.8
Servicios de mercado de trabajo unificados

En la **República de Corea** se está estableciendo actualmente un *sistema de servicios unificados* destinado a proporcionar orientación y asesoramiento laboral a través de las Dependencias de Promoción del Empleo Juvenil que funcionan en los Centros de Seguridad del Empleo de todo el país. En el marco del *Programa de Búsqueda de Vacantes*, los jóvenes que tienen pocas probabilidades de conseguir un empleo en el futuro inmediato acceden a empleos de corta duración, lo que les permite trabajar temporalmente mientras buscan ofrecimientos de trabajo a largo plazo.

Fuente: Documento presentado por la República de Corea en el *Symposium on globalization and the future of youth in Asia*, Tokyo, Japón, 2 y 3 de diciembre de 2004; este documento se publicará próximamente en el sitio web de la OIT www.ilo.org/youth.

185. En diferentes países existen numerosos ejemplos de iniciativas dirigidas a promover la empleabilidad de los jóvenes y ayudarlos a conseguir empleo. En cambio, hay relativamente pocos ejemplos de actividades de seguimiento y evaluación sistemáticas destinadas a identificar las buenas prácticas y las enseñanzas adquiridas y extraer conclusiones que faciliten la adopción de decisiones sobre políticas y programas.

2.3. Resumen: Enseñanzas clave

186. Sobre la base de las respuestas nacionales a los factores que afectan al empleo de los jóvenes se pueden extraer algunas enseñanzas importantes a efectos de su examen por los responsables de la elaboración de políticas.

⁷⁰ Gobierno del Reino Unido, Departamento de Educación y Capacitación: http://www.dfes.gov.uk/consultations/downloadableDocs/38_2.pdf, consultado en marzo de 2005.

- Las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes se están integrando en los planes nacionales de desarrollo tales como las estrategias de reducción de la pobreza, y las estrategias regionales y nacionales de empleo. Esas iniciativas están adoptando políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales con el fin de promover un crecimiento de base amplia. Los países están incluyendo medidas al respecto a corto, mediano y largo plazo. La información disponible sugiere que las iniciativas nacionales dirigidas a los jóvenes se centran principalmente en el desempleo de los jóvenes, y no en las condiciones de trabajo.
- Los países que han aplicado políticas macroeconómicas centradas en la creación de empleo han ampliado las oportunidades de empleo para los jóvenes. Es importante que existan vínculos efectivos entre la política macroeconómica y la política social, incluida la política educativa. Se reconoce que se requieren esfuerzos constantes para incrementar la demanda global y estabilizar y promover el crecimiento económico, así como la necesidad de asociar dichos esfuerzos con políticas microeconómicas dirigidas a los jóvenes de ambos sexos.
- A fin de crear empleo para sus ciudadanos jóvenes, los países están haciendo hincapié en el desarrollo sectorial; algunos han logrado combinar este enfoque con la formación, que conlleva beneficios potenciales a más largo plazo. Los sectores que se promueven varían de un país a otro. La participación de los interlocutores sociales en la planificación sectorial es provechosa.
- Los países están introduciendo leyes y reglamentos que abordan específicamente la cuestión del empleo de los jóvenes o prohíben la discriminación por edad, o bien promueven el establecimiento de empresas. La inspección del trabajo es un aspecto esencial para velar por los derechos de los trabajadores jóvenes y por la calidad de sus condiciones de trabajo.
- Los programas intensivos en empleo están creando puestos de trabajo tanto de corta duración como permanente. Con frecuencia, paralelamente a esos programas se llevan a cabo actividades de formación. Hasta el presente, no suelen estar integrados de manera sistemática en las políticas generales de inversión a nivel nacional.
- Muchos países están esforzándose por crear más empleos para los jóvenes; con tal finalidad apoyan la formación para desarrollar la iniciativa empresarial y promueven las estrategias de préstamo en favor de los jóvenes, así como el establecimiento de «viveros empresariales» y cooperativas.
- Las estrategias relativas al empleo de los jóvenes que han logrado resultados positivos se centran en una serie de factores (desarrollo de las calificaciones, experiencia laboral, suministro de servicios de mercado de trabajo), abarcan diversos departamentos gubernamentales competentes, se aplican en colaboración con organizaciones de empleadores y trabajadores y otros organismos, e incluyen a los jóvenes marginados.
- Se están aplicando políticas activas de mercado de trabajo y programas con el fin de crear empleos para los jóvenes y/o mejorar su empleabilidad. En algunos casos estos instrumentos se utilizan con éxito para abordar las necesidades particulares de los jóvenes desfavorecidos.
- El sistema dual, que combina la educación escolar con la formación y el aprendizaje en el trabajo, sigue siendo un modelo de aprendizaje eficaz. La participación de los agentes sociales en la elaboración y aplicación de los programas contribuye a asegurar la eficacia de los mismos.

- Para mejorar la empleabilidad de los jóvenes, en algunos países se están llevando a cabo programas de formación específicos, con frecuencia en combinación con servicios de empleo y oportunidades de colocación. A este respecto, se han establecido prácticas eficaces.

Capítulo 3

La OIT y la creación de vías para que los jóvenes accedan a un trabajo decente

187. El creciente reconocimiento de las repercusiones que tiene la crisis del empleo de los jóvenes se refleja en iniciativas que se llevan a cabo tanto en el plano mundial como nacional. En este capítulo se examina el papel que desempeña la OIT en relación con esas iniciativas.

188. El compromiso mundial de elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo figura en la Declaración del Milenio de septiembre de 2000, formulada tras la Cumbre del Milenio, la mayor reunión nunca celebrada de Jefes de Estado y de Gobierno¹. La OIT está desempeñando un destacado papel en la actividad internacional destinada a promover el empleo de los jóvenes en el marco de la Red de Empleo de los Jóvenes (REJ), creada como una iniciativa conjunta del Secretario General de las Naciones Unidas, el Director General de la OIT y el Presidente del Banco Mundial (véase recuadro 3.1). La OIT se encuentra en buena posición para asumir este papel en razón de su estructura tripartita, historia de compromiso para con el empleo de los jóvenes², red internacional de cooperación, enfoque basado en el ciclo vital y de su Programa de Trabajo Decente.

Recuadro 3.1

Red de Empleo de los Jóvenes (REJ): planes de acción nacionales sobre el empleo de los jóvenes

La Red de Empleo de los Jóvenes (REJ) fue creada en 2001 para dar cumplimiento al compromiso mundial de «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo», adquirido en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en 2000. Fruto de una asociación formada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, el Director General de la OIT, Juan Somavia, y el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, la REJ es la primera alianza mundial establecida en el marco del Programa Global de Empleo de la OIT. Reúne a los responsables de la formulación de políticas, empleadores y trabajadores, jóvenes y otras partes interesadas, a fin de aunar sus capacidades, experiencia y conocimientos en un intento de encontrar soluciones innovadoras y duraderas para la formulación de los programas y las políticas destinadas a hacer frente al desafío que plantea el empleo de los jóvenes.

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas: *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2, 18 de septiembre de 2002), párrafo 20.

² La considerable experiencia de la OIT en esta cuestión la ha adquirido a través de su actividad normativa y de los conocimientos acumulados a través del Programa Mundial del Empleo desde el decenio de los años setenta, el Programa de acción sobre el desempleo de los jóvenes (1996-1997) y el Programa de acción para combatir la marginación y el desempleo de los jóvenes (1998-1999).

La REJ ha formulado recomendaciones de política en el marco de la política de empleo de los jóvenes («hoja de ruta») en cuatro ámbitos, a saber, la aptitud para el empleo, la igualdad de oportunidades, el espíritu empresarial y la creación de empleo (conocidos como las cuatro E por sus iniciales originales en inglés). Las actividades de la REJ están respaldadas por dos resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución sobre la promoción del empleo de los jóvenes (A/RES/57/165), de diciembre de 2002, y la Resolución A/RES/58/133, de enero de 2004, sobre políticas y programas relativos a la juventud. Estas resoluciones alientan a los países a preparar planes de acción nacionales sobre empleo de los jóvenes con la ayuda de la OIT, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, así como de otros organismos especializados, y con la participación de los propios jóvenes. En 2004, se constituyó un grupo consultivo de jóvenes de la REJ, formado por representantes de importantes organizaciones juveniles internacionales y regionales.

Respondiendo a la invitación del Grupo de Alto Nivel de la REJ en sus recomendaciones normativas de 2001, diez países se han ofrecido como voluntarios para promover esta iniciativa. Estos países son: Azerbaiyán, Brasil, Egipto, Indonesia, República Islámica del Irán, Malí, Namibia, Rwanda, Senegal y Sri Lanka.

3.1. La Red de Empleo de los Jóvenes, una oportunidad real de trabajo decente para los jóvenes

189. La OIT se ha comprometido en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, particularmente en lo que respecta al objetivo 8, que aborda los modos de establecer una asociación mundial entre países desarrollados y países en desarrollo, con objeto de alcanzar dichos objetivos, incluido el relativo a la reducción a la mitad de la pobreza en el mundo para 2015.

190. Poniendo de manifiesto la importancia que la OIT confiere al empleo de los jóvenes, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) ha adoptado desde 1978 cinco resoluciones³ relacionadas con este colectivo, de las cuales, la más reciente afecta directamente al empleo juvenil (véase recuadro 3.2)⁴.

Recuadro 3.2	
Resoluciones recientes sobre el empleo de los jóvenes	
Resolución sobre el empleo juvenil	CIT, 64. ^a reunión, 1978
Resolución relativa al curso dado a la Conferencia Mundial del Empleo	CIT, 65. ^a reunión, 1979
Resolución relativa a los jóvenes y la contribución de la OIT al Año Internacional de la Juventud	CIT, 69. ^a reunión, 1983
Resolución relativa a los jóvenes, con una serie detallada de conclusiones	CIT, 72. ^a reunión 1986
Resolución sobre el empleo juvenil	CIT, 86. ^a reunión, 1998

191. La más reciente de estas resoluciones⁵, adoptada en 1998, pedía que se le concediese prioridad al empleo de los jóvenes, y se incluyese una discusión general a ese respecto en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo; que la OIT

³ La CIT adopta resoluciones que sirven como directrices para la política general y actividades futuras de la OIT. Las resoluciones son objeto de un seguimiento por parte del Consejo de Administración a fin de garantizar que las medidas y actividades adoptadas corresponden a las expectativas de la Conferencia.

⁴ En 2002, la CIT adoptó la Resolución relativa al trabajo decente y a la economía informal, que si bien no está relacionada directamente con el empleo de los jóvenes, tiene repercusiones importantes, puesto que es la economía en la que trabajan muchas mujeres y hombres jóvenes. Adoptada en la 90.^a reunión de la CIT, 2002.

⁵ OIT: *Resolución sobre el empleo juvenil*, adoptada en la 86.^a reunión de la CIT en 1998.

hiciese propuestas para la formulación de estrategias destinadas a combatir la marginación y el desempleo de los jóvenes, con vistas a idear una estrategia internacional sobre la cuestión; y a cooperar con otros organismos internacionales a fin de promover la actividad internacional en este ámbito. Esta última disposición resulta particularmente significativa a la luz de la creación de la Red de Empleo de los Jóvenes, que tuvo lugar dos años después de la adopción de la Resolución.

192. En lo que atañe a la *colaboración internacional* para promover el empleo de los jóvenes, la OIT asume un papel destacado en la REJ (véase el recuadro 3.1). Además, en sus actividades de investigación, sensibilización y cooperación técnica, que abarcan una amplia gama de temas, trabaja directamente con los mandantes, organizaciones intergubernamentales, diversos organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y países donantes. De este modo, mejora la eficacia de la labor de la Oficina y se amplía su efecto.

193. El *enfoque del ciclo vital* aplicado al empleo de los jóvenes reconoce que lo que ocurre en una etapa de la vida repercute en las oportunidades que se presentan en otras etapas, y viceversa. Por ejemplo, si una persona sufre discriminación, pobreza o desigualdad en su juventud, estará más expuesta a sufrir perjuicios en su vida adulta. Este enfoque también permite tener en cuenta las diferencias entre los países cuando se trata de definir la juventud, y en la secuencia cronológica de la transición de la niñez a la juventud y de la juventud a la edad adulta. Al centrarse en la persona, en su entorno familiar y en un entorno social más amplio, el enfoque del ciclo vital para el empleo ofrece una base de solidaridad entre generaciones y un medio de vincular las medidas destinadas a mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes con medidas sociales y económicas de desarrollo más amplias⁶.

194. Aunque el concepto y su metodología constituyen un enfoque nuevo, muchas de las nociones subyacentes ya resultaban evidentes en estudios anteriores de la OIT. Por ejemplo, a principios del decenio de 1980, la Organización observó que algunas personas se veían virtualmente privadas de su juventud — la época en que habitualmente se recibe formación y en la que se produce la transición entre la infancia y la edad adulta — al verse obligadas a trabajar como adultos en cuanto dejaban de ser niños. Un informe posterior presentó a la juventud como un grupo biológico que duraba algunos años; por consiguiente, los problemas de la juventud eran los de la sociedad⁷.

195. Una característica distintiva del enfoque de la OIT para el empleo en general es su preocupación por la calidad, así como por la cantidad de empleos, tanto por lo que se refiere a los que buscan empleo como a los que ya trabajan. El *Programa de Trabajo Decente* de la OIT proporciona el contexto para la labor de la OIT en la promoción de los empleos escogidos libremente y productivos para los jóvenes⁸. Aparece en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, a saber, conseguir el respeto universal de las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo (véase el recuadro 3.3), crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con objeto de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes, ampliar la protección social y fortalecer el tripartismo y el diálogo social. El reciente informe de la Comisión Mundial sobre la

⁶ OIT: *Un buen comienzo*, *op. cit.*

⁷ Para una visión histórica de esta cuestión, véase D. Freedman, *Youth employment promotion, a review of ILO work and the lessons learned*, OIT (de próxima aparición).

⁸ OIT: Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes, *op. cit.*

Dimensión Social de la Globalización reitera los objetivos del Programa de Trabajo Decente, y promueve el trabajo decente como un objetivo mundial ⁹.

Recuadro 3.3

Los jóvenes y los principios y derechos fundamentales en el trabajo

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo es un instrumento importante para abordar las cuestiones que rodean al empleo de los jóvenes. Todos los Estados Miembros de la OIT (incluso aquellos que no han ratificado sus convenios fundamentales) tienen la obligación de respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo que figuran en los ocho convenios siguientes sobre:

- la libertad sindical y el derecho de sindicación y de negociación colectiva (Convenios núms. 87 y 98);
- la abolición de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (Convenios núms. 29 y 105);
- la abolición efectiva del trabajo infantil (Convenios núms. 138 y 182), y
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (Convenios núms. 100 y 111).

En su preámbulo, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo insiste en prestar especial atención al problema de los trabajadores desempleados con necesidades sociales especiales. A este respecto, los principios y derechos fundamentales en el trabajo también deberían desempeñar un papel importante para garantizar que, en el contexto de una estrategia mundial de desarrollo económico y social, se integren adecuadamente las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son universales y aplicables a todas las personas y en todos los Estados, independientemente de su nivel de desarrollo económico. Los derechos y principios que figuran en la Declaración son aplicables a todos los trabajadores jóvenes, sin distinción alguna. La Declaración también reclama medidas concretas que sean formuladas teniendo presentes las necesidades de grupos o subgrupos específicos de la población como, por ejemplo, los jóvenes con discapacidad o los jóvenes indígenas.

La campaña para promover los convenios que cubre la Declaración, iniciada en 1995 tras la Cumbre Social, comprende el diálogo social a través del intercambio de información y consultas, las actividades de cooperación técnica, la investigación y la presentación de informes sobre los avances en el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. También incluye la preparación de informes globales sobre los cuatro ámbitos que abarcan los principios y derechos. La campaña de promoción tuvo como resultado un aumento significativo de las ratificaciones de los ocho convenios fundamentales, que pasaron de 936 en 1999 a 1.223 en marzo de 2004.

196. El *Programa Global de Empleo* proporciona varios pilares de política a la labor de la OIT en la promoción de oportunidades de empleo para los jóvenes, de conformidad con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, situando el empleo en el centro de las políticas económicas y sociales. Sus diez elementos fundamentales, detallados en el recuadro que figura a continuación, incluyen las cuatro prioridades globales que deben tenerse presentes en las acciones nacionales para promover el empleo de los jóvenes determinadas por la REJ, a saber aptitud para el empleo, igualdad de oportunidades, espíritu empresarial y creación de empleo (véase el recuadro 3.4).

197. Para los trabajadores jóvenes, los salarios que reciben, el tipo de contrato que tienen, sus horas de trabajo, los aspectos relativos a la seguridad y la salud en el trabajo, la organización del trabajo y el modo de combinar la vida laboral con las exigencias de la vida fuera del trabajo, contribuyen a su sentido de la *seguridad social y económica*, fundamental para el trabajo decente. Esto, a su vez, influye en su motivación y

⁹ OIT: Por una globalización justa: El papel de la OIT, Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

productividad en el trabajo. Otros aspectos fundamentales de la seguridad económica son la protección contra los despidos injustos y arbitrarios, la posibilidad de recurso en caso de litigio, y el acceso a la seguridad social de encontrarse en situación de desempleo.

Recuadro 3.4
Programa Global de Empleo: promoción del empleo,
el desarrollo económico y la justicia social

- ❑ Promoción del comercio y la inversión para fomentar el empleo productivo y abrir los mercados a los países en desarrollo.
- ❑ Promoción de los avances tecnológicos para propiciar una mayor productividad, la creación de empleo y mejorar los niveles de vida.
- ❑ Promoción del desarrollo sostenible para asegurar medios de vida sostenibles.
- ❑ Política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo: un llamamiento para la integración de políticas.
- ❑ El trabajo decente mediante el fomento del espíritu empresarial.
- ❑ Empleabilidad mediante la mejora de los conocimientos y las calificaciones.
- ❑ Políticas de mercado de trabajo activas para el empleo, la seguridad en el cambio, la equidad y la reducción de la pobreza.
- ❑ Protección social como factor productivo.
- ❑ Seguridad y salud en el trabajo: sinergias entre la seguridad y la productividad.
- ❑ Empleo productivo para reducir la pobreza y promover el desarrollo.

Fuente: OIT: *Programa Global de Empleo* (Ginebra, 2003).

198. El proceso de *diálogo social* es esencial en el enfoque de la OIT para garantizar que la política, la normativa y los programas de empleo de los jóvenes reflejen las opiniones y experiencias de todas las partes interesadas. A nivel básico, el diálogo social puede incluir un intercambio de información, sin presuponer un debate o acción real sobre las cuestiones de que se trate, pero constituyendo un punto de partida fundamental para entablar un diálogo social más completo. También puede incluir consultas, un medio a través del cual los interlocutores sociales no sólo comparten información, sino que también participan en diálogos más a fondo sobre las cuestiones que se plantean. Frecuentemente, el diálogo social implica negociación, por ejemplo, en forma de negociación colectiva que dé lugar a convenios colectivos. En algunos países, el diálogo social se utiliza como medio para alcanzar consenso entre los gobiernos, los representantes de los empleadores y los representantes de los trabajadores, en relación con todas las cuestiones de política social y económica nacional importantes, dando lugar a pactos sociales¹⁰.

Hoy, nuestro reto es pasar del excelente trabajo de política llevado a cabo a una nueva fase de acción a nivel de los países. En el proceso de buscar soluciones al problema del desempleo y el subempleo de los jóvenes, confío en que proporcionemos el impulso tan necesario para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para que no olvidemos, en la Declaración del Milenio, los líderes mundiales se han comprometido no sólo a lograrlo, sino también a proporcionar a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo.

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas,
Segunda reunión del Grupo de Alto Nivel de la REJ,
OIT, Ginebra, 30 de junio de 2003.

¹⁰ J. Ishikawa: *Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social* (Ginebra, OIT, 2004).

3.2. Elaboración de estrategias de empleo para los jóvenes a través del Programa de Trabajo Decente

199. La OIT aplica el Programa de Trabajo Decente a través de sus normas y de sus actividades para promover el desarrollo de conocimientos, la sensibilización y la prestación de servicios. La riqueza de conocimientos de la OIT sobre empleo de los jóvenes se está creando a través del análisis de las políticas y de otras labores de investigación que lleva a cabo desde el decenio de 1960, y a través del control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. El desarrollo de conocimientos sobre el empleo de los jóvenes es una de las cuestiones a las que toda la Oficina presta gran atención. Además del trabajo que realizan los departamentos técnicos, la investigación y el análisis de políticas están a cargo del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), del Programa para Asia y el Pacífico de Desarrollo de las Calificaciones Profesionales (APSDPEP), del Centro Internacional de Formación de Turín, que proporciona formación sobre temas que apoyan la labor de la OIT en la promoción del trabajo decente para todos, así como de la estructura de la OIT sobre el terreno. La base de conocimientos de la OIT sirve de guía para el apoyo que proporciona a los mandantes en el desarrollo y aplicación de estrategias destinadas a crear empleos productivos escogidos libremente y oportunidades de obtener ingresos para los jóvenes, a aumentar su empleabilidad y a mejorar sus condiciones de trabajo. La base de conocimientos también se refleja en los proyectos de cooperación técnica aplicados para desarrollar, probar y demostrar los enfoques innovadores en lo que se refiere al desarrollo de capacidades y la promoción del empleo.

3.2.1. Normas internacionales del trabajo y empleo de los jóvenes

200. Un objetivo prioritario de las normas internacionales del trabajo es promover el empleo pleno, libremente escogido y productivo que respete los derechos y libertades fundamentales de todos los trabajadores. Los primeros convenios de la OIT se centraban en la protección de los trabajadores jóvenes, incluida la reglamentación sobre la edad mínima de admisión al empleo en varios tipos de actividad económica, y la exigencia del examen médico obligatorio para establecer su idoneidad para el trabajo. Hoy, las normas internacionales del trabajo también incluyen el interés por la promoción de las oportunidades de empleo, incluida la iniciativa empresarial y el empleo independiente. Algunos convenios mencionan explícitamente a los trabajadores jóvenes, como los que tratan sobre la edad mínima, la formación, las condiciones de trabajo (como salario, tiempo de trabajo, trabajo nocturno y exámenes médicos), la seguridad y la salud en el trabajo y la inspección del trabajo. Otras son de aplicación general, y abordan cuestiones de política más amplias, como la política de empleo, o la discriminación en el empleo y en el trabajo e incluyen a los jóvenes. Algunas normas están dirigidas específicamente a grupos desfavorecidos de la población, como las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes, los niños que trabajan y los grupos indígenas. Entre otras cuestiones, abarcan consideraciones relativas al empleo, también aplicables a los jóvenes. Estas normas internacionales del trabajo, vinculadas entre sí e interdependientes, constituyen la base de las actividades de la OIT para promover el empleo de los jóvenes, y hacen hincapié en los aspectos tanto cualitativos como cuantitativos. Los cuadros 3.5 y 3.6 presentan las normas internacionales del trabajo y su aplicación a las estrategias de empleo de los jóvenes.

201. Entre las actividades concertadas destinadas a promover la ratificación y la aplicación de determinadas normas internacionales del trabajo se incluye la campaña para la ratificación de los convenios a los que se hace referencia en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo; la promoción del Convenio núm. 144 sobre diálogo social; de la Recomendación núm. 189 relativa a la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas; de los convenios relacionados con el género, y de la Recomendación núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas. El seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo comprende la preparación de exámenes anuales y de informes globales, así como de programas de cooperación técnica, que continuarán generando información y atención sobre las actividades en curso previstas para garantizar el respeto universal de estos principios y derechos.

Recuadro 3.5

Normas internacionales del trabajo: promoción del empleo

El apoyo que presta la OIT a los mandantes en la elaboración de estrategias para el empleo de los jóvenes, se establece en el marco del **Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)**, que es el Convenio clave de la OIT para la promoción del empleo. Este Convenio se describe en el capítulo 1, y al día de hoy ha sido ratificado por 95 países. Las observaciones de los órganos de control de la OIT destacan que si bien el objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido tal y como establece el Convenio, ha sido aceptado casi universalmente y la mayoría de los países han adoptado políticas elaboradas para lograrlo, muchos países y sus interlocutores en cuestiones de desarrollo no consideran que la promoción del empleo sea un objetivo de mayor importancia.

A través de la **Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)** se proporciona orientación para la aplicación del Convenio núm. 122. En relación con los jóvenes, la Recomendación destaca la importancia de los servicios de orientación profesional y de formación eficaces adaptados para mejorar sus perspectivas de empleo. Entre los ejemplos de programas activos de mercado de trabajo que figuran en esta Recomendación se incluyen los programas para la transición de la escuela al trabajo, la formación técnica después de la enseñanza obligatoria, los planes subvencionados de empleo temporal, formación y experiencia laboral y los planes de creación de empresas.

La **Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)** es otro instrumento jurídico de asesoramiento de la OIT a los mandantes en materia de política. Esta recomendación se discute más en detalle en la sección sobre iniciativa empresarial, junto con las actividades de la OIT para promoverla.

La **Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)** sugiere que deberían adoptarse medidas a fin de promover el potencial que tienen las cooperativas para crear y desarrollar actividades generadoras de ingresos y empleos decentes sostenibles. Los principios y valores de las cooperativas son particularmente atractivos para los jóvenes.

El **Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)** y la **Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)** dan orientaciones relacionadas con el desarrollo de calificaciones y la orientación profesional para los jóvenes.

Las condiciones de trabajo de los jóvenes se incluyen en el ámbito de los convenios sobre servicios de empleo públicos y privados: el **Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)** y el **Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)**, así como el **Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)**. Los Convenios núms. 88 y 181 definen claramente el papel de los servicios de empleo en la organización del mercado de trabajo y exigen medidas especiales para los jóvenes, que se tomarán y perfeccionarán en el campo de los servicios del empleo y de la orientación profesional (Convenio núm. 88). Prevén la protección de los derechos de los trabajadores (haciendo especial hincapié en los trabajadores migrantes) que utilicen sus servicios, en particular los derechos relativos a la libertad sindical y de

negociación colectiva (Convenio núm. 181). El Convenio núm. 150 especifica las funciones de la administración del trabajo, incluida su participación en la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional.

* OIT: Promover empleo – Políticas, capacitación, empresas, Informe III (Parte IB), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004, p.148.

Recuadro 3.6 Normas internacionales del trabajo: protección de los trabajadores jóvenes

La cuestión de los niveles de salario dignos y las prácticas justas en materia de remuneración laboral sigue siendo fundamental en la acción de la OIT. Sus normas internacionales del trabajo tienen por objeto garantizar y proteger los derechos de los trabajadores relacionados con el respeto de los salarios. El **Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)** y su **Recomendación (núm. 85)** fueron los primeros instrumentos internacionales del trabajo en abordar de manera exhaustiva todos los aspectos prácticos de la remuneración laboral, con la intención de acordar la protección más completa posible a los ingresos de los trabajadores. La cuestión del tiempo de trabajo está cubierta por varios convenios y recomendaciones sectoriales, así como por instrumentos específicos previstos para promover la reducción de las horas de trabajo diarias y semanales, incluidos los diversos instrumentos adoptados más recientemente que guardan relación, directa o indirecta, con el tiempo de trabajo (programas especiales para los jóvenes, trabajadores con responsabilidades familiares, seguridad y salud en el trabajo).

Otros instrumentos de aplicación general prevén medidas especiales para los trabajadores jóvenes. El **Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)** contiene disposiciones destinadas a mejorar la situación en el empleo de los jóvenes, en particular de los que buscan su primer trabajo, y proporciona medidas especiales para promover su ingreso al mundo laboral.

De manera análoga, se incluyen disposiciones relacionadas con los jóvenes en instrumentos sobre la inspección del trabajo, el tiempo de trabajo, los salarios, la seguridad y salud en el trabajo y la seguridad social, como el **Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)**, el **Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)**, el **Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171)**, el **Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)** y el **Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)**. Muchos países han incorporado las disposiciones que figuran en estas normas internacionales del trabajo a sus legislaciones laborales.

Las mujeres y hombres trabajadores jóvenes a menudo trabajan en condiciones deficientes, que frecuentemente se traducen en largas horas de trabajo con salarios bajos, o en contratos de trabajo precarios y de corta duración, muchas veces en la economía informal, sin seguridad social ni otras prestaciones. Para hacer frente a este déficit de trabajo decente, los convenios y recomendaciones de la OIT reclaman medidas de protección específicas para los trabajadores jóvenes en relación con ámbitos como la edad mínima, las condiciones de trabajo (por ejemplo, el salario, el tiempo de trabajo, el trabajo nocturno, los exámenes médicos), la seguridad y la salud en el trabajo, y la inspección del trabajo. Algunas normas internacionales del trabajo están dirigidas especialmente a los jóvenes, como el **Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79)** y el **Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78)**. Estos Convenios los han ratificado 20 y 39 países respectivamente, y se han propuesto algunas discusiones preliminares, que probablemente tengan como resultado su actualización.

Mensaje clave: Las normas internacionales del trabajo constituyen la base de las estrategias destinadas a promover el trabajo pleno, libremente elegido y productivo para los jóvenes.

202. Los aspectos específicos de esos convenios y de otros instrumentos relacionados con el empleo de los jóvenes nunca han sido objeto de una campaña de aplicación que concierna a los jóvenes; de hecho, algunos de estos convenios aún no han sido

ratificados ampliamente (véase el capítulo 2). Cabe destacar que existe, en este contexto, como consecuencia del examen de las normas concluido en 2002, una propuesta al Consejo de Administración de considerar a título preliminar la revisión de todos los instrumentos que tratan el trabajo nocturno y los exámenes médicos.

203. El recuadro 3.7 expone los instrumentos de la OIT relativos a las condiciones de trabajo.

Recuadro 3.7
Instrumentos de la OIT: condiciones de trabajo

Los *Repertorios de recomendaciones prácticas*, que contienen recomendaciones dirigidas a todas aquellas personas que asumen responsabilidades en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, tanto en el sector público como en el privado. Estos repertorios se elaboran para sectores diversos y cubren una amplia gama de cuestiones relacionadas con la seguridad y la salud públicas (<http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cops/english/index.htm>).

El repertorio de recomendaciones prácticas, *Gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo*, proporciona a los empleadores orientación en la gestión de las cuestiones relacionadas con las discapacidades de los trabajadores en el lugar de trabajo (OIT, Ginebra, 2002).

El *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* contiene principios fundamentales para la elaboración de políticas y directrices prácticas que sirvan de base para formular respuestas concretas en los ámbitos empresarial, comunitario y nacional. Abarca la prevención del VIH/SIDA, la gestión y atenuación de los efectos del VIH/SIDA en el mundo del trabajo, la prestación de asistencia y apoyo a los trabajadores infectados por el VIH/SIDA y a los afectados por la epidemia, y la erradicación del rechazo y de la discriminación contra la persona real o supuestamente infectada por el VIH/SIDA (OIT, Ginebra, 2001).

La *Base de datos sobre recursos sobre la economía informal* contiene más de 400 entradas de la OIT directa o indirectamente relacionadas con la economía informal. Cada entrada contiene información acerca del recurso de que se trate, que habitualmente incluye un pequeño resumen de su contenido. Véase <http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.home>.

3.2.2. Aumento de la base de conocimientos sobre empleo de los jóvenes

204. Como se indica en el recuadro 3.8, la recopilación y el análisis de datos sobre tendencias del empleo y del desempleo¹¹ a través de los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (ICMT), de la Oficina de Estadística de la OIT y del proyecto del Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC) permiten a la Oficina basar su asesoramiento técnico y de política a los mandantes sobre el empleo de los jóvenes en la información más actualizada posible. La OIT continúa afinando el estudio sobre la transición de la escuela al trabajo, que incluye la recopilación de información sobre el mercado de trabajo actual y las aspiraciones de los jóvenes de distintos países, así como sobre los factores que influyen en su transición. Se han concluido estudios en Indonesia, Jordania, Sri Lanka y Viet Nam, y hay estudios en curso en China, Kosovo y Kirguistán.

205. Desde un punto de vista estadístico, se dispone de mucha información sobre el desempleo juvenil; el desglose de los datos estadísticos por edad es una variable muy utilizada. Las estadísticas están disponibles por género de manera sistemática, lo que permite una mejor comprensión de las importantes diferencias que existen entre la

¹¹ Esta labor ha dado lugar a publicaciones como *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, *op. cit.*

experiencia del mercado de trabajo de las trabajadoras y de los trabajadores jóvenes. No obstante, los datos sobre la experiencia en el empleo de los diversos grupos de jóvenes son escasos, por lo que la atención prestada a sus necesidades relacionadas con el empleo son desiguales. Para poder reflejar su situación, es necesario presentar los datos desglosados, con un desglose por género en cada caso.

Recuadro 3.8
Instrumentos de la OIT: recopilación y análisis de datos

La *Oficina de Estadística* de la OIT reúne una amplia gama de estadísticas del trabajo (sobre empleo, desempleo, salarios, horas de trabajo, etc.) de los países, y las da a conocer en su base de datos sobre estadísticas del trabajo LABORSTA, que incluye datos de más de 200 países y territorios, así como en otros medios.

El indicador 9 sobre el desempleo de los jóvenes de los *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo*, comprende 4 criterios de medición: tasa de desempleo de los jóvenes (desempleo de los jóvenes como porcentaje de la población activa joven), proporción entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la tasa de desempleo de la población adulta, desempleo de los jóvenes en relación con el desempleo total, y desempleo de los jóvenes como proporción de la población joven.

El *Estudio sobre la transición de la escuela al trabajo* es un instrumento de recopilación de información sobre el mercado de trabajo actual y las aspiraciones de los jóvenes de distintos países, así como sobre los factores que influyen en esa transición (véase recuadro 3.6).

El proyecto del *Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC)*, iniciado en 2000 (IPEC), investiga las peores formas de trabajo infantil a través de estudios rápidos elaborados para proporcionar información de interés de un modo relativamente ágil y económico, y es un instrumento esencial para promover la sensibilización del público, la programación y la investigación en profundidad.

206. También es fundamental garantizar que se aplican los indicadores adecuados (recuadro 3.9) para medir la diversidad. En respuesta a esta necesidad determinada, la OIT está haciendo esfuerzos para formular medidas de mayor alcance, con objeto de complementar los datos estadísticos existentes sobre el desempleo. Los indicadores del desafío que plantea el empleo de los jóvenes, que reflejan adecuadamente las condiciones laborales de éstos en todas las situaciones de trabajo y la vulnerabilidad de muchos de ellos en el mercado de trabajo, aún se encuentran en una fase inicial de desarrollo.

Recuadro 3.9
OIT: establecimiento de indicadores

Se propone la *tasa de exclusión de los jóvenes del mercado de trabajo* como indicador del problema al que éstos se enfrentan en el mercado laboral. Este indicador reflejaría el porcentaje de jóvenes desempleados, o que involuntariamente no forman parte de la población activa, así como el porcentaje de trabajadores independientes o de trabajadores familiares no remunerados, y que por consiguiente están excluidos del empleo asalariado.

El *Estudio sobre la transición de la escuela al trabajo*, un instrumento concebido por la OIT para su utilización en el plano nacional, evalúa las realidades de la experiencia de los jóvenes cuando se incorporan al mercado de trabajo. El Estudio permite a los países cuantificar el número de jóvenes que ha realizado con éxito la transición de la escuela al mundo laboral y que trabajan en un empleo que personalmente les satisface y cumple con las exigencias en cuanto a la seguridad del puesto de trabajo; el número de jóvenes que siguen en la etapa de transición, es decir, que no tienen empleo o que tienen uno que es temporal o poco satisfactorio; y el número de jóvenes que siguen en la escuela o fuera del mercado laboral sin planes de trabajo para el futuro. El Estudio permite el análisis de factores determinantes como el modo en que el sistema de educación/formación y las aspiraciones de las trabajadoras y los trabajadores jóvenes responden a las demandas del mercado de trabajo, las percepciones y metas de los

jóvenes que entran en el mercado laboral, el método que utilizan para buscar un empleo, si prefieren el trabajo asalariado o el trabajo independiente, las barreras y los apoyos que encuentran para entrar en ese mercado y las actitudes de los empleadores hacia la contratación de trabajadores jóvenes. El Estudio ha sido elaborado para captar las experiencias de las personas entrevistadas de cinco grupos tomados como objetivo: jóvenes que aún están escolarizados, jóvenes que buscan empleo, empleados jóvenes, trabajadores jóvenes independientes y por cuenta propia, jóvenes que ni van a la escuela ni forman parte de la población activa, así como de empleadores y directores de los trabajadores jóvenes. La información que genera el Estudio debería constituir un importante punto de partida para evaluar las necesidades de los jóvenes y los programas disponibles para facilitar su transición de la escuela al mundo laboral.

Nota: ICMT, documento interno, *Youth employment problems, in search of an alternative indicator*.

Mensaje clave: Antes de tomar decisiones en materia de política, es fundamental disponer de datos cuantitativos y cualitativos fiables sobre el empleo de los jóvenes en el plano nacional, desglosados por edad y por sexo, y por otras variables que puedan resultar de interés para cada país, como el origen étnico, la situación geográfica, o la condición de residencia.

207. Las evaluaciones rápidas de la situación de los niños y jóvenes trabajadores en ocupaciones peligrosas y en otras formas de trabajo infantil indican que muchos jóvenes trabajan a menudo durante largas horas en condiciones adversas y sufren de fatiga o agotamiento; se enfrentan a riesgos en materia de salud y seguridad, incluida violencia física, sexual o verbal; corren el riesgo de contraer el VIH/SIDA (trabajos sexuales y casos de violencia sexual o uso indebido de drogas), y están expuestos a sustancias contaminantes y bacterias (mineros, traperos), a heridas, lesiones, enfermedades cutáneas o mordeduras de animales (pescadores, traperos, hurgadores de vertederos, trabajadores de la agricultura comercial), y a mala nutrición (cargadores, trabajadores sexuales).

208. Se analizan y documentan políticas, estrategias, programas e iniciativas focalizadas, que tienen por objeto mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes. La OIT, bajo los auspicios de la REJ, está llamada a realizar un análisis y evaluación de alcance mundial de los avances que se llevan a cabo en la elaboración de los estudios y planes de acción nacionales sobre el empleo de los jóvenes. Habida cuenta de que el empleo de los jóvenes forma parte de la estrategia adoptada por la comunidad internacional para aplicar la Declaración del Milenio, este importante análisis contribuirá al examen quinquenal del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2005¹². Este análisis global permitirá disponer de directrices más precisas para pasar de las mejores prácticas a los mejores resultados.

209. Varios estudios sobre la economía informal contribuyen a la comprensión de la situación y las condiciones de trabajo de los jóvenes en este sector. Es necesario disponer de más información sobre el tipo de trabajo que realizan los jóvenes, sobre sus condiciones de trabajo, salarios, horas de trabajo, protección, seguridad y derechos, a fin de establecer una base sólida para tomar decisiones de política y elaborar programas, y aportar información al debate de política sobre el modo en que la economía informal puede utilizarse como vehículo para crear trabajo decente para los jóvenes.

210. Un mejor conocimiento de las condiciones en que trabajan los jóvenes también facilitará la adopción de decisiones bien fundadas sobre la medida en que puede imponerse legalmente la protección de los trabajadores jóvenes, lo que posiblemente

¹² Naciones Unidas, Asamblea General, Promoción del empleo de los jóvenes, Informe del Secretario General (A/58/229, agosto de 2003).

repercutirá en las decisiones de los empleadores sobre la contratación de ese tipo de trabajadores ¹³.

Mensaje clave: Para la formulación de estrategias de empleo de los jóvenes que garanticen el aspecto cualitativo del trabajo, es necesario disponer de información sobre las condiciones de trabajo de los jóvenes de ambos sexos, tanto en la economía formal como informal.

3.2.3. Política de la OIT para la promoción del empleo de los jóvenes

211. Al apoyar el desarrollo de estrategias para fomentar el empleo de los jóvenes en el plano nacional, la OIT promueve la consulta y el intercambio de información a través de reuniones tripartitas y de la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de estrategias y planes de acción nacionales de empleo destinados a ese grupo de la población.

212. En su calidad de red, la REJ actúa políticamente, concentrándose en educar y movilizar a un amplio espectro de asociados, y en incitarlos a actuar conjuntamente para promover el empleo de los jóvenes como un programa común de desarrollo. Un enfoque de las cuestiones relativas al mercado laboral de los jóvenes coordinado e integrado significa que gobiernos, empresas, organizaciones de empleadores y de trabajadores, organizaciones de jóvenes e instituciones de formación impulsan la cooperación a través del diálogo para constituir redes y asociaciones que optimicen la combinación de los recursos, los conocimientos y la competencia técnica, y fortalezcan mutuamente sus actividades respectivas. A fin de comprender mejor las posiciones de todos, los actores deberían reunirse con regularidad para discutir asuntos relacionados con los jóvenes en el mercado de trabajo. Las soluciones concebidas conjuntamente fortalecerán su compromiso colectivo. La consulta y la cooperación pueden contribuir a indicar y prevenir situaciones poco recomendables, a evitar divergencias, así como a aumentar la posibilidad de que las decisiones de política se apliquen adecuadamente ¹⁴.

Mensaje clave: La participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas y programas destinados a los jóvenes es fundamental para asegurar su éxito.

213. En los últimos años, la OIT ha celebrado en diferentes regiones reuniones tripartitas regionales, subregionales y nacionales sobre el empleo de los jóvenes (recuadro 3.10). Por regla general, los representantes de los jóvenes han sido invitados a participar como partes interesadas ¹⁵.

Recuadro 3.10 **Reuniones tripartitas: avances en el programa de empleo de los jóvenes**

En colaboración con el Gobierno del Japón, se celebró en Bangkok del 27 de febrero al 1.º de marzo de 2002 la Reunión tripartita regional sobre el empleo de los jóvenes en Asia y el Pacífico. Para la preparación de la Reunión, se realizó una serie de estudios y se organizaron talleres por país orientados a aumentar la sensibilización hacia a las cuestiones relacionadas con el empleo de los jóvenes en la región ^a. En

¹³ Por lo que se refiere a los dos Convenios fundamentales sobre trabajo infantil (núms. 138 y 182), se trata de una cuestión de determinación nacional tras una consulta tripartita.

¹⁴ OIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work*, op. cit.

¹⁵ Más recientemente se celebró la séptima Reunión Regional Europea, Budapest (febrero de 2005). Véase el Informe del Director General (volúmenes I y II).

diciembre de 2004 se celebró una segunda reunión auspiciada por la OIT y el Gobierno del Japón, un Simposio sobre la globalización y el futuro de los jóvenes en Asia, donde representantes de 13 países de la región presentaron estudios nacionales, y los jóvenes expresaron sus experiencias y necesidades.

La Décima Reunión Regional Africana, celebrada en Addis Abeba en diciembre de 2003, incluyó una sesión sobre «Trabajo decente para los jóvenes» durante la cual se destacó la importancia de la creación de puestos de trabajo para jóvenes de ambos sexos, y se adoptó una resolución de amplio alcance (*Resolución relativa al trabajo decente para los jóvenes en Africa*). Esta Resolución insta a la OIT a apoyar a los gobiernos y a los interlocutores sociales en la formulación y aplicación de medidas prácticas para que el empleo de los jóvenes sea una prioridad importante en el contexto del trabajo decente, la reducción de la pobreza y el Programa Global de Empleo^b.

En octubre de 2004, la OIT facilitó la celebración de una sesión sobre juventud, educación y desempleo en el African Development Forum on Youth and Governance, organizado como precursor de la reunión del Forum pour le développement de l'Afrique (FDA) de 2005, que estará dedicado a cuestiones relacionadas con la juventud. La importancia de las acciones destinadas a proporcionar oportunidades de empleo para los jóvenes fue destacada en la Declaración de la Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana sobre Empleo y Alivio de la Pobreza en Africa, celebrada del 8 al 9 de septiembre de 2004, que instó a la OIT a apoyar técnicamente a los Estados Miembros en la formulación de estrategias, políticas y planes de acción coherentes en cuyos marcos de desarrollo el empleo ocupe un lugar central.

En cuanto a los Estados árabes, durante una reunión tripartita de expertos sobre empleo de los jóvenes celebrada en Amman, en abril de 2004, se instó a elaborar una serie de medidas para mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes, promover la igualdad de oportunidades y estimular la iniciativa empresarial.

Por lo que se refiere a América Latina, en 2003 se organizaron seminarios nacionales en la Argentina, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Uruguay sobre empleo de los jóvenes, formación profesional y estrategias para organizar a los jóvenes con objeto de crear más oportunidades de trabajo y aumentar los ingresos de las mujeres y de los hombres^c.

La Red de los Jóvenes CINTERFOR/OIT, dirigió, utilizando un enfoque innovador, dos seminarios virtuales sobre formación y empleo de los jóvenes en noviembre y diciembre de 2002. Los temas abordados fueron *juventud y formación para la empleabilidad, desarrollo de competencias profesionales clave, y evaluación de los efectos en las experiencias de formación profesional para los jóvenes*. Estos seminarios proporcionaron un foro para el intercambio de puntos de vista sobre las preocupaciones que comparten los distintos países de la región.

Notas: a OIT, Reunión tripartita regional OIT/Japón sobre el empleo de los jóvenes en Asia y el Pacífico, Oficina regional de la OIT para Asia y el Pacífico, Bangkok, 2002. b GB./289/5, 289.^a reunión (marzo de 2004), Informe y conclusiones de la Décima Reunión Regional Africana, Addis Abeba, 2-5 de diciembre, 2003. c Véase: <http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/semjtjuven.html>, consultado en marzo de 2005.

214. El resultado del diálogo tripartito, las conclusiones y las recomendaciones de este tipo de reuniones a menudo instan a la OIT a que actúe para apoyar a los gobiernos y a los interlocutores sociales en sus esfuerzos por mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes (recuadro 3.11). En el caso de la Décima Reunión Regional Africana, se adoptó una amplia *Resolución relativa al trabajo decente para los jóvenes de Africa*.

Recuadro 3.11
Conclusiones y recomendaciones sobre el empleo de los jóvenes
adoptadas en reuniones tripartitas recientes de la OIT

- Formular políticas económicas y sociales integradas.
- Situar la creación de empleo como un objetivo explícito y primordial de las políticas económicas y sociales.
- Preparar planes de acción, en interrelación con los jóvenes, que abarquen el trabajo decente e incluyan los derechos, el empleo, la iniciativa empresarial y la formación.
- Facultar a los pobres y a los vulnerables.

- ❑ Intensificar la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis, el paludismo y otras enfermedades infecciosas relacionadas.
- ❑ Garantizar la igualdad de oportunidades para los colectivos vulnerables y marginados.
- ❑ Promover el diálogo social y la asociación entre gobiernos, interlocutores sociales, sociedad civil y sector privado.

Fuente: *Declaration on Employment and Poverty Alleviation in Africa* (Declaración sobre empleo y alivio de la pobreza en África), Tercera Cumbre Extraordinaria, Ouagadougou, Burkina Faso, 8-9 de septiembre de 2004 (EXT/Assembly/AU/3(III)).

215. Recomendaciones como las que figuran en el recuadro 3.9 informan a la Oficina acerca de las necesidades de los mandantes y, por consiguiente, sientan las bases para el siguiente nivel de acción en los países de que se trate, a saber, la formulación de estrategias para abordar las preocupaciones planteadas. Los ejemplos del recuadro 3.12 indican cómo los interlocutores sociales están tomando iniciativas de colaboración para abordar cuestiones importantes sin demora, tras el intercambio de información y la consulta.

Recuadro 3.12 **Diálogo social para el empleo de los jóvenes**

Tras la segunda reunión del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes creada por el Secretario General, celebrada en la OIT del 30 de junio al 1.º de julio de 2003 como respuesta a una recomendación sobre «Diálogo social a favor del empleo de los jóvenes», la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) dirigieron una carta conjunta al Director General de la OIT en la que ofrecían su apoyo común a los gobiernos para ayudarles en la preparación de estudios y planes de acción nacionales, tal y como había solicitado la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Acciones de colaboración derivadas del diálogo social sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo

La CIOSL y la OIE reconocen conjuntamente la repercusión directa que tiene la pandemia del VIH/SIDA en el mundo del trabajo, y piden a sus afiliados, empresas y sindicatos miembros que concedan la más alta prioridad a esta cuestión. Su labor en esta área se basará en el *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, con la formulación de una estrategia destinada a grupos beneficiarios con alto riesgo de contraer el virus, como los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, en particular las jóvenes. Como parte de su compromiso conjunto, tanto la CIOSL como la OIE examinarán las posibilidades de elaborar y desarrollar planes de acción conjuntos, en asociación con sus miembros nacionales, basándose en las acciones e iniciativas adoptadas hasta la fecha en el lugar de trabajo. En el plano internacional, ambos procuran aumentar tanto la sensibilización ante el problema, como los recursos disponibles para combatir la pandemia.

Fuente: Declaración conjunta de la OIE y la CIOSL: *Combatir juntos el VIH/SIDA: Programa para un futuro compromiso*, mayo de 2003.

3.2.4. Empleo de los jóvenes: servicios que presta la OIT a los mandantes

216. La OIT proporciona servicios de apoyo a los mandantes para la aplicación de estrategias destinadas a promover el trabajo decente para los jóvenes, a través de documentos de asesoramiento técnico y de proyectos de cooperación técnica financiados por los países donantes. Las instrucciones técnicas a menudo se centran específicamente en los jóvenes (véanse los ejemplos de Indonesia en la siguiente sección). En los últimos años, esta labor se ha desarrollado en gran medida a través de programas piloto sobre trabajo decente (DW/PP) ¹⁶, así como del apoyo a la elaboración de documentos de

¹⁶ En Bahrein, Bangladesh, Dinamarca, Filipinas, Ghana, Kazajistán, Marruecos y Panamá.

estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)¹⁷. Las acciones de la OIT han ayudado a los países a formular sus planes de acción nacionales vinculados a la Red de Empleo de los Jóvenes¹⁸. En algunos países, los trabajos sobre los DW/PP, los DELP y los planes de acción nacionales están estrechamente relacionados. Algunos también tienen programas de duración determinada sobre las peores formas de trabajo infantil (el Brasil, Indonesia, Senegal y la República Unida de Tanzania). Los proyectos de cooperación técnica destinados a promover la empleabilidad a través de la formación profesional o el desarrollo de la iniciativa empresarial incluyen a menudo a los jóvenes entre los beneficiarios (véase también el recuadro 3.23). Las normas internacionales del trabajo aplicables y el Programa Global de Empleo, aportan la base para el apoyo político y técnico de la Oficina para la formulación de estrategias nacionales de empleo de los jóvenes (en el recuadro 3.13 se indican los instrumentos de la OIT para la promoción del empleo de éstos).

Recuadro 3.13
Instrumentos de la OIT: recomendaciones de política
relacionadas con el empleo de los jóvenes

Mejora de las perspectivas de las mujeres y los hombres jóvenes en el mundo del trabajo: Una guía sobre políticas de empleo para jóvenes^a resume los problemas de los jóvenes en el mercado laboral, reseña las iniciativas internacionales sobre la cuestión y aporta asesoramiento en materia de política sobre el modo de abordar el tema.

Meeting the youth employment challenge: A guide for employers^b destaca una serie de iniciativas sencillas y efectivas que todos los empleadores y organizaciones de empleadores pueden adoptar para estimular el empleo de los jóvenes.

Juventud y empleo: Guía sindical^c es un instrumento elaborado por los sindicatos para difundir los conceptos y nociones relativos al empleo de los jóvenes en los Estados Miembros, como una base del movimiento de los trabajadores para llevar a cabo acciones positivas en este ámbito.

^a Ginebra, OIT, 2004. ^b Ginebra, OIT, 2001. ^c Ginebra, OIT, 2001 (la versión en inglés estará disponible próximamente).

217. En **Indonesia**, por ejemplo, la OIT ha trabajado con los mandantes en la formulación de una serie de estrategias que han repercutido, directa o indirectamente, en el empleo de los jóvenes en el país. Se ha prestado apoyo en el proceso de elaboración de los DELP, como parte del Plan Nacional de Acción Tripartita a favor del trabajo decente de Indonesia (2002-2005), a través de la creación de capacidad para los mandantes y de aportes técnicos en el proceso de formulación¹⁹. Entre éstos se incluían 12 notas técnicas breves²⁰ y un informe exhaustivo con recomendaciones en materia de políticas

¹⁷ Camboya, Honduras, Malí, Nepal, la República Unida de Tanzania (países piloto originales) más Bangladesh, Etiopía, Ghana, Indonesia, Pakistán y Viet Nam.

¹⁸ Por ejemplo, Azerbaiyán e Indonesia.

¹⁹ Entre los instrumentos elaborados por la OIT relacionados con el proceso de elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza se incluyen directrices para la incorporación en estos documentos de un componente relacionado con la incapacidad. Se han previsto directrices similares para la lucha contra el trabajo infantil. En el manual de orientación para el proceso de elaboración de los DELP se incluye una sección sobre empleo de los jóvenes.

²⁰ Las notas técnicas abordaban los siguientes temas: las dimensiones relativas al empleo de las macropolíticas y las políticas sectoriales; descentralización y trabajo decente: establecimiento del vínculo con los ODM; creación de empleos y desarrollo empresarial (PYME y desarrollo económico local); el empleo de los jóvenes: vías entre la escuela y el trabajo; desarrollo rural: oportunidades de acceso, de empleo y de obtener ingresos; desarrollo de conocimientos orientado al crecimiento económico y a los medios de vida sostenibles; promoción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo; eliminación de las peores formas de trabajo infantil; promoción de la buena gobernanza en el mercado de trabajo mediante la consolidación del tripartismo y del diálogo social; migración: oportunidades y desafíos para la reducción de la pobreza; género y pobreza.

dirigidas al Gobierno. El empleo de los jóvenes es uno de los temas centrales de este informe. Además, se ha prestado apoyo técnico a la *Indonesia Youth Employment Network (IYENetwork)*, creada en 2003 bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Económicos y del Ministerio de la Mano de Obra y la Transmigración. En ella participan responsables de la formulación de políticas de nivel superior, representantes del sector privado y de la sociedad civil, así como organizaciones juveniles. Las actividades de apoyo técnico incluyen estudios sobre la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo, una encuesta sobre prácticas óptimas, un estudio y un informe sobre programas de *Prácticas óptimas*, que formó parte de un programa de actividades en 2003 elaborado en el marco de un proyecto de cooperación técnica sobre el modo de abordar los retos que plantea el empleo de los jóvenes en Indonesia, financiado por el Gobierno de los Países Bajos. La OIT también dirigió una serie de consultas con partes interesadas, entre las que figuraban jóvenes de ambos sexos, que aportaron información valiosa para la preparación y desarrollo del Plan de Acción sobre el empleo de los jóvenes de Indonesia ²¹. El recuadro 3.14 incluye otro ejemplo de acción de la OIT.

Recuadro 3.14 Cambios en Sri Lanka

Sri Lanka fue uno de los primeros países que lideraron la Red de Empleo de los Jóvenes en 2002. Desde entonces, se ha creado en el país una plataforma con múltiples interesados para formular un plan de acción nacional sobre el empleo de los jóvenes. La OIT ha apoyado esta iniciativa con la preparación de un informe de trabajo y recomendaciones para que sirvan de base en la formulación del plan de acción. También ha apoyado al Gobierno de Sri Lanka en el establecimiento de una secretaría de la REJ. Además, a través de una base de datos que recoge información sobre todos los proyectos y programas relacionados con el empleo de los jóvenes, así como de un Sistema de Información Geográfica (SIG), se pondrá información a disposición de los responsables de formular políticas sobre empleo de los jóvenes (sobre tasas de desempleo, facilidades como la escolarización, enseñanza profesional, y servicios para el desarrollo de empresas) que abarque todos los distritos y se centre especialmente en las cuestiones de género. Asimismo, en la actualidad, la REJ de Sri Lanka publica un boletín trimestral y dispone de un sitio web propio. Se ha previsto realizar una importante campaña destinada a cambiar las percepciones y promover las oportunidades de empleo para los jóvenes.

La OIT continúa fortaleciendo la capacidad del órgano de coordinación, el Ministerio de Desarrollo de Capacidades y Educación Profesional y Técnica, a través de la divulgación de los resultados del estudio de la OIT sobre la transición de la escuela al trabajo, que identifica los obstáculos a los que se enfrentan los jóvenes que buscan empleo, aportando pruebas para las intervenciones en materia de política y la introducción del módulo de formación de la OIT Conozca su negocio (KAB), para ayudar a los estudiantes de las escuelas profesionales a desarrollar capacidades para abrir un negocio o a trabajar de modo productivo en pequeñas y medianas empresas.

JobsNet, que es una asociación pública/privada creada para prestar servicios de empleo, dispone de 17 centros en funcionamiento que proporcionan servicios clave de colocación y de asesoría. Tras el reciente tsunami, a través del proyecto se ha impartido formación a 95 estudiantes con objeto de estudiar la situación de 1.440 familias de las zonas afectadas y promover el establecimiento de programas focalizados de creación de empleo y protección social. A raíz de la apremiante necesidad de mano de obra calificada para llevar a cabo las tareas de rehabilitación y de reconstrucción, la secretaría de la REJ ha colaborado con JobsNet para preparar una base de datos con información sobre la disponibilidad en el país de jóvenes con calificaciones.

Asimismo, la OIT refuerza la prominencia del empleo de los jóvenes en el programa de desarrollo nacional, vinculándolo a los DELP (véase el capítulo 2, sección 2.1.5 para

²¹ Indonesia/Youth Employment Network: *Unlocking the Potential of Youth*, Plan de Acción sobre el empleo de los jóvenes de Indonesia, 2004-2007 (Yakarta, 2004).

una discusión del enfoque de los DELP de Sri Lanka en el empleo de los jóvenes) y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y promocionando el empleo de los jóvenes entre los interlocutores colaboradores de la REJ y los donantes internacionales.

218. En **Ghana**, el Programa piloto sobre trabajo decente contribuye al desarrollo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza del país a través de un seminario de política tripartito celebrado en diciembre de 2003, donde se alcanzó un consenso sobre las políticas relativas a las calificaciones para el empleo, la iniciativa empresarial y el desarrollo del empleo a través de contratos del sector público. En una interesante iniciativa que puede reproducirse para la juventud en general, entre los asistentes a los talleres de formación para la creación de capacidad organizados por la OIT con objeto de habilitar a los jóvenes con discapacidad para que pudiesen contribuir eficazmente a la formulación, aplicación y control de la Estrategia, se encontraban jóvenes de ese colectivo.

219. Otro ejemplo es el de **Bahrein**, donde el Gobierno pretende instaurar empresas de fabricación y de servicios a fin de diversificar la economía de su dependencia del petróleo, la integración de la población joven del país en el mercado de trabajo emergente es una prioridad fundamental. El Programa piloto sobre trabajo decente, basado en un análisis multidisciplinario de la situación y en las consultas realizadas con los interlocutores nacionales incluye un programa para mejorar la empleabilidad y el desarrollo.

220. En **Marruecos**, el Programa piloto sobre trabajo decente incluye el objetivo de fortalecer el sistema nacional de formación de aprendices, mientras que el Plan de acción sobre trabajo decente en **Filipinas** sitúa el empleo de los jóvenes en el marco de las políticas sobre el empleo y la competitividad, de la reducción de la pobreza mediante el desarrollo económico local y del aumento de la productividad y los ingresos en la economía informal urbana.

221. En **Egipto**, se ha invitado a la OIT a que brinde asesoramiento sobre cuestiones de política y cuestiones institucionales clave de importancia para la elaboración de un programa nacional de empleo que aborde su persistentemente y elevado desempleo. Dada la gran proporción de jóvenes entre los desempleados, el Gobierno inició en 2001 un Programa de empleo de los jóvenes, de amplio alcance. La OIT dirigió un estudio sobre dos componentes de este programa, la formación y la creación de puestos de trabajo en talleres artesanos, con vistas a hacer recomendaciones para conseguir mejoras.

3.3. Creación de puestos de trabajo de calidad: la perspectiva de la OIT

222. Para alcanzar los distintos objetivos que conforman el trabajo decente, es necesaria una gama de políticas económicas y sociales integradas concebidas para promover un empleo productivo de calidad. El Programa Global de Empleo se exhorta a la adopción de una serie de políticas que trasciendan el ámbito de las tradicionales políticas del mercado de trabajo y sitúen el empleo en el núcleo mismo de la política económica y social. La importancia que en el Programa Global de Empleo se concede a las alianzas y asociaciones como medio para lograr la coordinación de las políticas y su coherencia sirve para fortalecer el proceso. Para alcanzar este objetivo de política se requiere mayor concordancia de las políticas dentro del sistema multilateral, una coordinación estrecha entre todos los ministerios competentes, junto con la existencia de unas instituciones locales comprometidas, fuertes, democráticas y responsables²².

²² Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos (Ginebra, OIT, 2004).

223. La OIT reconoce que el objetivo de la generación de empleo para los jóvenes, al igual que para los trabajadores en general, debe ir acompañado de condiciones de trabajo adecuadas y, en particular, de los derechos fundamentales de los trabajadores. La OIT proporciona orientación internacional sobre las condiciones de trabajo de los jóvenes a través de los convenios fundamentales y de los convenios que abordan específicamente las condiciones de trabajo de éstos, a saber, el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79) y el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78). Otros instrumentos de aplicación general prevén medidas especiales para los trabajadores jóvenes, como las que se refieren a la inspección del trabajo, el tiempo de trabajo, los salarios y la seguridad y la salud en el trabajo, mientras que en los convenios sobre los servicios de empleo públicos y privados figuran disposiciones que pueden influir en las condiciones de trabajo. Estos convenios constituyen una base sólida en la cual los mandantes pueden basar la legislación nacional relativa a las condiciones laborales²³. Véase también el recuadro 3.12 sobre los repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT relativos a las condiciones de trabajo.

3.3.1. Políticas macroeconómicas centradas en el empleo

224. El Programa Global de Empleo destaca la necesidad de disponer de una estrategia de empleo que encauce las fuerzas del cambio en la economía global actual, que mejore el crecimiento de la productividad (a saber, el comercio y la inversión, el cambio tecnológico, el desarrollo sostenible y la política macroeconómica) y las combine con políticas encaminadas a gestionar el cambio de una manera aceptable desde un punto de vista social y no discriminatoria (mediante la promoción de la iniciativa empresarial, el desarrollo de aptitudes, políticas activas de mercado de trabajo, la protección social, la seguridad y la salud en el trabajo y el empleo productivo para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo)²⁴. La intención es permitir una actitud en materia de política macroeconómica más activa y expansionista que favorezca el crecimiento del empleo, en particular desde el punto de vista financiero, sin que surjan problemas de inflación o de balanza de pagos.

225. Las políticas macroeconómicas, a través de instrumentos fiscales, monetarios y de tipo de cambio, desempeñan un papel clave en la configuración del entorno económico por medio de la inversión, el crecimiento y la creación de puestos de trabajo, de tal manera que también se generen más oportunidades de empleo para los jóvenes que buscan trabajo. Las políticas macroeconómicas, que durante los dos últimos decenios a menudo han limitado su enfoque a los objetivos relativos a la estabilidad y al ajuste macroeconómicos, han revelado un crecimiento económico inadecuado, y han tenido un impacto limitado sobre la reducción de la pobreza y la generación de empleo²⁵. No sólo el crecimiento económico ha sido lento, sino que en muchos casos se ha observado un «crecimiento sin empleo». Incluso en aquellos casos en que, en general, se ha percibido un crecimiento del empleo, éste no ha llevado necesariamente a la mejora de las tasas de empleo de los jóvenes, en particular entre los grupos desfavorecidos de la sociedad.

²³ Algunos convenios, como los que tratan la cuestión del trabajo nocturno y de los exámenes médicos, pueden ser objeto de revisión en un futuro próximo.

²⁴ *Un buen comienzo*, *op. cit.*, págs. 45-46.

²⁵ OIT: documento GB.291/ESP/1, *op. cit.*

Mensaje clave: Un enfoque integrado y coherente de la elaboración de políticas, en el que participen distintos ministerios, así como representantes de los interlocutores sociales y otros grupos interesados, y en especial los propios jóvenes, es un requisito esencial si quiere abordarse con eficacia la cuestión del empleo de los jóvenes en sus diversas formas. La estrategia para la promoción del empleo de los jóvenes debería vincularse a una macropolítica que fomente el crecimiento económico, por medio de un programa de desarrollo orientado al empleo, e incluir medidas para abordar tanto la demanda como la oferta del mercado laboral.

El asesoramiento actual en materia de política sobre empleo de los jóvenes no funciona. Si lo hiciere, el nivel de desempleo de los jóvenes al día de hoy sería otro. No podemos esperar que el crecimiento económico genere de manera natural puestos de trabajo; para obtener buenos resultados debemos dar prioridad absoluta a la creación de empleo y de empresas en la formulación de políticas.

Juan Somavía, Director General de la OIT,
Segunda reunión del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes,
julio de 2003, Ginebra.

226. La OIT apoya a los gobiernos en la concepción de estrategias de empleo destinadas a promover el empleo productivo, con la participación de los interlocutores sociales. En gran medida, esta tarea se lleva a cabo a través de estudios de política macroeconómica, bajo los auspicios de los programas piloto de trabajo decente y con el apoyo del proceso de elaboración de los DELP, y con el asesoramiento directo prestado en los países que se enfrentan con las secuelas de crisis financieras (por ejemplo, la Argentina, el Brasil y México).

3.3.2. Políticas para el desarrollo sectorial

227. La promoción de sectores con un nivel elevado de absorción de empleos y de métodos de producción puede ser clave para generar oportunidades de empleo para los jóvenes, especialmente en los países en desarrollo y en las economías en transición²⁶. Los sectores con posibilidades de contribuir a la expansión de las oportunidades de empleo para los jóvenes son específicos de cada país o región. Es muy importante que los interlocutores sociales participen en la determinación de estrategias de desarrollo sectorial con potencial para generar empleos de calidad, dado que están bien situados para hacerlo y también porque es necesario observar desde un principio que se respetan los derechos fundamentales de los trabajadores jóvenes de dichos sectores. En Camboya, por ejemplo, el proyecto de la OIT para la mejora de las condiciones de trabajo en el sector de la confección textil controla e informa periódicamente sobre las condiciones de trabajo en este sector en el país, tomando nota de las mejoras conseguidas a partir de las propuestas que se hayan hecho en el marco del proyecto²⁷.

228. Algunos países confían en la promoción de las zonas francas industriales (ZFI) para el fomento de las oportunidades de empleo. Tanto en el plano nacional como internacional las condiciones de trabajo en las ZFI y su no cumplimiento de las normas internacionales del trabajo son motivo de preocupación. Además, aunque se ha mejorado el acceso de las mujeres al empleo a través de las ZFI, a menudo, los puestos de trabajo que ocupan se sitúan en las categorías menos calificadas y peor pagadas, con posibilidades de mejorar limitadas y pocas oportunidades de formación. En la promoción de las ZFI como opción para los trabajadores jóvenes, el objetivo de la generación de

²⁶ OIT: *Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes, op. cit.*

²⁷ OIT: Prácticamente todos — del 85 al 90 por ciento — de los 270.000 trabajadores de las fábricas de prendas de vestir son mujeres de entre 18 y 25 años. Comunicado de prensa de la OIT, miércoles 9 de febrero de 2005.

empleo debe ir acompañado de una garantía de calidad de las condiciones de trabajo y, en particular, del respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores²⁸.

3.3.3. Reglamentación del mercado de trabajo

229. La existencia de normas que regulen el mercado de trabajo constituye un elemento clave de las políticas destinadas a promover la eficiencia y la equidad en la distribución de los ingresos y de los activos. A menudo, los salarios de los jóvenes y la legislación sobre protección del trabajo son el objetivo de los responsables de la formulación de políticas sobre empleo de los jóvenes.

230. Los principales instrumentos de la OIT sobre salarios *mínimos* son el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26); el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), y el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135). La legislación sobre salarios mínimos es un instrumento destinado a proteger a los trabajadores vulnerables en razón de su vinculación con determinadas prestaciones sociales básicas. Incide en la jerarquía salarial y puede utilizarse para combatir la discriminación y mejorar el nivel de vida de los trabajadores situados en la franja más baja de la escala salarial. Durante los períodos de crecimiento, «la revalorización adecuada del salario mínimo no repercute de manera realmente significativa en el desempleo y dista de ser convincente como instrumento de lucha contra la inflación». Así pues, la OIT aconseja aplicar un nuevo enfoque de la utilización del salario mínimo para proteger a los asalariados con sueldos más bajos y luchar contra la desigualdad salarial²⁹.

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

232. Algunos afirman que una legislación sobre protección del trabajo más estricta eleva los costes de despido y reduce la flexibilidad de las empresas para ajustarse al ciclo económico. Esto afectaría negativamente al empleo, y en particular al empleo de los jóvenes, al favorecer a aquellos que ya están empleados en detrimento de los que buscan empleo. Por otra parte, se estima que la legislación sobre protección del trabajo garantiza equidad y seguridad básica, aumenta los incentivos a fin de que los empleadores inviertan en capital humano³⁰ y alienta las relaciones laborales cooperativas. Esto debería producir mejoras de la productividad, la competitividad y la eficiencia global (véase también el recuadro 3.15). La cuestión pasa a ser cómo superar la desventaja que

²⁸ OIT: documento GB.286/ESP/3, 286.ª reunión, Ginebra, marzo de 2003.

²⁹ OIT: documentos GB.291/ESP/5 (& Corr.), 291.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2004, párrafos 45 y 46.

³⁰ En recientes estudios sobre la participación en la formación financiada por los empleadores en los países de la OCDE se pone de manifiesto que los empleadores prefieren invertir en formación para trabajadores que ya han entrado en la edad adulta más que en formación para trabajadores jóvenes. Véase *OECD Employment Outlook*, 2003, *op. cit.*

sufren los jóvenes, para lo que deberían hacerse estudios acerca de otros mecanismos que favorezcan la integración³¹.

Recuadro 3.15
Instrumentos de la OIT: igualdad de oportunidades
en el empleo a través de la legislación

Achieving equal employment opportunities for people with disabilities through legislation: guidelines (OIT, Ginebra, 2004), son unas directrices destinadas a las personas responsables de la formulación de políticas y a los redactores de leyes con objeto de ayudarles a mejorar la eficacia de las leyes nacionales relativas a la formación y al empleo de personas con discapacidad

233. Existen en Europa enfoques diferentes que reflejan que las políticas de empleo y protección social pueden aportar flexibilidad a las empresas, a la vez que en el plano social garantizan ingresos y una mayor seguridad social para los trabajadores. La OIT ha respondido al debate y preocupaciones sobre la flexibilidad con el inicio de un nuevo proyecto llamado de «flexiguridad», que comprende actividades de investigación y publicaciones que abordan tanto cuestiones macro y microeconómicas, como sus acciones recíprocas, y busca sinergias entre el desarrollo social y el económico con objeto de sentar las bases de un intercambio de experiencia y cooperación entre los países³².

Enseñanza clave: Las legislaciones pueden influir en el crecimiento económico y el desarrollo, y al mismo tiempo proteger los derechos de los trabajadores y, de manera más general, los intereses sociales. Si en la formulación de esas legislaciones participan los interlocutores sociales, las probabilidades de que la promoción del empleo y la creación de empresas no comprometan los derechos de los trabajadores serán mayores.

3.3.4. Políticas activas de mercado de trabajo

234. A través de sus programas de cooperación técnica, la OIT apoya, en numerosos países en desarrollo, la elaboración de programas y políticas activas de mercado de trabajo en forma de *programas que generan muchos empleos* (véase el recuadro 3.16). El enfoque del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT radica en la reducción de la pobreza a través de la inversión en infraestructuras en los países en desarrollo, y aporta, desde los años ochenta, apoyo a más de 40 países de Africa, Asia y América Latina en la aplicación de programas de infraestructura con recurso a mano de obra abundante. Esos programas incluyen actividades que utilizan mucha mano de obra, como la rehabilitación y el mantenimiento de carreteras, la mejora de caminos, aceras y puentes peatonales en zonas rurales para el desarrollo de medios de transporte por agua u otros medios de transporte de bajo costo, la conservación del agua y de la tierra y la mejora de los modos de vida urbana. Asimismo, tienen un potencial significativo para el empleo de jóvenes de ambos sexos. Muchos de esos jóvenes empleados en el contexto de estos programas, como el programa en que la OIT ha colaborado con el ayuntamiento de la ciudad de Dar es-Salaam para la eliminación de residuos sólidos, son jóvenes desfavorecidos³³.

³¹ OIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work*, op. cit.

³² Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe: «Flexicurity» project, véase <http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/employ/flex>, consultado en marzo de 2005.

³³ OIT: documento GB.289/ESP/1, 289.ª reunión, Ginebra, marzo de 2004.

Recuadro 3.16
Instrumentos de la OIT: desarrollo con elevada
intensidad de empleo

Programas de infraestructura intensivos en empleo: políticas y prácticas laborales (OIT, Ginebra, 1998), es una guía dirigida a los ministerios responsables de las obras públicas, la mano de obra y el empleo, así como a los interlocutores sociales, que aborda la aplicación práctica de una política sobre trabajo decente, y el papel desempeñado por las diferentes partes interesadas en este proceso, incluidos los interlocutores sociales. Aunque no se menciona específicamente el empleo de los jóvenes, esta guía puede ser de mucha utilidad para los países que quieran abordar de este modo el reto que plantea el empleo de ese colectivo.

235. La *creación de pequeñas y medianas empresas* (PYME), por y para los jóvenes, representa una fuente fundamental de creación de empleo para la juventud. Los apoyos para la creación de empresas por jóvenes deberían incluir el acceso a servicios de crédito, servicios financieros y servicios para la creación de empresas, así como a una asistencia para la gestión, a la formación, y a una disponibilidad de instalaciones y talleres gratuitos o a bajo precio, y el apoyo de consejeros.

236. En la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) se destaca el papel fundamental que deberían desempeñar las PYME en la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, la ampliación de las posibilidades de realizar actividades remuneradoras y la mayor participación en la economía de los grupos desfavorecidos y marginados. En dicho instrumento también se preconiza la adopción de un marco político y jurídico detallado favorable al desarrollo de las PYME, el fomento de una cultura empresarial y el establecimiento de una infraestructura de servicios eficaz. La Recomendación insta a los Estados a considerar la adopción de medidas e incentivos específicos para los jóvenes que aspiren a convertirse en empresarios (véase recuadro 3.15).

237. En un estudio elaborado recientemente por la OIT, donde se examina de qué forma el entorno legislativo y de políticas afecta al empleo y al crecimiento de la inversión en las microempresas y pequeñas empresas (MYPE), se destacan áreas donde es necesario llevar a cabo reformas. El estudio analiza las leyes nacionales comerciales, fiscales y laborales, así como las políticas financieras y comerciales en siete países (Chile, Guinea, Pakistán, Perú, Sudáfrica, República Unida de Tanzania y Viet Nam) y evalúa su impacto directo e indirecto en el sector de las MYPE. Las conclusiones han servido de base para llevar a cabo el plan de acción nacional en cada país, diseñado para abordar las deficiencias actuales de política, en consulta con las partes interesadas pertinentes. Los instrumentos y estudios de evaluación han sido adaptados para ser utilizados, por ejemplo, en Egipto, Filipinas, India, República Islámica del Irán y Paraguay³⁴.

238. La Oficina también presta su apoyo a la creación de empresas a través de iniciativas en colaboración con los interlocutores sociales y otros grupos (véase también el recuadro 3.15). En cuanto a los empresarios jóvenes, por ejemplo, la OIT ha colaborado con la Organización Internacional de Empleadores, la Federación de Empleadores de Filipinas, la Philippine Business for Social Progress, el Club de los Rotarios de Manila y la Organización Internacional de Rotarios en el establecimiento de la Philippine Youth Business Foundation (PYBF). A través de ésta, los jóvenes que

³⁴ G. Reinecke y S. White: *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Ginebra, OIT, 2004).

crean sus propias pequeñas empresas tienen acceso a formación con tutor, a cargo de profesionales experimentados, y reciben ayuda para poder acceder a créditos ³⁵.

239. Las *cooperativas* son una opción atractiva para muchos jóvenes que empiezan, en particular si no pueden o no desean acceder al empleo formal. A menudo, los jóvenes comparten los principios y valores de las cooperativas, entre los que se incluye la solidaridad, la equidad, la igualdad, la autoayuda y la democracia. La doble naturaleza de la cooperativa, como empresa y como asociación, contribuye a hacer de ellas un lugar de trabajo agradable para los jóvenes. Además, la solidaridad de grupo en una cooperativa reduce el riesgo que debe asumir el individuo para convertirse en empresario, y es una manera de superar el problema del acceso al capital inicial necesario para iniciar un negocio y el de conseguir una garantía que es una condición previa para la obtención de un crédito de instituciones financieras con objeto de crear o ampliar una pequeña empresa.

240. Adoptada en 2002, la Recomendación núm. 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas propone que deberían adoptarse medidas para fomentar su potencial en todos los países, independientemente del nivel de desarrollo, a fin de crear y desarrollar actividades generadoras de ingresos y empleo decente duradero y contribuir al bienestar social y económico y al desarrollo humano duradero; y establecer una relación activa con los organismos gubernamentales y no gubernamentales interesados con miras a crear un clima favorable para el desarrollo de este tipo de empresa. Aunque no señala específicamente a los jóvenes como beneficiarios potenciales de las cooperativas por las razones mencionadas, éstos, tienen la posibilidad de serlo. En los 18 meses transcurridos desde su adopción, más de 20 Estados Miembros de la OIT han utilizado este instrumento como base para nuevas políticas y leyes en materia de cooperativas ³⁶.

241. El potencial que tienen las cooperativas para capacitar a los trabajadores de la economía informal se refleja en el programa OIT/SYNDICOOP que se aplica en Rwanda, Uganda y la República Unida de Tanzania. Con la colaboración de organizaciones sindicales nacionales y de movimientos de cooperativas, el programa ha sido elaborado para organizar a los trabajadores de la economía informal en cooperativas, preparando, en muchos casos, el terreno para su sindicación. A través de otros proyectos de cooperación técnica, la OIT trabaja con la población indígena para promover el conocimiento del potencial de las organizaciones asociativas y de las cooperativas para mejorar los medios de vida tradicionales y en la creación de empleos entre los grupos étnicos de Asia.

242. Recientemente, junto con la Alianza Cooperativa Internacional y la OIE, la OIT decidió promover el concepto de cooperativas de servicios compartidos. Se trata de empresas que logran aunar sus recursos y su poder adquisitivo con lo que reducen los costos de explotación a través del uso compartido de los equipos, aumentando de este modo su competitividad ³⁷. Estas cooperativas permiten a muchas pequeñas empresas de Europa, Japón y América del Norte hacer frente a la competencia mundial. El concepto de servicios compartidos puede resultar valioso para los jóvenes empresarios (véase también el recuadro 3.16 sobre los instrumentos de la OIT para promover el desarrollo).

243. Los jóvenes empresarios, debido a que no tienen garantías ni una reputación en los negocios, se enfrentan a menudo con dificultades para acceder a créditos que les ayuden a crear o ampliar sus negocios. Con el objetivo de apoyar a los países a superar este

³⁵ OIT: *Decent employment through small enterprises: A progress report on SEED activities* (Ginebra, 2003), pág. 75.

³⁶ OIT: documento GB.289/ESP/1, *op. cit.*

³⁷ *Ibid.*

obstáculo, la OIT trabaja para combinar la formación empresarial con el acceso a la microfinanciación. Esto incluye la invitación de representantes de la microfinanza a presentar sus programas a los participantes en «Inicie su negocio», a escucharlos y a exponerles sus comentarios sobre sus planes de negocio. En Uganda, cuando se ofreció la aplicación del programa «Inicie su negocio» a través de una ONG que también se ocupaba de microfinanciación, la tasa de puesta en marcha de empresas alcanzó un porcentaje de hasta el 67 por ciento. En el programa «Mejore su negocio», se insiste en la conservación del empleo, en la medida en que la formación ayuda a las empresas poco efectivas a sobrevivir y a luchar a través de una mejor gestión. En Perú, por ejemplo, la OIT trabaja actualmente con una institución financiera privada para combinar efectivamente la financiación y el programa «Mejore su negocio», y de este modo aumentar la viabilidad de la empresa (véase el recuadro 3.17).

Recuadro 3.17 Instrumentos de la OIT

Desarrollo empresarial

La *Guía de la Recomendación núm. 189 de la OIT* informa a los mandantes sobre los temas planteados y las estrategias y presenta la más amplia gama de acciones posibles, entre las cuales puede seleccionarse la más viable para cada país.

El *Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (Programa WISE)* tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo por parte de los propietarios y directores de las pequeñas y medianas empresas. Los materiales de apoyo están disponibles en forma de manuales y publicaciones conexas. Existe un programa de formación basado en el enfoque WISE, elaborado para los trabajadores^a.

El módulo de formación *Improving Business Performance through Better Working Conditions*, está dirigido a los empresarios. Se centra en las condiciones de trabajo de los empleados y aporta propuestas innovadoras sobre el modo en que los propietarios pueden cumplir los objetivos del trabajo decente y, al mismo tiempo, mejorar la rentabilidad.

En la *Guía de la Recomendación núm. 193 de la OIT* (Conjuntamente con el Cooperative College del Reino Unido y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI))^b, explica el modo de ayudar a asegurar un entorno favorable en el que las cooperativas puedan prosperar, determinando los componentes clave de la legislación y las políticas sobre cooperativas. También muestra cómo y por qué es necesario organizar campañas para el establecimiento de estos marcos jurídicos.

Desarrollo de la iniciativa empresarial

El Programa *Conozca su negocio* (KAB) está dirigido específicamente a los jóvenes de los institutos de formación profesional. Les proporciona información sobre el mundo de los negocios y oportunidades de crear su propia empresa en el futuro. Al proporcionar a los jóvenes conocimientos sobre la iniciativa empresarial y la empresa, procura ayudarles a examinar de manera realista las opciones de que disponen para iniciar una pequeña empresa o para dedicarse al trabajo independiente.

El instrumento de formación *Genere sus ideas de negocio* (GYB) alienta a los aspirantes a empresario a reflexionar más profundamente sobre sus ideas de negocio, en particular sobre la viabilidad de convertir una idea en una empresa rentable.

El curso *Inicie su negocio* (SYB), que está concebido para los nuevos empresarios, introduce los elementos básicos de la creación y gestión de un nuevo negocio.

El módulo de formación *Mejore su negocio* (IYB) se centra en los modos de mejorar los resultados y la productividad de las empresas.

El programa de formación *Gender & Entrepreneurship Together* (GET Ahead for women in enterprise) combina la iniciativa empresarial con la perspectiva de género, y está dirigido a las mujeres pobres que quieren entrar en el mundo de los negocios.

^a *La creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas. Guía de la Recomendación núm. 189 de la OIT* (OIT, Ginebra, 2004). ^b En 2004, la OIT y la Alianza Cooperativa Internacional firmaron un acuerdo para la aplicación de una «Agenda Común Cooperativa» destinada a crear trabajo decente y reducir la pobreza, así como a intentar abordar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el marco de la asociación, la OIT y la ACI organizarán conjuntamente una campaña de financiación entre los principales donantes multilaterales y otros copartícipes en el desarrollo para financiar las actividades comunes previstas.

El capital disponible para los jóvenes es muy limitado y en gran medida inaccesible. La juventud tiene que hacer frente a muchísima burocracia y corrupción, a trámites que les exigen seguridad, garantías y experiencia, que en la mayoría de los casos los jóvenes no tienen. Esta claro que los que proceden de comunidades y familias pobres no pueden cumplir ninguno de estos requisitos.

Mesa redonda sobre juventud, Reunión del Grupo de expertos sobre creación de estrategias para el empleo de los jóvenes en las ciudades de Africa, Nairobi, Kenya, 21 al 25 de junio de 2004.

244. La Oficina ha preparado varios módulos de formación que abordan concretamente la financiación social y que en su mayoría son genéricos; uno de ellos está centrado específicamente en los jóvenes (véase el recuadro 3.18). En países en desarrollo y economías en transición se aplican programas destinados a crear la capacidad como apoyo a las actividades nacionales destinadas a promover el trabajo independiente y la creación de micro y pequeñas empresas. La aplicación se hace a través de la introducción de estrategias de microfinanciación y de la ampliación de los servicios locales de microfinanciación a un espectro mayor de clientes, incluidos los jóvenes y particularmente las mujeres.

Recuadro 3.18

Instrumentos de la OIT: finanzas sociales

La guía *Revolving loan and guarantee funds: Checklists for a better design and management of revolving loan and guarantee funds in ILO technical cooperation programmes*, proporciona orientación sobre qué es necesario investigar para poder conceder un crédito o fondo de garantía en el marco de los programas de cooperación técnica de la OIT. Analiza algunos de los puntos principales que deben tomarse en consideración en los contratos y acuerdos con instituciones financieras locales y aporta sugerencias sobre gestión de fondos y normas contables.

La publicación *Microfinance for self-employment in industrialized countries: Good practice guide* facilita a los responsables de la aplicación de los planes de promoción del trabajo independiente los instrumentos necesarios para mejorar los resultados de sus programas.

Microfinance in conflict-affected communities (en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), tiene por objeto colmar brechas que existen entre los programas de socorro y los programas de desarrollo en los países afectados por conflictos, y aborda la cuestión de la microfinanciación como uno de los instrumentos para apoyar la autosuficiencia. Los programas, aplicados en todo el mundo por expertos con amplia experiencia de trabajo en comunidades afectadas por conflictos, tienen en cuenta a los jóvenes, así como a otros colectivos vulnerables.

Nota: disponible en <http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/index.htm>, consultado en marzo de 2004.

Enseñanza clave: El apoyo y la inversión de los gobiernos y los interlocutores sociales en los proyectos y programas con utilización intensa de mano de obra, en la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, y de empresas sociales y cooperativas, incluido el fomento de la cultura empresarial, pueden resultar eficaces para crear puestos de trabajo de calidad para los jóvenes.

3.4. Promoción de la empleabilidad de los jóvenes: la perspectiva de la OIT

3.4.1. Educación y formación

245. «La educación, la formación y el aprendizaje permanente contribuyen de manera significativa a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, especialmente en vista de la importancia fundamental que reviste el reto de alcanzar el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la inclusión

social y el crecimiento económico sostenido en una economía mundializada.» Además «La educación, la formación y el aprendizaje permanente son fundamentales y deberían formar parte sustancial y guardar coherencia con las políticas y programas integrales en los ámbitos económico, fiscal, social y de mercado de trabajo, que son importantes para un crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y el desarrollo social»³⁸.

246. La educación y la formación son factores clave en la preparación de los jóvenes para el mundo del trabajo. En general, el problema de la falta de empleo afecta en mayor medida a las personas con menor nivel de educación y menos calificaciones, aunque algunos países se enfrentan con el problema de las personas «con buen nivel de educación pero desocupadas». La exclusión de la educación y la formación es con frecuencia sistémica. También es causa de trabajo infantil, baja remuneración y escasa calidad de los empleos, segmentación del mercado de trabajo y del círculo vicioso de la pobreza transmitida de una generación a otra y de la exclusión social. Quienes abandonan la escuela antes de completar su educación y otros jóvenes en situación de riesgo pertenecen de manera desproporcionada a determinados grupos étnicos, sociales y regionales desfavorecidos³⁹.

247. La Declaración del Milenio y la iniciativa de la UNESCO titulada «Educación para Todos» apuntan a lograr que el derecho universal a la educación sea efectivo en todo el mundo para 2015. En el decenio pasado los niveles de educación aumentaron en todas las regiones. La actual generación de jóvenes es la más instruida de toda la historia de la humanidad. No obstante, muchos países en desarrollo se enfrentan con el enorme desafío de proporcionar educación básica a todos los niños en edad escolar. Muchos países tienen que modificar sus prioridades en materia de inversión a favor de la educación básica. Las iniciativas para fomentar la alfabetización y los conocimientos básicos de aritmética⁴⁰, y la educación básica de los jóvenes (por ejemplo, el aprendizaje no institucional e institucional, el aprendizaje a distancia y los programas de alfabetización para adultos) pueden complementar los esfuerzos nacionales para alcanzar las metas correspondientes a los ODM⁴¹. Estas iniciativas requerirían un aumento considerable de los gastos en educación, especialmente en los países menos adelantados, en los que debería cuadruplicarse el gasto público anual actual en ese ámbito y la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la educación a fin de lograr la enseñanza primaria universal para 2015⁴².

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

³⁸ Preámbulo, Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195).

³⁹ OIT: *Un buen comienzo*, op. cit., pág. 35.

⁴⁰ Véase el capítulo 1 sobre los déficit de alfabetización y conocimientos básicos de aritmética de las mujeres y los hombres jóvenes.

⁴¹ OIT: *Un buen comienzo*, op. cit., pág. 35 y Naciones Unidas: *Informe sobre la juventud Mundial*, 2003, op. cit.

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

249. El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) son claves para proporcionar orientación a los mandantes sobre el modo de consolidar y adaptar los sistemas de formación profesional para que contribuyan con eficacia a dotar a los aprendices de las habilidades y conocimientos esenciales y técnicos necesarios para trabajar en la sociedad del conocimiento⁴³. Véase recuadro 3.19 sobre los instrumentos de la OIT para las iniciativas destinadas al desarrollo de los recursos humanos.

Recuadro 3.19
Instrumentos de la OIT: iniciativas para el desarrollo de los recursos humanos

La *Infobase sobre recursos humanos* incluye 496 iniciativas nacionales de 76 países (así como instrumentos internacionales) que abarcan una amplia gama de temas, incluido el acceso a la educación y a la formación, el marco institucional, la orientación profesional, las posibilidades de carrera, la asistencia, el aprendizaje permanente, y las personas con necesidades especiales.

Nota: Disponible en http://www.logos-net/ilo/150_base/en/countries/compil.htm, consultado en marzo de 2005.

250. Las reformas de la formación y capacitación profesionales se han centrado a menudo en la integración de la educación general y la formación profesional mediante la fusión de diversos tipos de instituciones docentes, el aumento de la enseñanza de cultura general en los estudios profesionales o la integración de asignaturas profesionales en la educación secundaria superior. En muchos países se ha alargado la duración de la educación obligatoria. La formación inicial se imparte en escuelas e instituciones especializadas, y recurre cada vez más al aprendizaje en el lugar de trabajo. El desarrollo de calificaciones esenciales para el trabajo es un importante elemento de la reforma de la formación y capacitación profesionales. Estas calificaciones, que no son de carácter profesional y que a menudo se designan como «calificaciones de nivel superior y diferentes» (por ejemplo, comunicación y relaciones interpersonales, capacidad para aprender y para resolver problemas, conocimientos de las TIC), son transferibles entre ocupaciones, empresas y sectores. Están basadas en calificaciones adquiridas mediante la educación básica y son esenciales para la empleabilidad y el aprendizaje permanente⁴⁴.

251. Los estudios que lleva a cabo la OIT revelan que muchos países también están implantando amplios programas de formación basada en las competencias que cumplen las exigencias de adaptabilidad y flexibilidad de unos mercados de trabajo en rápida evolución. En un cierto número de países se han adoptado sistemas para el reconocimiento del aprendizaje previo, ya sea institucional o no institucional⁴⁵. El reconocimiento del aprendizaje previo mejora la empleabilidad y facilita el ingreso y el reingreso en la educación, la formación y el empleo. Los marcos de calificaciones permiten a los individuos adquirir, a su propio ritmo, competencias que conduzcan a una

⁴³ En la campaña promocional de esta Recomendación se incluirán reuniones nacionales y regionales, una base de datos sobre prácticas actuales y la elaboración de materiales de apoyo como, por ejemplo, guías temáticas sobre temas específicos.

⁴⁴ Véanse OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999, empleabilidad y mundialización, papel fundamental de la formación* (Ginebra, 1998); y OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, op. cit.

⁴⁵ Los sistemas para el reconocimiento del aprendizaje previo podrían utilizarse para promover la movilidad laboral de los trabajadores jóvenes en áreas regionales integradas, ayudándoles a pasar de la economía informal a la formal, y mejorando las oportunidades y la calidad del empleo de los trabajadores migrantes. Véase OIT: *Lifelong learning in Asia and the Pacific*. Reunión tripartita regional de la OIT, Bangkok, 8-10 de diciembre de 2003 (Ginebra, 2003).

capacitación plena. Estos marcos proporcionan a los jóvenes una referencia clara para su aprendizaje y futura actividad laboral y facilitan su movilidad en el mercado de trabajo.

252. Dos rasgos característicos de las recientes reformas de la formación y capacitación profesionales son la creciente participación de los interlocutores sociales en la planificación, supervisión y evaluación de la educación y la formación y/o la descentralización de esas tareas en los niveles regional y local. El objetivo que se persigue es lograr que la educación y la formación se adecuen mejor a las exigencias de los mercados de trabajo nacional y local y mejorar su capacidad de respuesta a las necesidades socioeconómicas⁴⁶.

253. La Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) destaca la importancia de la *educación, la formación en el lugar de trabajo y la experiencia laboral*⁴⁷, e insta a los gobiernos a promover el desarrollo del aprendizaje y la formación en el lugar de trabajo mediante la adopción de prácticas laborales calificantes y de excelencia, que mejoren las aptitudes profesionales; la organización de actividades de formación en el trabajo y fuera de él, conjuntamente con prestadores públicos y privados de servicios de formación, y que permitan aprovechar mejor las tecnologías de la información, y la comunicación, y la utilización de nuevas modalidades de adquisición de conocimientos, junto con políticas y medidas sociales apropiadas que faciliten la participación en la formación.

254. La OIT participa en el desarrollo de la base de conocimientos sobre aprendizaje en el lugar de trabajo a través de la compilación de estudios de casos y del examen de los programas especiales para los jóvenes basados en la educación profesional, la formación y el desarrollo de calificaciones en el lugar de trabajo. Las enseñanzas extraídas de estos estudios facilitarán información para la campaña de promoción de la Recomendación núm. 195.

255. Históricamente, el *aprendizaje* ha sido el principal medio de formación para los trabajadores calificados y semicalificados. Los sistemas de aprendizaje han evolucionado y se han adaptado para satisfacer las necesidades de la industria. Continúa siendo el método más habitual de formación para industrias, oficios y ocupaciones semicalificados. En algunos sectores y en algunos países, ha pasado a ser más complejo y estructurado, como en el llamado «sistema dual», que combina la formación en el marco de la empresa con la educación académica⁴⁸. En Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza, el relativamente bajo nivel de desempleo de los jóvenes se atribuye a menudo al sistema de aprendizaje, que permite proporcionar con éxito a un gran número de jóvenes una educación y una formación de calidad para adquirir las calificaciones reconocidas que solicitan los empleadores. La participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación del programa de aprendizaje permite garantizar que las exigencias del mercado de trabajo serán satisfechas⁴⁹. No obstante, el aprendizaje

⁴⁶ N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone: *Giving young people a good start* (París, OCDE, 2000); A.G. Mitchell: *Strategic training partnerships between the State and enterprises*, Employment and Training Papers núm. 19 (Ginebra, OIT, 1998).

⁴⁷ A efectos de este informe, la formación laboral cubre el aprendizaje en el lugar de trabajo (formal e informal), la formación impartida en el lugar de trabajo y fuera del mismo, y la formación en la empresa, se dirige tanto a los empleados como a los aprendices, e incluye períodos de aprendizaje y de prácticas.

⁴⁸ Para una versión general de los sistemas de aprendizaje, véase P. Ryan: *Is apprenticeship better? A review of the economic evidence*, Journal of Vocational Education and Training, vol. 50, núm. 2, 1998.

⁴⁹ N. O'Higgins: *Desempleo juvenil y política de empleo: una perspectiva global* (OIT, Ginebra, 2001), págs. 131 y 132.

también puede ser limitado y rígido. A veces, no se adapta con suficiente rapidez a los cambios de la tecnología y la organización del trabajo ⁵⁰.

256. En muchos países en desarrollo, el aprendizaje tradicional es el mayor proveedor de calificaciones para el mercado de trabajo, en su mayor parte informal, y supera ampliamente los resultados de la educación académica y de las instituciones de formación. Su concepción y organización varía según las sociedades. En la mayoría de los casos, las calificaciones se transfieren mediante la observación y la reproducción de tareas llevadas a cabo por un trabajador experimentado (véase el recuadro 3.20). En muchos sistemas de aprendizaje tradicionales, la formación se limita a las calificaciones prácticas que se necesitan para ejercer un oficio. Si el aprendizaje no se supervisa de manera apropiada, a menudo se corre el riesgo de que pueda degenerar en explotación o trabajo infantil. Actualmente se están haciendo algunos esfuerzos para modernizar el sistema (véase el capítulo 2). Si bien los sistemas tradicionales de aprendizaje son la única opción para muchos jóvenes que buscan mejorar su medio de vida, preocupa que las numerosas desventajas de este tipo de formación pesen más que las ventajas (véase el recuadro 3.21) ⁵¹.

Recuadro 3.20

Aprendizaje tradicional para personas con discapacidad

Los prejuicios y la falta de formación hacen que en **Camboya**, las personas con discapacidad tengan dificultades para obtener un empleo. El proyecto OIT/APPT (Alleviation of Poverty through Peer Training) consigue subsanar este problema buscando a pequeños empresarios dispuestos a ofrecer formación individual, y ofreciendo a los jóvenes con discapacidad opciones para salir de la pobreza por sus propios medios.

En una época Tok Vanna se veía obligado a mendigar en las calles. La mina antipersonal que le arrancó las manos también le dejó sin empleo y, por consiguiente, sin ingresos. Después del accidente, abandonó la provincia de Pursat y se marchó a Siem Reap, esperando encontrar trabajo en el sector del turismo. Como contaba con pocas calificaciones que ofrecer a empleadores poco convencidos, su búsqueda fue en vano. Los largos días de mendicidad en las calles poco le aportaron y diezmaron su autoestima. La vida de Tok cambió cuando conoció a unas personas que trabajaban en el proyecto de formación OIT/APPT en Siem Reap, que le pusieron en contacto con un director de empresa de éxito. Su mentor le enseñó contabilidad, y en el marco del proyecto se le ayudó a elaborar un plan de actividad y se le ofreció un pequeño préstamo para cubrir el costo de un carro de venta y de las existencias necesarias. Hoy día, el negocio de Tok Vanna prospera, con la ayuda de clases nocturnas de inglés que le permiten atender a turistas extranjeros. No es más que uno de los cada vez más numerosos empresarios de éxito. Otros, incluido un grupo de músicos, como Tok Vanna en una época, no tenían más opción que mendigar en las calles.

Fuente: Oficina Subregional de la OIT para Asia Oriental, Bangkok.

Recuadro 3.21

Aprendizaje tradicional: puntos fuertes y puntos débiles

Puntos fuertes:

- proporcionan formación práctica a un nivel de tecnología adecuado, con los equipos que se estén utilizando en la industria;
- cubren las capacidades profesionales y en menor medida las capacidades empresariales, así como las de organización y gestión, incluido el cálculo de los costos, el marketing y las relaciones con proveedores y clientes;

⁵⁰ Véase también OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, op. cit., págs. 43 y 44.

⁵¹ H.C. Haan: *Synthesis report on informal economy training*, Ginebra, OIT (de próxima aparición).

- ❑ proporcionan a los aprendices la oportunidad de crear redes sociales y económicas que en el futuro serán de mucha utilidad para crear y dirigir una empresa informal.

Puntos débiles:

- ❑ cuando se imparte formación, la calidad no siempre es igual, y no existen garantías de que un conjunto determinado de capacidades profesionales vaya, realmente, a transferirse;
- ❑ a menudo, los conocimientos que se imparten son incompletos, y no se presta la atención necesaria a aspectos importantes como la utilización de los recursos, la orientación al cliente y las cuestiones relativas a la seguridad y la salud en el trabajo;
- ❑ no disponen de un proceso de certificación, por lo que aprendices diplomados en el mismo oficio no cuentan necesariamente con capacidades uniformes;
- ❑ basan la formación en las tecnologías tradicionales y no permiten fácilmente la introducción de técnicas nuevas de diseño y elaboración de productos;
- ❑ carecen de contratos claros, legislación pertinente y control, lo que significa que, en algunos casos, los empleadores sin escrúpulos explotan a los aprendices como mano de obra barata sin proporcionarles formación alguna;
- ❑ están disponibles en pocos oficios;
- ❑ benefician más a los jóvenes que a las jóvenes.

257. Los inconvenientes del aprendizaje tradicional son notorios, aunque para muchos trabajadores de la economía informal puede ser el primer, y a menudo el único, modo de que disponen para poder salir de la pobreza extrema. El Programa de la OIT Alleviation of Poverty through Peer Training (APPT), que incluye la organización de aprendizajes tradicionales para personas con discapacidad en las áreas rurales de Camboya (véase el recuadro 3.20), constituye un ejemplo de cómo el aprendizaje puede mejorar los ingresos de los jóvenes. La metodología del proyecto se basa en el método de reproducción de casos exitosos, probado en países de Asia por la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico en colaboración con la Organización para la Agricultura y la Alimentación ⁵².

258. Para fortalecer su capacidad de cooperación técnica y de asesoramiento en materia de políticas, y contribuir así al desarrollo de *conocimientos de los jóvenes y adultos que trabajan en la economía informal*, la Oficina está creando la base de conocimientos basándose en el proceso de desarrollo de calificaciones y en las necesidades relacionadas con la capacitación de los trabajadores de la economía informal, incluidos los jóvenes. Los estudios nacionales sobre desarrollo de calificaciones en la economía informal fueron encargados para países de Africa (Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda), Asia (China, Filipinas y la India), América (Colombia y Jamaica) y economías en transición (Belarús y la Federación de Rusia) ⁵³. Actualmente, se prepara un informe de síntesis sobre estos estudios, que aportará una visión general de los tipos de formación disponibles, y donde se evaluarán las alternativas. Esa información contribuirá, junto con las demás actividades de la OIT al respecto, a mejorar las perspectivas de trabajo de los trabajadores de la economía informal. Además de los estudios nacionales, se ha elaborado una base de datos sobre la economía informal que contiene más de 400 documentos de interés ⁵⁴. Se trata de la continuación del proceso de seguimiento iniciado tras la discusión general sobre el trabajo decente y la economía informal que tuvo lugar durante la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

⁵² J.B. Orsini: *Success case replication – A manual for increasing farmer household income by mobilizing successful farmers and groups to train their peers* (ESCAP, Bangkok, FAO, 2000).

⁵³ Datos del Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT.

⁵⁴ Véase <http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.home>, consultado en marzo de 2005.

259. El Programa Internacional de la OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil concede cada vez más importancia a los programas de formación basada en la adquisición de competencias y en el aprendizaje que coincidan con la preparación que necesitan los jóvenes para acceder al empleo decente, siempre que tengan la edad suficiente. Los programas de duración determinada (PDD) para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil en particular, incluyen un componente importante de formación profesional basada en los modelos de formación y en la experiencia de la OIT.

Mensaje clave: Para lograr la máxima eficacia de la preparación de aprendices para el mercado de trabajo, se necesita: que la formación profesional se oriente hacia las oportunidades que brinda el mercado y que tenga un carácter general, sea flexible y se adapte a las condiciones cambiantes; que la formación para los jóvenes sea continua e incluya el reciclaje a fin de permitir a los trabajadores hacer frente a los cambios tecnológicos y laborales; que la formación en capacidades y competencias esenciales para el trabajo sea fundamental, para que los jóvenes puedan adaptarse a los mercados laborales en rápida evolución; que se establezcan vínculos más estrechos entre la educación institucionalizada y la no institucionalizada, así como entre la instrucción en el aula y el aprendizaje en el lugar de trabajo. Además, la estrategia más efectiva es una combinación de experiencia laboral y de formación profesional, fórmula que obtiene mejores resultados en la colocación de trabajadores con empleadores del sector privado que en la colocación temporal a través de proyectos de creación de empleos en el sector público. En los países en desarrollo, la formación profesional básica y el aprendizaje tradicional son particularmente importantes.

3.4.2. Políticas activas de mercado de trabajo para promover la empleabilidad

260. Los programas de formación en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) tienen por finalidad aumentar la empleabilidad de los jóvenes mediante el desarrollo de calificaciones. Cada vez más, estos programas se dirigen especialmente a los jóvenes desfavorecidos a los que presta un conjunto de servicios, entre los que figuran la alfabetización y la formación correctiva, la formación profesional y la formación para el trabajo, la asistencia en la búsqueda de empleo, la orientación y asesoramiento profesionales y otros servicios de apoyo. En la puesta en práctica de estos programas participan los servicios públicos de empleo, las autoridades locales y otros asociados, con inclusión de las agencias de empleo privadas y las instituciones de formación privadas, que a menudo trabajan con arreglo a un contrato con el sector público. La concepción y puesta en práctica de los programas varía según los países y el contexto local, y muchos países vinculan la formación con la experiencia laboral.

261. Las evaluaciones llevadas a cabo indican que los programas de formación para el mercado de trabajo destinados a los jóvenes son más eficaces si están bien orientados y combinan la formación para adquirir calificaciones con otro tipo de servicios de apoyo. Muchas evaluaciones que se llevan a cabo en países industrializados revelan que a menudo, estos programas producen soluciones temporales y no duraderas⁵⁵. Aunque el debate sobre las políticas y programas activos de mercado de trabajo pone de relieve tanto los objetivos económicos como los sociales, la mayoría de las evaluaciones se centran en los resultados a corto plazo como la inserción en el mercado de trabajo y los ingresos, y pasan por alto repercusiones a medio y largo plazo como las prestaciones sociales y los beneficios económicos que comportan.

⁵⁵ Véase N. O'Higgins: (2001), *op. cit.*; N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone, *op. cit.*; y OIT: *Un buen comienzo, op. cit.*

262. La Recomendación núm. 195 reclama enfoques innovadores para dotar a las personas de conocimientos y *capacidades orientadas al crecimiento económico y al aumento del empleo en el plano local*, que atiendan las necesidades específicas de algunos grupos, como el de jóvenes que ya han finalizado la escuela y el de los niños que trabajan. Los estudios y la experiencia práctica de la OIT revelan la importancia de los enfoques integrados, como los que incorporan la formación de base comunitaria (véase el recuadro 3.22) y el método TREE destinado a fomentar mediante la formación una autonomía económica rural, que revisten particular importancia para la economía informal de los países en desarrollo, donde muchos jóvenes trabajan (véase un ejemplo práctico de este método en el recuadro 3.23).

Recuadro 3.22
Instrumentos de la OIT: formación de base comunitaria

El *método de formación de base comunitaria*, basado en la experiencia adquirida en el terreno en África y Asia, plantea de manera genérica la formación para adquirir calificaciones orientadas al trabajo independiente y a la generación de ingresos. Es un sistema que ha demostrado aportar a los beneficiarios del proyecto — los desempleados y los subempleados, en particular los jóvenes que ya no van a la escuela y las mujeres, muchos de los cuales son pobres — nuevas capacidades de uso específico en actividades secundarias para complementar los ingresos del hogar.

La OIT, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud y la UNESCO, está elaborando un modelo de *rehabilitación de base comunitaria* con vistas a promover la igualdad de oportunidades para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad, que incluye la rehabilitación y la formación profesionales, y la promoción del empleo.

263. Basándose en las enseñanzas extraídas de los proyectos de formación de base comunitaria del pasado, y con objeto de vincular los sistemas de desarrollo económico local con la formación a través del conjunto de factores que intervienen en una estrategia eficaz de empleo y trabajo decente, como la concesión de créditos y la elaboración de productos, se elaboró el método TREE de formación para la capacitación económica rural. Entre los destinatarios del método TREE, que beneficia especialmente a los jóvenes (véase el recuadro 3.23) se encuentran los grupos desfavorecidos ⁵⁶.

264. Los *servicios públicos de empleo* (SPE) son las principales instituciones públicas encargadas de aplicar las políticas activas de mercado de trabajo. El Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) es la norma principal de la OIT que define la función y las actividades de los servicios públicos de empleo. Ambas están relacionadas con una serie de convenios de la OIT y son objeto de referencia en éstos. Entre ellos figuran el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

265. La OIT lleva a cabo diversas actividades para apoyar la labor de los servicios públicos de empleo, incluidas las relacionadas con el empleo de los jóvenes. En los últimos años se han realizado evaluaciones sobre la gestión de los SPE en la República de Corea, Indonesia, Jordania y Sudáfrica. Una de las recomendaciones del estudio de Sudáfrica es la necesidad de reforzar la participación de las oficinas de empleo (oficinas de los SPE) en la aplicación del Programa de Aprendizaje (un programa dirigido a los jóvenes), y la recomendación se ha aplicado con éxito. La labor de la OIT en este campo está estrechamente relacionada con el análisis en curso de las tendencias actuales y las

⁵⁶ V. Korovkin: *Working out of poverty towards decent work: Training for rural economic empowerment (TREE)*, documento presentado en la Technical Meeting on Community-Based Training, Employment, and Empowerment, Turín, 20-23 de septiembre de 2004.

cuestiones relacionadas con los servicios de empleo y con la información recopilada durante las tareas de supervisión de los Convenios núms. 88 y 181.

Recuadro 3.23
Proyecto TREE para fomentar mediante la formación una autonomía económica rural

El Proyecto TREE (Training for Rural Economic Empowerment) de la OIT destinado a fomentar mediante la formación una autonomía económica rural, basado en el método de formación de base comunitaria (véase el recuadro 3.22), se propone crear un modelo alternativo concebido para la generación de ingresos y la creación de empleo y destinado a los grupos más marginados de diversas zonas geográficas de dos países. Las cuestiones relativas a la paz y a la seguridad, así como la falta de puestos de trabajo y de inversión extranjera y la capacidad limitada del gobierno para abordar el problema de la pobreza, afectan desde hace tiempo a las poblaciones rurales de Filipinas y Pakistán. En Pakistán, las zonas beneficiarias son la provincia de North-West Frontier (NWPF) y la provincia de Punjab. En Filipinas, son cinco provincias y una ciudad de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM). Para ambos países, los grupos beneficiarios son los pobres que habitan en las zonas rurales, en particular las mujeres, los jóvenes sin derecho a voto, y las personas con discapacidad. El objetivo estratégico de desarrollo es aumentar las oportunidades económicas y la seguridad en ambas zonas.

Las tareas enmarcadas en el proyecto se llevan a cabo a través del desarrollo y la aplicación de la metodología TREE, un módulo completo de formación que determina y evalúa las oportunidades económicas locales, elabora e imparte formación profesional de base comunitaria, y presta servicios de formación en el lugar de trabajo. TREE crea capacidad para que los interlocutores gubernamentales y privados del sector puedan aplicar su metodología. Los mecanismos de aplicación son diferentes en ambos países, y se adaptan a las características socioculturales y condiciones locales propias del momento.

El proyecto avanza de manera considerable en el logro del objetivo estratégico de desarrollo, tal como lo muestran los resultados, las ventajas obtenidas por los grupos beneficiarios y los efectos hasta la fecha. Las conclusiones de la evaluación realizada a medio plazo confirman su éxito en el tratamiento de la pobreza, el desempleo, la seguridad y la paz a través de la formación para obtener calificaciones y de la creación de capacidad institucionales en el plano local. El proyecto está generando una fuerte demanda de formación profesional y cuenta con el apoyo incondicional de los gobiernos, los donantes, los interlocutores y los grupos beneficiarios.

Fuente: Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos y OIT: *Mid-Term evaluation report*, documento preparado por A. K. Webb, Management Systems International (MSI), Washington DC.

266. Además de las actividades para fortalecer los servicios y programas de empleo nacionales, la OIT promueve los principios que se establecen en el Convenio núm. 181, que equilibra el reconocimiento de la función constructiva que desempeñan las agencias de empleo privadas en los mercados de trabajo modernos con la necesidad de mantener una protección adecuada para los trabajadores. Dado que muchos trabajadores jóvenes están empleados por agencias privadas de empleo — en particular las que tramitan empleos temporales y colocaciones en el extranjero — las condiciones del Convenio pueden influir sobre sus condiciones de trabajo.

267. Los países devastados por catástrofes naturales o que están saliendo de conflictos militares, a menudo solicitan la ayuda de la OIT para crear servicios de empleo de emergencia, a fin de que las personas que han perdido su medio de vida, o han sido desplazadas por algún fenómeno natural o humano, puedan tener oportunidades de trabajo. Al mismo tiempo, en aquellas zonas donde se llevan a cabo actividades de reconstrucción importantes, la necesidad de que las organizaciones públicas y privadas encuentren mano de obra es igualmente urgente.

268. En los países que cuentan con una infraestructura de servicios públicos de empleo, es necesario fortalecerlos o reorientarlos hacia tareas nuevas. Desde el año 2000, la OIT

ha prestado su ayuda para el desarrollo de servicios de empleo de emergencia en Afganistán, la Argentina, Kosovo y Sierra Leona. Más recientemente, la OIT ha participado activamente en la labor de reconstrucción y recuperación de la zona devastada por el tsunami en el Océano Indico, incluida la creación de un centro de servicios de empleo de emergencia en Aceh, Indonesia, y la ampliación del programa JobsNet de Sri Lanka para las zonas afectadas. Actualmente, en Etiopía, la Federación de Rusia y la India hay actividades de la OIT en curso destinadas a fortalecer los servicios públicos de empleo. Si bien no están dirigidas específicamente a los jóvenes que buscan empleo, éstos pueden beneficiarse de las mismas, puesto que los SPE son a menudo la única fuente de información sobre ocupación y vacantes de empleo.

269. El recuadro 3.24 proporciona los instrumentos de la OIT para ayudar a los jóvenes de ambos sexos a ingresar en el mercado de trabajo.

Recuadro 3.24
Instrumentos de la OIT: servicios del mercado de trabajo

Basándose en la experiencia adquirida en países que están saliendo de conflictos u otras crisis, la OIT ha elaborado unas directrices prácticas para el establecimiento de servicios públicos de empleo de emergencia (*Guidelines for establishing emergency public employment services*), en inglés y en árabe ^a.

Assisting people with disabilities in finding employment: A resource book for trainers of employment service personnel ^b es una guía práctica para formadores de personal de servicios de empleo que presenta una visión de conjunto de los sistemas y estrategias destinados a mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes con discapacidad que buscan trabajo.

Assisting disabled persons in finding employment: A practical guide (disponible para las regiones de Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe) ^c es una guía práctica dirigida al personal de orientación profesional y de colocación de los servicios de empleo, generales y especializados, de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

En *Placement of job-seekers with disabilities: Elements of an effective service* (disponible para las regiones de Asia y el Pacífico, el Caribe y América Latina) ^d se estudian las estrategias que puede adoptar un servicio de colocación efectivo y los componentes clave que debería incluir.

a OIT, 2003; b OIT, 2004; c R. Heron y B. Murray, OIT, 1997, 2003; d B. Murray y R. Herron, OIT, 1999, 2003.

Mensaje clave: Existen más posibilidades de que los programas activos de mercado de trabajo sean eficaces cuando han sido concebidos a pequeña escala, están bien orientados y bien estructurados y organizados de manera efectiva; cuando satisfacen los requisitos específicos de los beneficiarios a los que están dirigidos, basándose en un análisis a fondo de la situación de empleo local y de las características de los participantes; cuando su aplicación se hace desde las empresas; y cuando se incluyen medidas para mejorar las competencias y capacidades de los participantes (la oferta de mano de obra), de la demanda (puestos de trabajo disponibles o experiencia laboral) o de la oferta y la demanda de manera equilibrada.⁵⁷

3.4.3 Lucha contra la discriminación y las desventajas a través de iniciativas focalizadas

270. La OIT reconoce que la educación básica y la formación, combinadas con información y servicios sobre el mercado de trabajo, influyen mucho sobre la empleabilidad de los jóvenes. Habitualmente, estas necesidades de formación las cubren

⁵⁷ P. Auer, U. Efendioglu, J. Leschke, *op. cit.*

instituciones nacionales y locales. No obstante, algunas veces, como en el caso de los jóvenes que abandonan la escuela o la formación, o de los que están atrapados en empleos poco calificados y con pocas perspectivas, se introducen iniciativas focalizadas para abordar las necesidades que pueda presentar el mercado de trabajo en cuanto a esa oferta de mano de obra.

271. En los programas que se están elaborando y en las políticas activas de mercado de trabajo destinados a mejorar la empleabilidad, la OIT hace hincapié en la importancia de prestar atención a la dimensión de género; a menudo, los jóvenes de sexo masculino están demasiado representados en dichos programas. Los datos también revelan que las mujeres necesitan una media de cuatro años suplementarios de escolarización para obtener los mismos ingresos que los hombres, y un promedio de dos años más para disponer de las mismas oportunidades de conseguir un empleo en el sector formal. Esta es la verdadera situación, si bien los datos de que dispone la OIT para, por ejemplo, América Latina y el Caribe, indican que en muchos ámbitos las jóvenes tienen niveles más altos de empleabilidad que los jóvenes.⁵⁸

272. La discriminación por edad es quizás la forma de discriminación más perceptible a la que se enfrentan los jóvenes. A menudo, es agravada por otras formas de discriminación basadas en diferentes criterios, como el género, el origen étnico, la situación socioeconómica, la discapacidad o la condición de migrante o refugiado, que a su vez suelen estar vinculados al nivel de educación y a las calificaciones profesionales.

273. Una manera importante de superar las prácticas discriminatorias es a través de medidas de acción afirmativas — como algunas de las medidas específicas para prestar ayuda y apoyo especiales a las víctimas de discriminación por razón de, por ejemplo, edad — que el Convenio núm. 111 permite adoptar a los Estados.⁵⁹ Las políticas activas de mercado de trabajo, orientadas tanto a la oferta como a la demanda de mano de obra, son un ejemplo importante. Entre los ejemplos específicos de esas políticas, que se incluyen en las disposiciones del Convenio núm. 122 y que están más desarrolladas en la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), figuran los programas de transición de la escuela al trabajo, la formación después de la enseñanza obligatoria, la formación profesional, los planes subvencionados de empleo temporal, los planes de formación y de experiencia laboral, y los planes de creación de empresas.

274. El recuadro 3.25 muestra cómo, en un programa de la OIT en Kosovo, el desarrollo de las calificaciones puede contribuir a la inclusión social de los jóvenes desfavorecidos.

Recuadro 3.25

Empleo juvenil e inclusión social en Kosovo

El principal objetivo del programa que la OIT aplica en Kosovo desde 2001 es promover la empleabilidad de los jóvenes desfavorecidos. Se pone el acento en desarrollar y fortalecer la capacidad de los centros de formación para prestar un servicio integrado de desarrollo de calificaciones con objeto de promover la inclusión social, acabar con el ciclo de la discriminación, eliminar las desigualdades de género, y aumentar la empleabilidad de las personas con discapacidad, los trabajadores con escasas competencias profesionales y los ex presos. El planteamiento integrado incluye la enseñanza y la formación profesionales, el asesoramiento en materia de empleo y la orientación profesional, así como la promoción del empleo por cuenta propia.

⁵⁸ OIT: Panorama Laboral 2000 (Lima, 2000)

⁵⁹ Durante la *Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir*, celebrada en octubre de 2004, se convino en la necesidad de adoptar iniciativas focalizadas y regímenes de incentivos a fin de aumentar la demanda de mano de obra joven, en especial de jóvenes en situación desfavorecida, sin mermar la cantidad y la calidad del trabajo de otros trabajadores.

Este planteamiento forma parte de la estrategia de formación profesional adoptada por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en 2003. Se ha establecido una red de siete centros regionales de formación profesional que aplican métodos de formación basados en las competencias. Hay programas de formación para más de veinte perfiles profesionales prioritarios y entre sus materias se incluyen la empleabilidad básica y las competencias tecnológicas, las técnicas de búsqueda de empleo y las competencias empresariales. A mediados de 2004 el programa había formado a más de 2.300 personas que buscaban trabajo, y 40.000 personas desempleadas habían recibido asesoramiento y orientación. Aunque aún no se han completado los estudios de seguimiento para compilar datos sobre los resultados obtenidos por los aprendices, los primeros indicios muestran que el programa de desarrollo de capacidades conduce, en muchos casos, al empleo o al empleo independiente.

275. Las buenas prácticas para los jóvenes desfavorecidos incluyen enfoques innovadores para la adquisición de competencias, para el empleo y para la generación de ingresos. Incluyen procedimientos para identificar sistemáticamente las oportunidades de empleo y de generación de ingresos, mediante la elaboración y la aplicación de programas de formación apropiados, y prestando los servicios de apoyo posteriores a la formación que sean necesarios, entre los que figuran asistencia para la obtención de créditos, asistencia técnica e información sobre el mercado. También incluyen cuestiones como la evaluación basada en las necesidades; coordinación, cooperación y compromiso; servicios de apoyo sociales y relacionados con el mercado de trabajo; mecanismos de apoyo financiero; intercambio de información y sensibilización; además de infraestructura física. Deben tener en cuenta las cuestiones de género y reconocer la heterogeneidad entre los jóvenes y las jóvenes. Por lo general, para garantizar que la metodología se traslada a las políticas nacionales, un programa integrado requiere el apoyo de varios ministerios y de los interlocutores sociales.⁶⁰

276. Es importante que las políticas activas de mercado de trabajo no se consideren como sustitutos de los programas aplicados y de los servicios prestados efectivamente por las instituciones nacionales de enseñanza y formación profesional o por los servicios de empleo como parte de sus actividades.

277. Si bien se han llevado a cabo algunas evaluaciones y sus conclusiones están disponibles de forma generalizada, si se quieren determinar ejemplos de las mejores prácticas de promoción de la empleabilidad de los jóvenes a través de la formación profesional y de la creación de empresas, es necesario realizar análisis más sistemáticos. En los últimos años, la OIT ha realizado progresos en este sentido (véase el recuadro 3.26).

Recuadro 3.26

CINTERFOR: observatorio de buenas prácticas de formación

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) dirige un observatorio de experiencias de formación para la empleabilidad de los jóvenes, como medio de reunir las mejores prácticas en este ámbito. En los diferentes contextos nacionales y locales se proporciona acceso a las principales iniciativas públicas y privadas en curso y a sus fórmulas de éxito respectivas. En el sitio web de CINTERFOR aparecen publicados unos 70 estudios de casos regionales, y se ha previsto el seguimiento comparativo y la evaluación de los programas y las metodologías en que se sustentan. La información disponible a través del *Observatorio* puede utilizarse para mejorar y adaptar programas futuros y aprovechar las experiencias y las enseñanzas adquiridas a través de los programas destinados a promover la formación y el empleo de los jóvenes en América Latina.

⁶⁰ L. Brewer, *op. cit.*

278. En un estudio de la OIT sobre buenas prácticas en los programas y políticas de formación para los jóvenes en situación de riesgo, se proporciona información sistemática sobre 50 iniciativas, incluidas las políticas activas de mercado de trabajo formuladas para los jóvenes que tienen que hacer frente a una gran variedad de obstáculos para obtener un trabajo. En la elaboración de esta guía se han aplicado once criterios para el estudio de los programas: innovación, viabilidad, sensibilidad a las cuestiones de género, capacidad de respuesta, aplicabilidad, ética, efectividad, eficiencia, sostenibilidad, posibilidad de repetición y si el programa puede ampliarse. De manera análoga, se ha completado un estudio sobre regímenes de empresa en enseñanza profesional, formación y desarrollo de capacidades, donde se analizan los denominadores comunes y las prácticas que han tenido éxito.⁶¹ Además, la OIT ha completado una recopilación de programas de sensibilización y promoción del espíritu empresarial de los jóvenes en la enseñanza institucionalizada y no institucionalizada, que incluye 100 ejemplos.⁶² La promoción del empleo de los jóvenes también ocupa un lugar destacado en *Success Africa*, una recopilación de 30 actividades que han obtenido buenos resultados en la promoción de la generación de empleo y otros aspectos del trabajo decente como medio de reducir la pobreza en los países de África.⁶³ Estas guías proporcionan una información útil para los gobiernos, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales. No obstante, para avanzar más en el programa de empleo de los jóvenes y poner en práctica los compromisos de política nacional e internacional a la práctica, son necesarios más estudios y evaluaciones a fin de determinar de manera segura ejemplos de buenas prácticas y dar amplia difusión a esta información.

3.5. Resumen: mensajes clave

279. A través de sus actividades para promover el empleo de los jóvenes por medio de las normas internacionales del trabajo, de sus actividades de creación de conocimientos, de sensibilización y de servicios, la OIT selecciona una serie de mensajes clave para que los responsables de la formulación de políticas y los interlocutores sociales los estudien al elaborar las políticas, los programas y las iniciativas destinados a mejorar las oportunidades de los jóvenes de acceder al trabajo decente. También se han elaborado instrumentos y metodologías genéricos, algunos destinados específicamente a los jóvenes, pero todos potencialmente beneficiosos.

- Las normas internacionales del trabajo constituyen la base de las estrategias destinadas a promover el trabajo pleno, libremente elegido y productivo para los jóvenes.
- Antes de tomar decisiones en materia de política, es fundamental disponer de datos cuantitativos y cualitativos fiables sobre el empleo de los jóvenes en el plano nacional, desglosados por edad y por sexo, y por otras variables que puedan resultar de interés para cada país, como el origen étnico, la situación geográfica, o la condición de residencia.
- Para la formulación de estrategias de empleo de los jóvenes que garanticen el aspecto cualitativo de la creación de puestos de trabajo, es necesario disponer de

⁶¹ M. Axmann: *Facilitating labour market entry for youth through enterprise-based schemes in vocational education and training and skills development*. IFP/SEED Documento de trabajo núm. 48 (Ginebra, OIT, 2004)

⁶² K. Haftendorn y C. Salzano: *Facilitating youth entrepreneurship. Part I. An analysis of awareness and promotion programmes in formal and non-formal education*, IFP/SEED, documento de trabajo núm. 59 (Ginebra, OIT, 2003)

⁶³ OIT: *Success Africa: Reducing poverty through decent work. 30 Stories*, una contribución de la OIT al Social Partners Forum, 3-4 septiembre de 2004, Ouagadougou, Burkina Faso.

información sobre las condiciones de trabajo de los jóvenes de ambos sexos, tanto en la economía formal como informal.

- La participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas y programas destinados a los jóvenes es fundamental para asegurar su éxito.
- Un enfoque integrado y coherente de la elaboración de políticas, en el que participen distintos ministerios, así como representantes de los interlocutores sociales y otros grupos interesados, y en especial los propios jóvenes, es un requisito esencial si quiere abordarse con eficacia la cuestión del empleo de los jóvenes en sus diversas formas. La estrategia para la promoción del empleo de los jóvenes debería vincularse a una macro política que fomente el crecimiento económico, por medio de un programa de desarrollo orientado al empleo, e incluir medidas para abordar tanto la oferta como la demanda de mercado laboral.
- Las legislaciones pueden influir en el crecimiento económico y el desarrollo, y al mismo tiempo proteger los derechos de los trabajadores y, de manera más general, los intereses sociales. Si en la formulación de esas legislaciones participan los interlocutores sociales, las probabilidades de que la promoción del empleo y la creación de empresas no comprometan los derechos de los trabajadores serán mayores.
- El apoyo y la inversión de los gobiernos y los interlocutores sociales en los proyectos y programas con utilización intensa de mano de obra, en la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, y de empresas sociales y cooperativas, incluido el fomento de la cultura empresarial, pueden resultar eficaces para crear puestos de trabajo de calidad para los jóvenes.
- Para lograr la máxima eficacia de la preparación de los aprendices para el mercado de trabajo, se necesita que la formación profesional se oriente hacia las oportunidades que brinda el mercado, y que tenga un carácter general, sea flexible y se adapte a las condiciones cambiantes.
- La formación para los jóvenes deberá ser continua e incluir el reciclaje a fin de permitir a los trabajadores hacer frente a los cambios tecnológicos y laborales. La formación en capacidades y competencias esenciales para el trabajo es fundamental para que los jóvenes puedan adaptarse a los mercados laborales en rápida evolución.
- Es necesario que se establezcan vínculos más estrechos entre la educación institucionalizada y la no institucionalizada, así como entre la instrucción en el aula y el aprendizaje en el lugar de trabajo. La estrategia más efectiva parece ser una combinación de experiencia laboral y de formación profesional, fórmula que obtiene mejores resultados en la colocación de trabajadores con empleadores del sector privado que en la colocación temporal a través de proyectos de creación de empleos en el sector público. En los países en desarrollo, la formación profesional básica y el aprendizaje tradicional son particularmente importantes.
- Existen más posibilidades de que los programas activos de mercado de trabajo sean eficaces cuando han sido concebidos a pequeña escala, están bien orientados y bien estructurados y organizados de manera efectiva; cuando satisfacen los requisitos específicos de los beneficiarios a los que están dirigidos, basándose en un análisis a fondo de la situación de empleo local y de las características de los participantes; cuando su aplicación se hace desde las empresas; y cuando se incluyen medidas para mejorar las competencias y capacidades de los participantes (la oferta de mano

de obra), de la demanda (puestos de trabajo disponibles o experiencia laboral) o de la oferta y la demanda de manera equilibrada ⁶⁴.

280. En sus actividades de creación de conocimientos, de sensibilización y de servicios, la OIT se dirige a los jóvenes. Los jóvenes también se encuentran entre los beneficiarios cuando la población destinataria es más amplia. Pero, para promover más el trabajo decente y productivo para los jóvenes, es necesario llenar algunos vacíos en la base de conocimientos. Se han elaborado diferentes instrumentos específicos destinados a abordar el empleo de los jóvenes, aunque aún existen grandes posibilidades de elaborar muchos más. Además, también se puede recurrir a los instrumentos genéricos existentes y a las metodologías desarrolladas para la población en general.

⁶⁴ P. Auer, U. Efendioglu, J. Leschke, *op.cit.*

Capítulo 4

Indicar el camino a seguir

281. La diferencia entre el desafío del empleo de los jóvenes y el desafío del empleo en general radica en que ayudar a los jóvenes a tener un buen comienzo contribuye a encarrillarlos en la vía del trabajo decente. Cuanto más tiempo lleva emprender esa vía, o si no existe tal vía, más difícil resulta el desafío.

282. Las políticas dirigidas a los jóvenes, por tanto, deben centrarse en medidas para apoyar a los jóvenes de ambos sexos a fin de que realicen con éxito la transición de la infancia y la educación a la adultez y el trabajo. Dicho esto, el primer paso consiste en una educación sólida, seguida de oportunidades reales de trabajo decente. Es preciso considerar diversas políticas orientadas a los jóvenes, combinadas con el desarrollo de una estructura institucional adecuada y un entorno propicio para el empleo de los jóvenes que mantenga dicha orientación y nos permita afrontar con éxito el desafío.

283. En todo el mundo los países están tratando de promover oportunidades de trabajo decente para sus ciudadanos jóvenes, ya que reconocen que la creación de vías hacia el trabajo decente para los jóvenes de ambos sexos redundará en beneficio de todos — las personas, las familias, las comunidades y la sociedad. A los gobiernos y los interlocutores sociales, así como a las organizaciones intergubernamentales, los organismos de la sociedad civil y las organizaciones internacionales, les preocupan la persistencia de una tasa de desempleo de los jóvenes que duplica con creces la tasa correspondiente a los adultos y el hecho de que, cuando los jóvenes están empleados, a menudo trabajan en condiciones que distan de ser las adecuadas, en la economía informal o en empleos inseguros de la economía formal. Las importantes repercusiones económicas, sociales y políticas de esta situación alimentan esta inquietud, que se ve acentuada por la probabilidad de que, si no se hace nada al respecto, la situación actual persista o empeore, dado que la fuerza de trabajo de los jóvenes seguirá aumentando en los países en desarrollo en un futuro previsible y que el desempleo juvenil se ha mantenido alto incluso en países donde ha disminuido la cohorte de jóvenes.

284. Si se quiere reducir la pobreza, compartir los beneficios de la globalización de forma amplia y justa y brindar a los jóvenes la oportunidad de hacer realidad sus sueños y aspiraciones, tienen que crearse vías que permitan transformar las oportunidades globales en puestos de trabajo productivos y libremente elegidos para los jóvenes, así como para la población activa en general²¹⁹. Hay una necesidad acuciante de efectuar intervenciones eficaces por medio de políticas y programas en todos los países: ya sea en los países que dependen en mayor medida de los jóvenes para hacer una contribución a

²¹⁹ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (OIT, Ginebra, 2004), página 69.

la economía y apoyar a los miembros de su familia (por ejemplo, en los países del África Subsahariana, en los cuales la epidemia del VIH/SIDA ha devastado la capacidad productiva de la fuerza de trabajo), o bien en los países que salen de conflictos armados (en los cuales los jóvenes pueden hacer una importante contribución a la reconstrucción, o bien actuar como un elemento desestabilizador de la sociedad), o en los países cuya fuerza de trabajo está envejeciendo (lo cual hace prever una escasez más seria de trabajadores calificados y experimentados en el futuro, a medida que se vayan jubilando las personas mayores).

4.1. Puntos para discusión

1. ¿Cuáles son las principales desventajas con que se enfrentan los jóvenes en el mercado del trabajo? ¿Qué consecuencias tiene su falta de acceso a un trabajo decente?
2. ¿Cuáles son los componentes del conjunto de políticas y programas que promueven el trabajo decente para los jóvenes?
3. ¿Qué función desempeñan, respectivamente, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la promoción de vías hacia el trabajo decente para los jóvenes de ambos sexos?
4. ¿Qué se requiere para asegurarse de que en las normas internacionales del trabajo se aborde la cuestión del empleo de los jóvenes?
5. ¿Cuáles deberían ser las prioridades de las políticas, la investigación, las actividades de promoción y la asistencia técnica de la OIT en lo referente al fomento del trabajo decente y productivo para los jóvenes?