

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El empleo juvenil en Europa Oriental: una crisis dentro la crisis

Documento de antecedentes para la reunión informal de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales que se celebrará durante la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

Ginebra, 15 de junio de 2011



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Índice

Introducción	1
1. Mercados de trabajo de los jóvenes en crisis	3
1.1. <i>Contracción de la mano de obra juvenil...</i>	3
1.2. <i>... pero empleos más escasos y de menor calidad para los jóvenes</i>	6
Empleo por sector y por situación laboral	7
Tipo de contrato	7
Empleo informal	8
1.3. <i>Desempleo juvenil: un enorme desafío</i>	9
1.4. <i>Inactividad y desaliento de los jóvenes</i>	11
2. Políticas de promoción del trabajo decente para los jóvenes en el período de recuperación económica.....	12
2.1. <i>Establecer un marco de políticas de promoción del empleo juvenil</i>	12
2.2. <i>Mejorar la empleabilidad juvenil y proporcionar experiencia laboral</i>	14
2.3. <i>Apoyar al sector privado en la creación de empleos decentes para los jóvenes</i> ...15	
2.4. <i>Mejorar las políticas del mercado laboral para incrementar los resultados del empleo juvenil</i>	17
2.5. <i>Fortalecer los servicios públicos de empleo para la aplicación de las políticas de empleo juvenil</i>	21
3. Promoción del trabajo decente para los jóvenes en el período posterior a la crisis: el camino por delante	23
4. Sugerencias de temas de debate	25

El empleo juvenil en Europa Oriental: una crisis dentro la crisis

Introducción

La creación de empleos decentes para los hombres y mujeres jóvenes que se incorporan al mercado laboral cada año es un elemento fundamental para garantizar el avance hacia economías más prósperas, sociedades más justas y democracias más sólidas. La adecuada incorporación de los jóvenes al mercado laboral no sólo es esencial para el “éxito” en el trabajo, sino que además tiene un efecto multiplicador a lo largo de sus vidas, así como en sus familias y países. La juventud es una etapa crucial en la que los jóvenes empiezan a realizar sus aspiraciones personales, asumir su independencia económica y encontrar su lugar en la sociedad. Una difícil incorporación al mundo del trabajo tendrá graves repercusiones en los jóvenes, en particular, un alto riesgo de pobreza y la pérdida de valiosas calificaciones, talento y energía.

La trayectoria del empleo juvenil es muy sensible al ciclo económico. En general, los jóvenes son los primeros en perder sus empleos en tiempos de contracción económica, y los últimos en obtener un trabajo cuando la economía repunta. Ésta es una de las principales razones que explica que los jóvenes se hayan visto seriamente afectados por la crisis económica mundial.

Hoy el mundo se encuentra confrontado al enorme desafío que plantea el empleo juvenil. Del total de personas desempleadas, estimado a 211 millones en 2009, cerca del 40 por ciento – es decir, aproximadamente 81 millones – tenían entre 15 y 24 años de edad.¹ El número de jóvenes desempleados aumentó en 6,7 millones sólo en 2009. Esta cifra contrasta con un promedio de crecimiento anual del desempleo juvenil de 191.000 en los diez años anteriores. Entre 2008 y 2009 las tasas de desempleo juvenil aumentaron en 4,6 puntos porcentuales en las economías desarrolladas y en la Unión Europea (UE), y en 3,5 puntos porcentuales en Europa Central y Sudoriental (en países no pertenecientes a la UE) y en la Comunidad de Estados Independientes (CEI). A mediados de 2010, el número de jóvenes desempleados en los países de la Unión Europea se elevaba 5,2 millones, con un incremento de 1,2 millones durante la crisis. El aumento del desempleo juvenil fue especialmente pronunciado en los Estados Bálticos, España, Eslovaquia e Irlanda. En los países de Europa Central y Sudoriental (no pertenecientes a la UE) y en la CEI el desempleo juvenil aumentó de forma similar, y a finales de 2010 la tasa de desempleo juvenil alcanzaba casi el 21 por ciento. Sin embargo, el desempleo por sí solo no es un indicador preciso de los problemas del mercado laboral con los que tropiezan los jóvenes en esos países. Muchos jóvenes tienen empleos precarios, mientras que otros trabajan en la economía informal.

La crisis económica mundial ha agravado la crisis del empleo juvenil que ya constituía un reto abrumador para muchos de los países de Europa Oriental y del Cáucaso.² En esos países, la integración de los jóvenes en el mercado laboral es más necesaria que nunca. Las tasas de desempleo juvenil, que se sitúan muy por encima del 35 por ciento en algunos países, figuran entre las más altas del mundo. A estas cifras alarmantes se suma el creciente número de hombres y mujeres jóvenes que trabajan en la economía informal. Las estimaciones relativas a los países para los que se dispone de datos muestran que más de un tercio de los trabajadores jóvenes tienen empleos informales sin gozar de cobertura social. Ello viene a sumarse al alto número de trabajadores jóvenes en empleos precarios

¹ A menos que se indique lo contrario, los datos sobre las tendencias mundiales que figuran en el presente documento han sido extraídos de la publicación de la OIT *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, Ginebra, agosto de 2010.

² El presente documento abarca los siguientes ocho países de Europa Oriental y del Cáucaso: Armenia (ARM), Azerbaiyán (AZE), Belarús (BLR), Croacia (HRV), Georgia (GEO), la ex República Yugoslava de Macedonia (FYRoM), Moldova (MDA) y Ucrania (UKR).

y a los numerosos jóvenes que han perdido la esperanza y que no participan en el empleo, ni en la educación o formación.

Estas tendencias tienen serias consecuencias sobre los jóvenes, ya que una gran proporción de las nuevas cohortes de la fuerza de trabajo van a engrosar las filas de los desempleados. Esta situación sin precedentes despierta preocupación ante el riesgo de perder una generación, vale decir, una cohorte de jóvenes descontentos y desalentados forzados a vivir al margen del mercado laboral. Como lo demuestran los recientes acontecimientos ocurridos en los Estados Árabes y el Norte de África, los altos niveles de inactividad forzada, el desaliento y las escasas oportunidades de empleo constituyen una amenaza para la estabilidad económica y social.

La promoción del empleo juvenil es uno de los temas centrales de la Presidencia húngara de la Unión Europea. En ese sentido, la Presidencia húngara ha emprendido varias iniciativas, algunas de ellas con el fin de debatir sobre la puesta en marcha de la iniciativa “Juventud en movimiento” – una de las iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020 – y de la iniciativa “Nuevas cualificaciones para nuevos empleos”.³ También se debatió sobre el empleo juvenil en el marco de la Conferencia de la Presidencia húngara “Actuar ante el desafío: El nuevo papel de los servicios públicos de empleo para ampliar las perspectivas de trabajo para los jóvenes”, celebrada en Budapest, los días 28 y 29 de abril del presente año. La Conferencia examinó el papel que pueden desempeñar los servicios públicos de empleo en la aplicación de las políticas de empleo para los jóvenes.

La Presidencia húngara ha elegido el empleo juvenil en los países candidatos y en seis países de la Asociación Oriental de la Unión Europea como tema de debate para la Reunión informal de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales que se celebrará el 15 de junio de 2011 durante la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

El principal objetivo del presente documento es ofrecer información general para nutrir el debate en la reunión informal, con el objetivo de favorecer el intercambio de experiencias y prácticas nacionales, y de definir las esferas prioritarias de la acción futura de los gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores en los países candidatos y socios de la UE. En la primera parte del documento se examinan los principales indicadores del mercado de trabajo de los jóvenes en los ocho países, mientras que en la segunda parte se reseñan algunas de las implicaciones de las políticas que atañen al empleo juvenil. En la última parte del documento se señalan algunas esferas en las que podría centrarse la labor futura y el diálogo en el ámbito del empleo juvenil, y se exponen brevemente algunas cuestiones que pueden ser objeto de debate.

³ El programa de la Presidencia húngara está disponible en <http://www.eu2011.hu/presidency>.

1. Mercados de trabajo de los jóvenes en crisis

Desde el inicio de la transición a la economía de mercado que se inició hace casi 20 años, la situación de los jóvenes en los mercados laborales de Europa Oriental y Asia Central ha sido bastante difícil.⁴ Pese al alto crecimiento económico registrado en muchos de los países de la región, en especial durante el período comprendido entre 2005 y 2007, el empleo aumentó en promedio en sólo medio punto porcentual durante la pasada década en los países examinados en el presente documento. La tasa media global de empleo en los ocho países concernidos fue del 49,6 por ciento en 2009, es decir 15 puntos porcentuales por debajo de la tasa del 64,6 por ciento registrada en la Unión Europea de los Veintisiete (UE-27) en el mismo año. La contracción económica engendrada por la crisis económica mundial exacerbó la situación.

En la mayoría de países, la crisis económica mundial ha tenido un grave impacto sobre el empleo juvenil. Sólo en Armenia y Belarús aumentó el empleo juvenil en el período comprendido entre 2007 y 2009. Las tasas de empleo juvenil en Azerbaiyán, Croacia, Georgia y Moldova registradas en ese período exhibieron caídas más pronunciadas que las de los trabajadores adultos. Asimismo, el desempleo juvenil empeoró en casi todos los países examinados en el presente documento. Los aumentos más altos del desempleo juvenil se registraron en Georgia (5,5 por ciento) y Ucrania (4,9 por ciento). En Azerbaiyán, Belarús y Moldova también se constataron aumentos del desempleo juvenil (0,6 por ciento en Azerbaiyán y Belarús y uno por ciento en Moldova), mientras que se constató un descenso del desempleo de los adultos en los dos últimos países.

En la presente sección del documento de antecedentes se examinan las principales tendencias de los mercados de trabajo de los jóvenes en los ocho países durante los años 2000, prestando especial atención al período correspondiente a la crisis económica mundial.

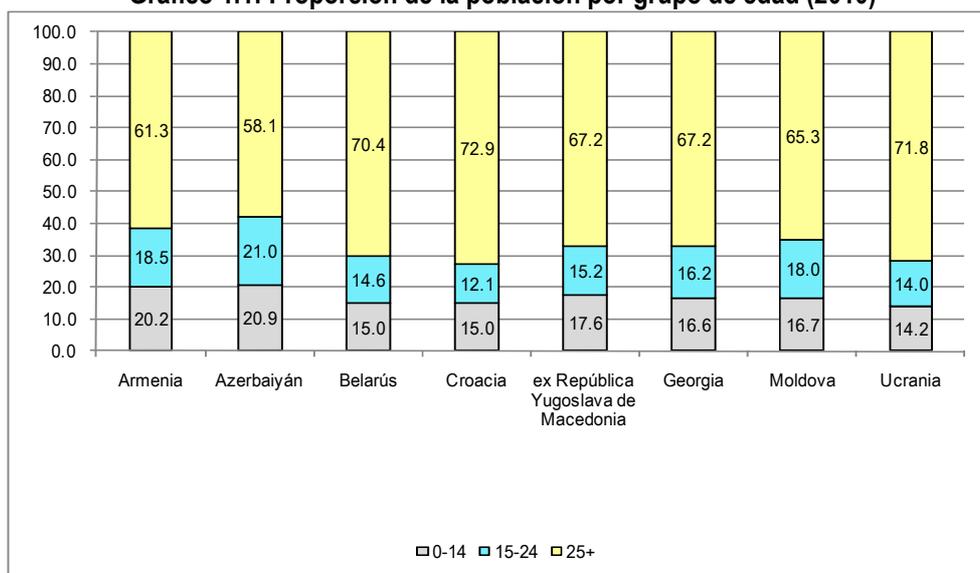
1.1. *Contracción de la mano de obra juvenil...*

La población de jóvenes alcanzó su máximo nivel en la mayoría de países alrededor de 2005, pero posteriormente la proporción de jóvenes disminuyó, en especial en Armenia (-1,1 puntos porcentuales), Belarús y Ucrania (-1,8 puntos porcentuales). En Azerbaiyán, Georgia y Moldova también se registró una disminución de la población de jóvenes, pero sólo varió entre 0,2 y 0,4 puntos porcentuales. En 2010, Azerbaiyán tenía la población más joven de la región (véase el Gráfico 1.1).

Se prevé una disminución de la población de jóvenes como proporción de la población total en los ocho países para 2035. En esa fecha, la proporción de jóvenes respecto de la población total deberá reducirse en más de 5 puntos porcentuales en Armenia, Azerbaiyán y Moldova.

⁴ En el Sistema de Naciones Unidas, y en todas sus estadísticas e indicadores, se entiende por jóvenes a las personas de 15 a 24 años de edad.

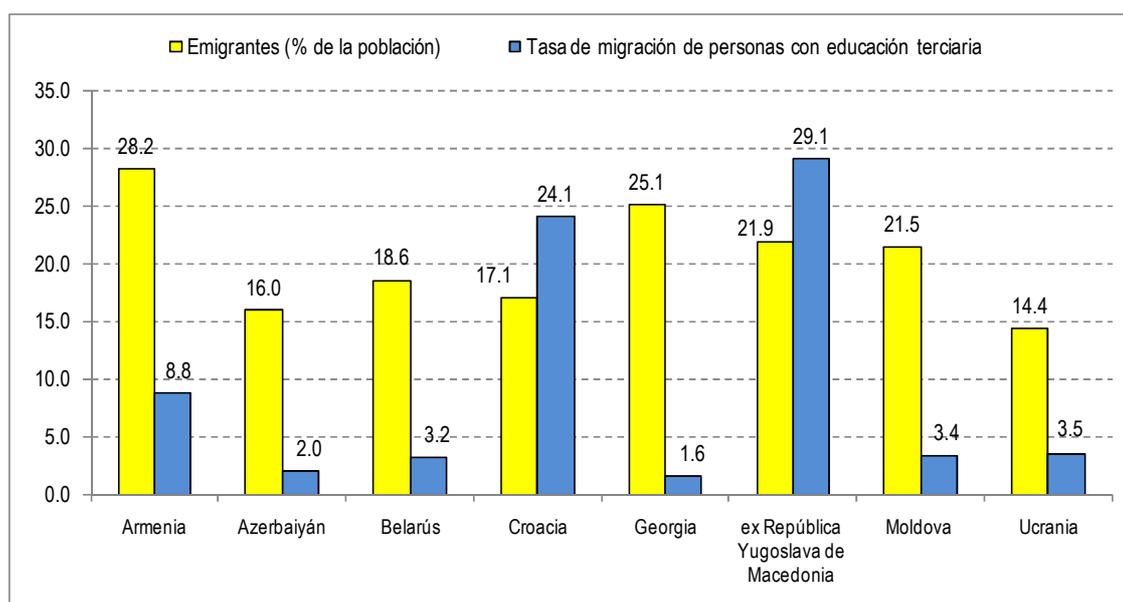
Gráfico 1.1: Proporción de la población por grupo de edad (2010)



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, *Estimaciones de la población*, disponible en: http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm.

No se dispone en general de datos sobre la migración laboral desglosados por grupo de edad. Sin embargo, hay indicios de que los jóvenes de 18 a 35 años forman gran parte de los trabajadores migrantes. Por ejemplo, los jóvenes trabajadores migrantes de Moldova representan cerca de una cuarta parte de todos los trabajadores migrantes, y entre ellos las mujeres jóvenes representan más de un tercio. En el Gráfico 1.2 se ofrecen estimaciones de la población que trabaja en el extranjero y la tasa de migración de las personas titulares de un certificado de educación terciaria. En 2010, Armenia, Georgia, la ERY de Macedonia y Moldova se situaban entre los 30 principales países emigrantes en términos de porcentaje de la población, mientras que Moldova se encontraba entre los diez primeros en términos de remesas en porcentaje del PIB (23,1 por ciento). Armenia y Georgia tienen una masa de migración igual a más de un cuarto de su población, mientras que Croacia y la ERY de Macedonia registraron las tasas más altas de fuga de cerebros (con 24,1 y 29,1 por ciento de migrantes que poseen un diploma de educación terciaria, respectivamente). Cabe mencionar, que los antecedentes educativos de los migrantes han variado mucho a lo largo de la pasada década, observándose un aumento de la proporción de trabajadores migrantes con educación terciaria. Los principales países de destino de los trabajadores migrantes de Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Moldova y Ucrania son la Federación de Rusia y otros países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En el caso de los trabajadores migrantes de Croacia y la ERY de Macedonia, la Unión Europea sigue siendo el principal destino.

Gráfico 1.2: Migrantes (porcentaje de la población) y tasa de migración de personas con educación terciaria (2010)



Fuente: Banco Mundial, *Datos sobre migración y remesas*, Washington D.C., 2011, disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances>.

En 2009, la proporción media de jóvenes con respecto a la fuerza de trabajo de los ocho países examinados en el presente documento era del 37,2 por ciento. Esta tasa es inferior en más de 6 puntos porcentuales a la de la UE-27, e inferior en cerca de 14 puntos porcentuales a la tasa mundial del 50,9 por ciento. Entre 2001 y 2009, las tasas de participación de la fuerza de trabajo juvenil disminuyeron en los ocho países con excepción de Armenia y Ucrania. Las caídas más pronunciadas se observaron en Azerbaiyán y Moldova (aproximadamente 11 puntos porcentuales), y en Croacia y la ERY de Macedonia (4,6 y 3,8 puntos porcentuales, respectivamente).

Cuadro 1.1: Principales indicadores del mercado laboral juvenil, desglosados por sexo, 2009 (porcentaje)

País	Tasa de participación en la fuerza de trabajo			Relación entre el empleo y la población			Tasa de desempleo		
	Total de jóvenes	Hombres jóvenes	Mujeres jóvenes	Total de jóvenes	Hombres jóvenes	Mujeres jóvenes	Total de jóvenes	Hombres jóvenes	Mujeres jóvenes
Armenia	59,3	66,2	52,3	30,2	37,7	22,7	48,9	43,0	56,6
Azerbaiyán	34,2	34,3	34,2	29,2	27,7	30,8	14,6	19,2	9,9
Belarús	42,5	45,0	39,9	33,5	35,7	31,2	21,1	20,5	21,8
Croacia	34,0	39,5	28,2	25,2	30,2	19,9	25,9	23,7	29,3
ex República Yugoslava de Macedonia (la)	32,1	37,0	26,8	14,3	17,4	11,1	54,8	52,7	58,5
Georgia	33,0	41,9	24,2	21,1	27,9	14,2	36,4	33,5	41,3
Moldova	20,6	21,6	19,7	17,4	18,1	16,7	15,4	15,8	14,9
Ucrania	41,5	46,4	36,5	34,1	38,0	30,1	17,9	18,2	17,5
Promedio	37,2	41,5	32,7	25,6	29,1	22,1	29,3	28,2	31,1
UE-27	43,8	47,0	40,6	35,1	37,2	33,0	19,8	20,9	18,5

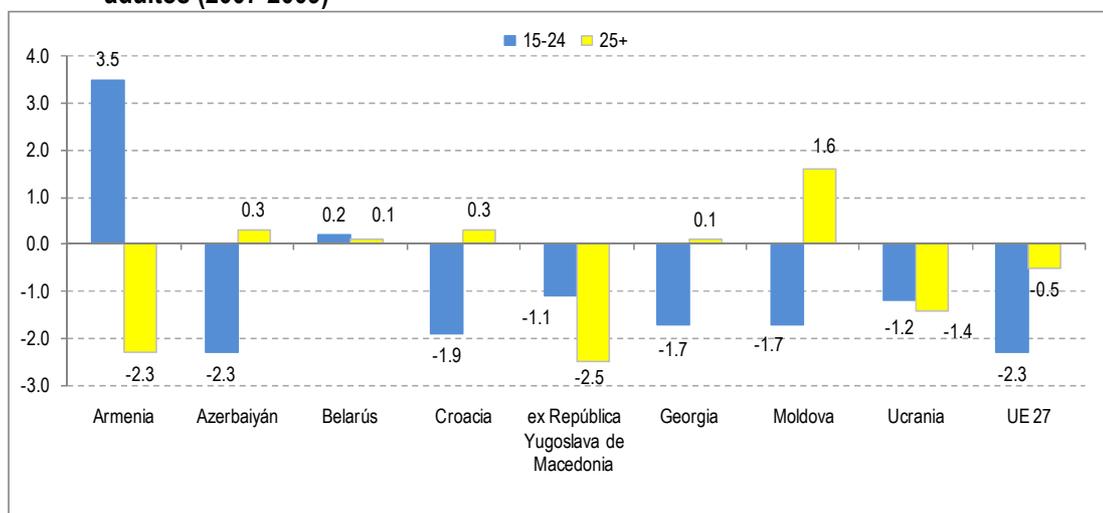
Fuente: OIT, *Indicadores clave del mercado de trabajo*, 2010. Los datos relativos a la UE-27 provienen de EUROSTAT.

Como se señala en el Cuadro 1.1, en 2009 las tasas más altas de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo se registraron en Armenia y las más bajas en Moldova. Al igual que en el caso de los adultos, las tasas de participación y de empleo de las mujeres jóvenes son inferiores a las de los hombres jóvenes en los ocho países, con excepción de Azerbaiyán. En los ocho países, se observa una disparidad de género en las tasas de participación de cerca de 9 puntos porcentuales. La tendencia al declive de las tasas de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo se debe principalmente al aumento de la participación de los jóvenes en la educación y prolongación de sus estudios. Asimismo, en Armenia, Belarús, Croacia, Georgia y la ERY de Macedonia, el desempleo es superior entre las mujeres jóvenes que entre los hombres jóvenes, lo que refleja importantes desigualdades en el mercado laboral basadas en el género. No obstante, la crisis económica ha tenido por efecto acortar en cierta medida la brecha relativa al género, ya que en muchos países los hombres jóvenes experimentaron una mayor disminución en el empleo y mayores aumentos del desempleo que las mujeres jóvenes. Por ejemplo, en Croacia durante el período comprendido entre 2008 y 2010, la tasa de empleo de los hombres jóvenes cayó en 2,7 puntos porcentuales, mientras que la tasa de las mujeres jóvenes más bien aumentó ligeramente (en 0,1 punto porcentual). Al mismo tiempo, la tasa de desempleo de los hombres jóvenes aumentó en 11,5 puntos porcentuales, casi el doble del incremento registrado para las mujeres (6,5 puntos porcentuales).

1.2. ... pero empleos más escasos y de menor calidad para los jóvenes

En 2009 la relación media entre el empleo juvenil y la población (o “tasa de empleo”) en los ocho países fue del 25,6 por ciento (29,1 por ciento para los hombres jóvenes y 22,1 para las mujeres jóvenes). Pese al sólido crecimiento económico, la tasa de empleo juvenil cayó en más de 2 puntos porcentuales entre 2001 y 2009, excepto en Armenia y Ucrania. La baja tasa de empleo juvenil indica que la economía no ha creado suficientes puestos de trabajo para los jóvenes que desean incorporarse al mercado laboral, al menos a la economía formal. En 2009 los ocho países registraron tasas de empleo juvenil inferiores tanto a la media del 35 por ciento de la UE-27 como a la cifra mundial del 44,4 por ciento. Sólo en Belarús y Ucrania la tasa de empleo juvenil aumentó efectivamente (en 1,9 y 2,9 puntos porcentuales, respectivamente) durante el período comprendido entre 2001 y 2009. En Ucrania, el alza fue más sustancial en el caso de los hombres jóvenes (del 32,5 al 38 por ciento) que en el de las mujeres jóvenes (del 28,6 al 30,1 por ciento). La caída más importante en el empleo juvenil se observó en Moldova (más de 9 puntos porcentuales), seguida de Azerbaiyán (8 puntos porcentuales) y Georgia (7,2 puntos porcentuales). En el Gráfico 1.3 se muestra la pérdida general más alta en el empleo juvenil en comparación con el empleo de los adultos durante el período comprendido entre 2007 y 2009.

Gráfico 1.3: Variación media en puntos porcentuales en las tasas de empleo de los jóvenes y de los adultos (2007-2009)



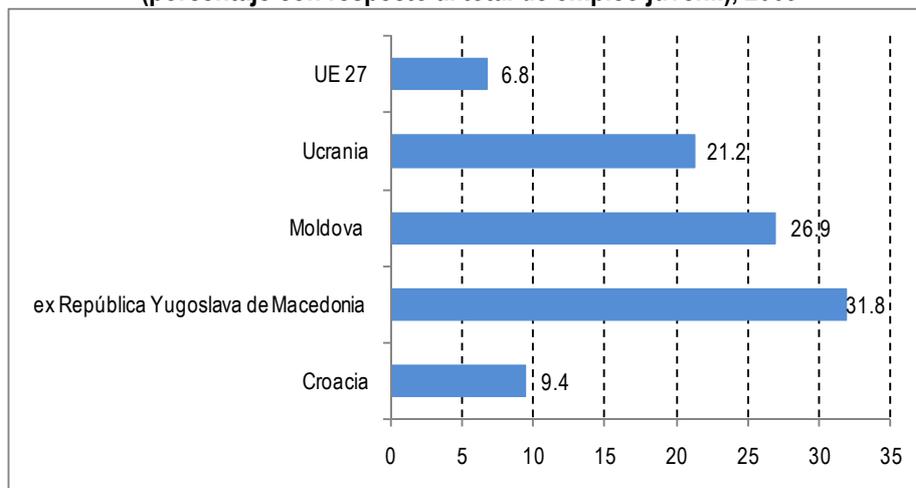
Fuente: OIT, *Indicadores clave del mercado de trabajo*, septiembre de 2010.

Empleo por sector y por situación laboral

El sector de servicios es el más importante proveedor de empleo para los jóvenes de la región (más del 50 por ciento de jóvenes empleados en países para los cuales se dispone de datos, en comparación con una media del 72 por ciento en la UE-27). Los jóvenes que trabajan en el sector manufacturero sólo superan un tercio del total de jóvenes empleados en Belarús y Croacia. El sector agrícola es el proveedor de empleo del 27,6 por ciento de trabajadores jóvenes en la ERY de Macedonia del 23 por ciento en Moldova y más del 22 por ciento de Ucrania. Aunque la proporción del sector de servicios con respecto al total de empleo juvenil aumentó durante primera década de 2000 en los ocho países, sólo en Croacia las proporciones de empleo juvenil en los sectores agrícola, manufacturo y de los servicios son similares a los observados en los países de la UE-27.

Los datos disponibles sobre la situación laboral muestran que más del 77 por ciento de trabajadores jóvenes de la región tienen un empleo asalariado. El porcentaje de jóvenes que ejercen una actividad independiente es de aproximadamente el 12 por ciento (en contraste con una media ligeramente superior al 4 por ciento en la UE-27), y entre ellos los jóvenes de Ucrania y Moldova son las más emprendedores (20,7 y 19,6 por ciento, respectivamente).⁵ El número de jóvenes que tienen un trabajo familiar no remunerado es más del doble de la tasa correspondiente en los adultos (9,5 y 3,7 por ciento, respectivamente). Ello sugiere que los jóvenes están más expuestos al empleo vulnerable que los adultos.⁶ La ERY de Macedonia exhibe la tasa más alta de trabajadores jóvenes en trabajo familiar (más del 27 por ciento). La proporción de jóvenes en situación de empleo vulnerable en la región representa el 22,3 por ciento del total del empleo juvenil (véase el Gráfico 1.4 *infra*), y las tasas más altas se registran en la ERY de Macedonia y Moldova.

Gráfico 1.4: Jóvenes en situación de empleo vulnerable (porcentaje con respecto al total de empleo juvenil), 2009



Fuente: OIT, *Indicadores clave del mercado de trabajo*, septiembre de 2010.

Tipo de contrato

El porcentaje medio de trabajadores jóvenes que trabajan a tiempo completo y tiempo parcial en los ocho países es del 93,4 y el 6,6 por ciento, respectivamente. Estas cifras son bastante similares a las de los trabajadores adultos (93,8 y 6,2 por ciento, respectivamente).⁷ Las más grandes diferencias entre los hombres y las mujeres jóvenes se observan en Croacia y Ucrania, donde la tasa de empleo a tiempo parcial de las mujeres jóvenes duplica a la de los hombres jóvenes (10,9 y 5,3 por ciento en

⁵ No se dispone de datos para Armenia, Azerbaiyán, Belarús y Georgia.

⁶ El empleo vulnerable se define como la suma de los jóvenes trabajadores independientes y los trabajadores familiares auxiliares.

⁷ No se dispone de datos para Armenia, Azerbaiyán, Belarús y Georgia.

Croacia y 5,6 y 2,5 por ciento en Ucrania). Sólo se dispone del porcentaje de jóvenes que tienen un trabajo a tiempo parcial involuntario en el caso de Croacia y la ERY de Macedonia, donde representa aproximadamente un tercio de todos los trabajadores jóvenes a tiempo parcial.⁸ La incidencia del tiempo parcial entre los jóvenes ucranianos es la más baja de los ocho países (3,8 por ciento).⁹

Únicamente Croacia, la ERY de Macedonia y Moldova publican datos desglosados por grupo de edad y sexo sobre los contratos de duración determinada que se otorgan a los nuevos contratados. En 2010, la proporción de trabajadores jóvenes en situación de trabajo temporal variaba entre un máximo de 38,2 por ciento en Croacia y un mínimo del 8,4 por ciento en Moldova, con respecto a un promedio del 42,2 por ciento en la UE-27 en el mismo año. En la ERY de Macedonia, se registraban dos trabajadores temporales jóvenes por cada trabajador temporal adulto. En el mismo país, las mujeres jóvenes presentan menos probabilidades que los hombres jóvenes de tener empleos temporales (27,8 mujeres jóvenes en comparación al 42,6 por ciento de hombres jóvenes), mientras que la situación inversa se observa en Croacia, donde el 43 por ciento de mujeres jóvenes que trabajan tienen un empleo temporal, con respecto al 35 por ciento de hombres jóvenes.

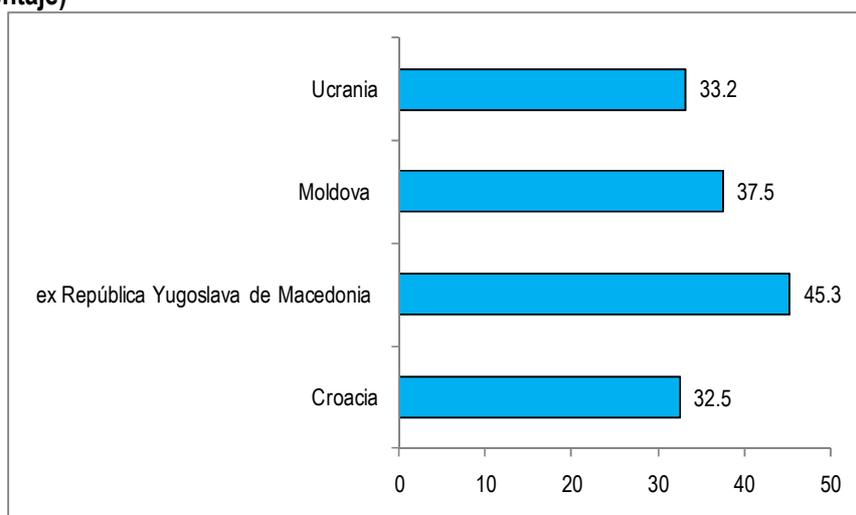
Empleo informal

Durante el período de transición, en el que la eliminación de empleos superó en gran medida la creación de empleos, el trabajo en la economía informal se convirtió en una estrategia de supervivencia para muchas personas incapaces de encontrar un empleo en la economía formal, o para aquellos que se veían obligados a complementar los ingresos fruto de empleos poco remunerados (múltiples empleos). No se utilizan criterios uniformes para medir el empleo informal en los ocho países examinados. Sin embargo, las estimaciones disponibles señalan un aumento considerable en el sector informal desde los años 2000, y se observa que la tasa de trabajadores jóvenes en la economía informal supera en un tercio el total de empleo juvenil en los países sobre los que se dispone de datos. El empleo informal en Ucrania, según los resultados de la encuesta sobre la población activa de 2010, representa el 22,9 por ciento del total de empleo, mientras que la proporción de trabajadores jóvenes en la economía informal es del 33,2 por ciento (35,2 por ciento para los hombres jóvenes y 30,5 por ciento para las mujeres jóvenes). En Moldova, la proporción global de empleo informal es del 30,4 por ciento, y los trabajadores jóvenes en la economía informal representan el 37,5 por ciento del total de empleo juvenil (43,3 por ciento para los hombres jóvenes y 30,4 por ciento para las mujeres jóvenes). En la ERY de Macedonia, la informalidad entre los trabajadores jóvenes está aún más extendida. En 2010, cerca de la mitad del total de empleo juvenil (46,9 por ciento de hombres jóvenes y 42,3 por ciento de mujeres jóvenes) se encontraba en la economía informal. Esta tasa, sin embargo, es sensiblemente inferior respecto a los resultados de la encuesta sobre la población activa de 2002, que indicaban una tasa de informalidad entre los trabajadores jóvenes del 63 por ciento. En el Gráfico 1.5 se presentan estimaciones numéricas sobre la magnitud del empleo informal entre los jóvenes. La elevada proporción del empleo informal confirma la deficiente calidad del empleo juvenil en los países analizados, en los que muchos trabajadores jóvenes no gozan de los derechos básicos en el trabajo, no poseen un contrato de empleo y no benefician de seguro de salud ni cotizan a un plan de pensiones.

⁸ Base de datos en línea EUROSTAT.

⁹ OIT, *The youth labour market in the Ukraine*, abril de 2011 (no publicado).

Gráfico 1.5: Estimaciones de la incidencia del empleo informal entre los trabajadores jóvenes (porcentaje)



Fuente: Cálculos basados en los informes nacionales, OIT, abril de 2011 (no publicado).

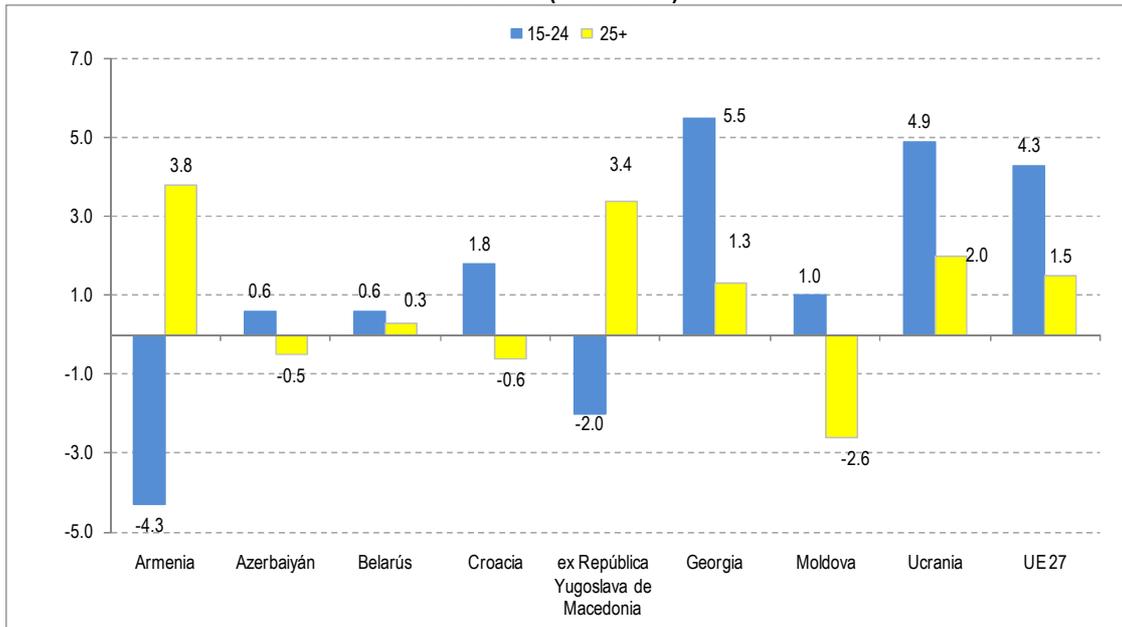
Las estimaciones numéricas disponibles muestran que la informalidad es superior entre los adolescentes (15-19 años) que entre los jóvenes adultos (20-24 años), y entre los trabajadores jóvenes (15-24 años) que entre los trabajadores adultos. Otra característica es la composición del empleo informal, en el que la más alta proporción de trabajadores informales se encuentra en la agricultura, la construcción y los servicios. Lamentablemente, en la mayoría de los casos no se dispone de datos sobre la composición de la fuerza de trabajo informal por subsector. Los datos relativos a Croacia, la ERY de Macedonia, Moldova y Ucrania muestran que una gran proporción de trabajadores jóvenes informales se encuentran en ocupaciones relacionadas con la venta al por mayor y el comercio de detalle, así como en hoteles y restaurantes. El mayor nivel de instrucción está asociado con una menor incidencia del empleo informal en todos los grupos de edad, incluidos los trabajadores jóvenes. El empleo informal también parece más extendido en los trabajadores jóvenes que viven en las zonas rurales.

1.3. Desempleo juvenil: un enorme desafío

El desempleo juvenil sigue siendo un enorme desafío para los ocho países examinados en el presente informe. En 2009, más del 29 por ciento de los jóvenes que participan en la fuerza de trabajo se encontraban desempleados (28,2 por ciento para los hombres jóvenes y 31,1 por ciento para las mujeres jóvenes). En comparación, en el mismo año la tasa de la UE-27 era del 19,8 por ciento, y la tasa mundial del 3 por ciento.

Los datos de la mayoría de los países examinados confirman que los trabajadores jóvenes fueron los más seriamente afectados por la crisis económica, y que exhibieron los más altos aumentos de desempleo y las más pronunciadas caídas del empleo. El Gráfico 1.6 muestra la variación porcentual en el desempleo de los jóvenes y adultos durante la crisis. En la mayoría de países, el aumento del desempleo juvenil se derivó de los pronunciados incrementos de la tasa de desempleo en los hombres jóvenes, mientras que las mujeres jóvenes parecieron menos afectadas. Ello puede obedecer a la composición sectorial del empleo juvenil, y al hecho de que los sectores económicos más afectados por la crisis fueron los dominados por la presencia masculina. Tal es el caso en especial de los sectores manufacturero y de la construcción. El desempleo juvenil disminuyó durante la crisis únicamente en la ERY de Macedonia. Ello se debe probablemente a las medidas adoptadas por el gobierno, que pueden haber sido particularmente favorables para los trabajadores jóvenes (véase la Parte 2 *infra*).

Gráfico 1.6: Variación media en puntos porcentuales en las tasas de desempleo de los jóvenes y de los adultos (2007-2009)



Fuente: OIT, *Indicadores clave del mercado de trabajo*, 2010.

Con tasas muy superiores al 35 por ciento, algunos de los países examinados en este documento exhiben las tasas más altas de desempleo juvenil del mundo. En el período anterior a la crisis, la mayoría de estos países habían experimentado una importante disminución del desempleo en general, y unos cuantos también habían logrado reducir el desempleo juvenil. Por ejemplo, la tasa de desempleo juvenil disminuyó en Croacia en más de 21 puntos porcentuales entre 2001 y 2007. Sin embargo, esos incrementos fueron totalmente anulados por la crisis mundial del empleo. La relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la tasa total de desempleo se deterioró en prácticamente los ocho países, traduciendo un empeoramiento del mercado laboral juvenil en los últimos diez años. Por ejemplo, durante el período comprendido entre 2001 y 2007, la relación del desempleo entre los jóvenes y los adultos aumentó de 1,4 a 2 en Armenia y de 1,9 a 2,7 en Georgia. La desventaja relativa de los trabajadores jóvenes en comparación con los adultos en los ocho países es tal que en los últimos años de la primera década de los 2000 se registraba una media de 2,6 jóvenes desempleados por cada desempleado adulto en los ocho países (véase el Cuadro 1.2 que muestra esta relación por país).

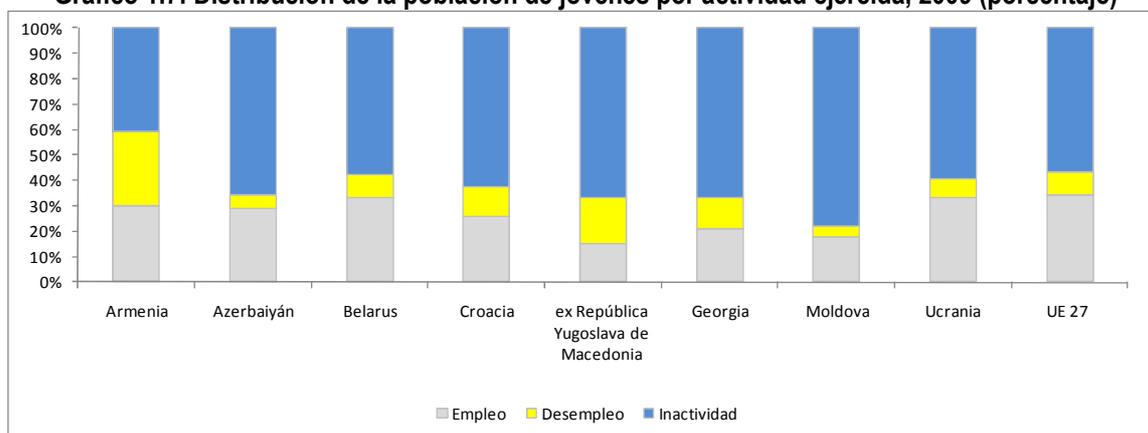
Cuadro 1.2: Relación del desempleo entre los jóvenes y los adultos

País	Año	Relación
Armenia	2007	2,5
Azerbaiyán	2008	3,1
Belarús	2009	2,4
Croacia	2010	3,3
ex República Yugoslava de Macedonia (la)	2010	1,8
Georgia	2008	2,8
Moldova	2010	2,9
Ucrania	2010	2,3
<i>UE-27</i>	2010	2,4

Fuente: OIT, *Indicadores clave del mercado de trabajo*, op. cit, 2010. Los datos relativos a la UE-27, Croacia y la ERY de Macedonia provienen de EUROSTAT.

La relación del desempleo juvenil (la proporción de jóvenes desempleados con respecto a la población total de jóvenes) es otro indicador de la desventaja de los trabajadores jóvenes en términos de desempleo. Junto con las tasas de empleo y de inactividad, ofrece una imagen de la distribución de los jóvenes por la actividad ejercida (véase el Gráfico 1.7). La relación media del desempleo juvenil correspondiente a los ocho países es del 12 por ciento. La relación más alta (29,1 por ciento) se observa en Armenia, seguida por la ERY de Macedonia (17,9 por ciento), mientras que la relación más baja se registró en Azerbaiyán (5 por ciento) y en Moldova (3,9 por ciento).

Gráfico 1.7: Distribución de la población de jóvenes por actividad ejercida, 2009 (porcentaje)



Fuente: OIT, *Indicadores clave del mercado de trabajo*, op.cit. 2010. Los datos relativos a la UE-27, Croacia y la ERY de Macedonia provienen de EUROSTAT.

La correlación entre el nivel de instrucción y el desempleo, es decir que a mayor nivel de instrucción menor tasa de desempleo juvenil, en general es válida en los ocho países. Sin embargo, casi en todos los países empieza a plantearse la cuestión de los jóvenes “con estudios” pero desempleados. Por ejemplo, en la ERY de Macedonia, la tasa de desempleo para las personas con educación terciaria aumentó en 4 puntos porcentuales entre 2005 y 2010, mientras que la tasa de desempleo de las personas con educación primaria y secundaria disminuyó en 7,8 y 16,7 puntos porcentuales, respectivamente. Sin embargo, es preciso tomar con precaución esta información, y proceder a su lectura junto con otros indicadores del mercado laboral juvenil. De hecho, en muchos casos, los jóvenes con menores niveles de educación probablemente se encuentran entre los subempleados o los inactivos.

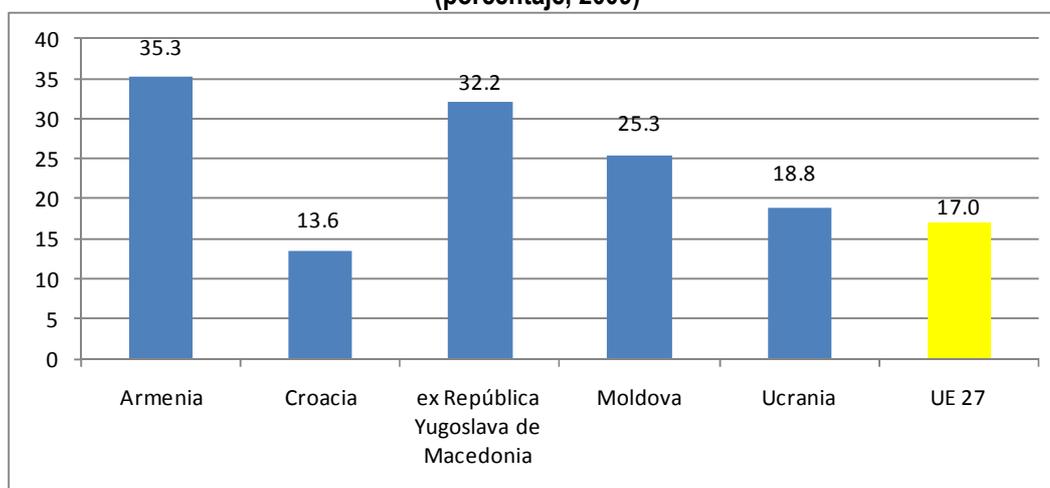
1.4. Inactividad y desaliento de los jóvenes

El alto nivel de inactividad es otra característica importante de los mercados de trabajo de los jóvenes en los ocho países. En 2009, la tasa media de inactividad entre los jóvenes era del 62,2 por ciento en esos países. Sin embargo, esta cifra carece de sentido a menos que se lea junto con la tasa de participación de los jóvenes en la educación y la formación. Lamentablemente, sólo se dispone de datos desglosados por sexo, grupo de edad y razón de la inactividad en algunos países. No obstante, la tasa de inactividad de los jóvenes durante el período comprendido entre 2001 y 2009 aumentó en todos los países, con excepción de Armenia y Belarús, principalmente como consecuencia del aumento de la proporción de la participación de los jóvenes en la educación.

En los últimos años, los investigadores han empezado a prestar cada vez más atención al indicador que mide el porcentaje de los jóvenes que no participan en el empleo ni en la educación o formación. Aunque la tasa de personas que no trabajan ofrece la ventaja de calcular el desempleo y la inactividad que no derivan de la asistencia escolar, no ofrece tanta información como la tasa de desaliento, que es más útil a los fines de la formulación de políticas. La proporción media de jóvenes que no participan en el empleo, ni en la educación o formación en los países para los que se dispone

de datos (véase el Gráfico 1.8) es del 25 por ciento en 2009, es decir 8 puntos porcentuales superior a la de la UE-27.

Gráfico 1.8: Jóvenes que no participan en el empleo ni en la educación o formación (porcentaje, 2009)



Fuente: OIT, *Indicadores clave del mercado de trabajo*, op.cit. Los datos correspondientes a Armenia provienen de Banco Mundial, *Armenia: Dinámica del mercado laboral*, Washington D.C., 2007. La cifra correspondiente a la UE-27 proviene de EUROSTAT.

Los jóvenes que requieren atención urgente son los que no participan en el empleo ni en la educación o formación, y que se encuentran involuntariamente inactivos. Estos trabajadores jóvenes desalentados están al margen del mercado laboral y probablemente se incorporarían a la fuerza de trabajo si consideraran que la situación económica o sus perspectivas de empleo podrían ser mejores. La situación de estos jóvenes puede justificar que no se tenga en cuenta el requisito de búsqueda de empleo para el cálculo de una tasa relajada de desempleo de los jóvenes inactivos que desean trabajar y están disponibles. Se dispone de datos sobre el desaliento de los trabajadores jóvenes como proporción de la población total de jóvenes únicamente para Ucrania (2,7 por ciento), la ERY de Macedonia (2 por ciento) y Moldova (1,8 por ciento).

2. Políticas de promoción del trabajo decente para los jóvenes en el período de recuperación económica

El breve análisis expuesto en la Parte 1 del presente documento sobre los mercados de trabajo de los jóvenes en los ocho países pone de relieve los principales desafíos que enfrentan los jóvenes en la transición de la escuela al trabajo. En la mayoría de los países, los jóvenes exhiben altas tasas de desempleo e inactividad. Si trabajan, tienen más probabilidades que sus contrapartes adultos de encontrarse en empleos temporales o en la economía informal. Su posición en el mercado laboral ha empeorado mucho prácticamente en todos los países durante la reciente crisis económica. En la Parte 2 del presente documento se examinan brevemente las principales implicaciones de estos desafíos respecto a las políticas de promoción del trabajo decente para los jóvenes.

2.1. Establecer un marco de políticas de promoción del empleo juvenil

Las condiciones previas para crear empleos orientados a todas las categorías de la población, incluidos los jóvenes, son estimular la demanda y situar al empleo en el centro de las políticas de recuperación económica. Las opciones políticas que persiguen altos niveles de empleo global y la calidad del empleo también aumentan las probabilidades de que la mano de obra juvenil obtenga trabajo decente.

Los desafíos que plantea el empleo en los ocho países exigen estrategias integrales y coherentes que aborden el empleo como un objetivo prioritario de la política económica y social, y que incluyan objetivos explícitos y resultados de política relativos al empleo juvenil. Con el fin de solventar los déficits de trabajo decente al que se confronta un gran número de trabajadores, estas estrategias también deberán apuntar a mejorar la calidad del empleo, en especial para los trabajadores jóvenes que están sobrerrepresentados en la economía informal y en el empleo precario. En consecuencia, es importante que las estrategias de recuperación del empleo vayan acompañadas de políticas que ofrezcan un régimen básico de protección social con miras a reducir la exclusión social entre los jóvenes, corregir las desigualdades entre los hombres jóvenes y las mujeres jóvenes, y promover una fuerza de trabajo juvenil saludable y productiva.

Dar prioridad al empleo juvenil en el país implica que el marco político nacional incluya un conjunto de políticas coherentes que aborden el empleo juvenil en las estrategias de desarrollo nacional y las políticas de empleo. Esta prioridad debe quedar claramente sentada mediante el establecimiento de objetivos realistas, resultados previstos y resultados de políticas que puedan medirse. Con el fin de que esta prioridad se transforme en acción, también deben asignarse los recursos adecuados para su aplicación.

El examen del marco de políticas de los ocho países examinados en el presente documento muestra que, si bien la promoción del empleo juvenil está contemplada en distintas políticas que en algunos casos están integradas en las estrategias de desarrollo nacional y en las políticas de empleo, en otros no existe en general un marco de políticas integral que establezca un conjunto claro de prioridades políticas, objetivos y resultados en materia de empleo juvenil. Además, la financiación suele asignarse a la ejecución de programas de limitado alcance y, en la mayoría de los casos, se subestiman o no se prevén los recursos necesarios para la aplicación de las políticas. Curiosamente, las disposiciones relativas al empleo juvenil que están mejor articuladas, están integradas en las políticas de desarrollo en favor de los jóvenes adoptadas recientemente por cuatro de los países objeto de examen. En términos generales, se tiende a poner mayor énfasis en las medidas relativas a la oferta mientras que son menos frecuentes las intervenciones destinadas a aumentar la demanda de trabajadores jóvenes. Por último, la contraposición de prioridades en varias políticas y planes de acción ocasiona una pérdida de coherencia. Por consiguiente, el impacto de tales políticas y acciones es muy limitado. Croacia ofrece un buen ejemplo de un marco de políticas coherentes en la esfera de la empleabilidad juvenil: la prioridad de mejorar la empleabilidad de los jóvenes y mejorar los servicios del mercado laboral destinados a ellos, prevista en el marco de desarrollo estratégico, se especifica en la estrategia nacional de empleo, y las medidas que deben tomarse al respecto se definen en detalle en el programa nacional para la juventud.

Menos común aún son las políticas sectoriales (por ejemplo, en relación con el comercio y la industria, la agricultura y el desarrollo regional) que contienen medidas que tienden a explotar el elevado potencial que ofrece el desarrollo sectorial para el empleo juvenil. Un ejemplo de política sectorial que está explícitamente orientada a aumentar el empleo entre los jóvenes es la política de desarrollo de la industria ligera en Moldova, destinada a mejorar la empleabilidad de los jóvenes en las ocupaciones demandadas por la industria ligera.

Es preciso elaborar planes nacionales de acción para el empleo juvenil con el fin de mantener la coherencia entre las disposiciones que atañen al empleo juvenil establecidas en las distintas esferas de políticas, y determinar resultados claros y medibles utilizando recursos específicos en un plazo definido. Tales planes de acción desempeñarían el importante papel de fomentar la coordinación interinstitucional reuniendo alrededor de una misma mesa a diversos formuladores de políticas y actores, incluidos los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Los datos disponibles referentes a otros países revelan que el diálogo social desempeña un importante papel en la elaboración de un marco de políticas propicio a la promoción del trabajo decente para los jóvenes. En general, es preciso que los interlocutores sociales participen más en la agenda del empleo juvenil en los ocho países. Su participación en la formulación y aplicación de

políticas y programas sobre el empleo juvenil es una manera eficaz de mejorar la pertinencia y el impacto de las intervenciones relativas al empleo juvenil. Las organizaciones de empleadores desempeñan una importante función en el fomento del aprendizaje y la formación en las empresas. También pueden promover el espíritu empresarial entre los jóvenes y ofrecer distintos servicios de apoyo a los jóvenes emprendedores. Los sindicatos son importantes para lograr que se dé prioridad en la agenda política a las cuestiones tales como la creación de empleo, la mejora de las condiciones laborales y la promoción de los derechos de los jóvenes en el trabajo, y pueden promover acciones favorables para la organización y representación de los jóvenes.

2.2. Mejorar la empleabilidad juvenil y proporcionar experiencia laboral

El acceso a educación y formación de alta calidad y pertinente es un aspecto central de las estrategias de empleo de varios de los países considerados en el presente documento. El impacto del aprendizaje y la formación es de suma importancia respecto a la determinación de la empleabilidad de la mano de obra y el clima de inversión de una economía. La educación y formación que dotan de calificaciones y experiencia laboral a los jóvenes pueden ser eficaces para facilitar la transición al trabajo decente.

La transformación económica como consecuencia de la transición a una economía de mercado en los países de Europa Central y Oriental ha agitado mucho sus sistemas de educación y formación. Los países han tenido que reorientar sus respectivos sistemas nacionales para satisfacer las exigencias de la economía de mercado, así como las dimanantes de la creciente globalización, liberalización del comercio y el cambio tecnológico.

Desde los años noventa, la educación secundaria y terciaria aumentó en los ocho países, incluso mediante el suministro de educación en universidades privadas. En los años 2000, la inversión pública en la educación como porcentaje del PIB aumentó en la mayoría de países, alcanzando en Belarús, Croacia, la ERY de Macedonia y Ucrania niveles de gasto en educación similares a los de la UE (6,2 por ciento). Sin embargo, la calidad de la educación y formación está muy rezagada respecto a las necesidades del mercado laboral.

La educación superior y la formación presentan ventajas en los mercados laborales de los ocho países, aunque su importancia ha disminuido en los últimos años. En Azerbaiyán, por ejemplo, la tasa de empleo de los jóvenes con educación superior es del 73,6 por ciento, en comparación con el 66,3 por ciento para los trabajadores jóvenes que sólo tienen educación secundaria.

Pese a los avances logrados respecto al aumento de los niveles de calificaciones de la fuerza de trabajo juvenil, los datos disponibles de todos los países indican una menor participación de los jóvenes en la educación y formación profesionales, y un desequilibrio entre los resultados educativos y las calificaciones exigidas por el mercado laboral. En Armenia, por ejemplo, nada menos que el 56 por ciento de trabajadores jóvenes se encuentran empleados en ocupaciones distintas de la formación que han recibido. Además, muchas empresas de los ocho países admiten que la falta de calificaciones adecuadas es un obstáculo para aumentar el rendimiento empresarial. Este es el caso de la mitad de las firmas de Belarús, más del 40 por ciento de las empresas de Ucrania y una cuarta parte de los establecimientos de Armenia.¹⁰

La experiencia laboral es muy valorada por los empleadores, y no tenerla constituye un obstáculo importante para las personas que buscan empleo. Muchos de los jóvenes se sienten atrapados en un círculo vicioso que les impide adquirir experiencia laboral porque no pueden encontrar un primer trabajo, y no pueden obtener un empleo porque no tienen experiencia laboral. Para salir de este círculo vicioso, varios países han adoptado un cierto número de reformas, por

¹⁰ Banco Mundial, *Business environment and enterprise performance survey*, Washington D.C.
<http://beeps.prognoz.com/beeps/MultiHandler.ashx?slc>AboutAnalyzingData>.

ejemplo, incorporando períodos de práctica en la empresa en el plan de estudios de los programas de educación profesional y formación. Otros países, en especial en América del Norte, han introducido programas que ofrecen a los jóvenes empleos de verano y empleos a tiempo parcial durante su período de estudios.

Los programas de formación que tienden a aumentar la empleabilidad de los jóvenes constituyen una estrategia que puede facilitar la transición de la escuela al trabajo. Durante la reciente crisis económica, muchos países han ampliado sus programas o invertido en el suministro de calificaciones para las ocupaciones prioritarias. Algunos países han optado por invertir en suministrar calificaciones técnicas a la población juvenil, y con este fin han aumentando la financiación de las escuelas de formación profesional y técnica, incrementando así el número de plazas de formación para los jóvenes. En algunos casos, la formación está acompañada de incentivos destinados los empleadores con el fin de que contraten a los jóvenes una vez que culminen la formación. Otros países han introducido primas destinadas a los empleadores como incentivos para la incorporación de aprendices.

El sistema de aprendizaje, que está bastante difundido en la mayoría de los ocho países, prácticamente desapareció durante el período de transición. Este sistema es considerado una de las principales razones de los bajos niveles de desempleo juvenil que ostentan algunos países de Europa (véase el Recuadro 2.1). Muchos investigadores atribuyen el relativo bajo nivel de desempleo juvenil registrado en esos países durante la reciente crisis económica a la eficacia de sus sistemas de aprendizaje y al apoyo que el gobierno prestó a esa importante institución durante la crisis.

Recuadro 2.1: Proporcionar experiencia laboral a los jóvenes por medio del aprendizaje

El aprendizaje – o “sistema dual”, que combina la educación en la escuela y la formación en la empresa, es un sistema de demostrada eficacia de aprendizaje centrado en el trabajo en Austria, Dinamarca, Alemania y Suiza. En estos países, el bajo desempleo juvenil suele atribuirse a su sistema de aprendizaje, que ofrece satisfactoriamente a un gran número de jóvenes una educación de calidad y la formación necesaria en las calificaciones demandadas por los empleadores. La participación de los interlocutores sociales en la concepción y aplicación del programa garantiza que los aprendizajes respondan a las exigencias del mercado laboral.

No obstante, los programas de aprendizaje también pueden ser limitados y rígidos. En ciertos casos, no son suficientemente dinámicos para adaptarse a los rápidos cambios de la tecnología y la organización del trabajo. Varios países han reformado sus sistemas de aprendizaje para responder a la demanda de calificaciones de otra índole y de más alto nivel, comprendiendo mejor el contexto económico y social más amplio de las ocupaciones, del trabajo y de la industria. Por ejemplo, algunos países han introducido un sistema de aprendizaje flexible conocido como “learnership” (teoría y práctica). Este sistema abarca una amplia gama de calificaciones y supone la colaboración con diversas instituciones (el sector público, las empresas y las universidades).

Fuente: Adaptado de OIT, *Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes*, Documento informativo, Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir”, Ginebra, 13 a 15 de octubre de 2004.

2.3. Apoyar al sector privado en la creación de empleos decentes para los jóvenes

Un entorno empresarial propicio, combinado con políticas económicas y sociales centradas en el empleo, alienta la inversión, promueve mayores niveles de crecimiento y facilita la creación de más y mejores empleos. Un marco jurídico y reglamentario inadecuado (por ejemplo, con respecto a la inscripción de las empresas, la concesión de licencias, los impuestos y el acceso al crédito, deficientes medidas de salvaguardia de los derechos de propiedad y un sistema judicial ineficaz) pueden limitar el desarrollo de empresas sostenibles y tener un efecto disuasivo sobre la creación de empleos. Varias reformas fueron adoptadas durante el proceso de transición con el fin de respaldar el crecimiento del sector privado y aumentar la creación de empleos. El sector privado es hoy el principal proveedor de

empleo. Las políticas públicas pueden ayudar a que el mercado funcione mejor y mejorar el clima de inversión.

Pese a los considerables progresos logrados por los ocho países, en algunos de ellos aún es posible mejorar el entorno empresarial mediante la reducción de los obstáculos a la actividad empresarial, el apoyo a la formalización de las empresas y la aplicación de una legislación laboral que proteja los derechos de los trabajadores y garantice la buena gobernanza del mercado laboral.

Las estrategias centradas en incrementar el nivel de empleo de los jóvenes no serán eficaces a menos que las empresas se comprometan con los jóvenes e inviertan en ellos. Sólo la mejora de la competitividad y el apoyo a la inversión en los sectores dinámicos permitirán que las empresas aumenten al máximo su capacidad para crear empleos decentes en beneficio de los jóvenes que se incorporan al mercado laboral. Las políticas que ofrecen incentivos fiscales, respaldan el desarrollo de infraestructura y establecen reglamentaciones propicias a las empresas que operan en los sectores competitivos con una alta elasticidad de empleo juvenil pueden crear una amplia gama de oportunidades de trabajo al generar una importante demanda de mano de obra a mediano y largo plazo. Del mismo modo, los incentivos que alientan a las empresas sostenibles a suministrar experiencia laboral a los jóvenes pueden tener un importante efecto sobre los resultados del empleo juvenil. En el Recuadro 2.2 se ponen de relieve varias esferas en las que el sector privado puede desempeñar un importante papel en la promoción del empleo juvenil.

Recuadro 2.2: Medidas del sector privado para promover el empleo juvenil

Las empresas pueden desempeñar un importante papel en la promoción del trabajo decente para los jóvenes. Pueden participar en la formulación de políticas de formación que satisfagan las necesidades del mercado, suministrar experiencia laboral y programas de tutoría, y facilitar el acceso de los jóvenes a los mercados, así como a capitales y redes de contactos. La inversión en los jóvenes sólo puede crear una situación beneficiosa para todos. También es una forma para las empresas de emprender iniciativas de responsabilidad social empresarial. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de medidas del sector privado para promover el empleo juvenil:

- Entablar relaciones con escuelas, establecimientos de formación y universidades para abordar el desequilibrio entre la oferta y la demanda de calificaciones y aumentar la empleabilidad juvenil garantizando que la formación satisfaga las necesidades de las empresas, y cofinanciando el suministro de formación;
- Participar en programas de apoyo educativo que suministren experiencia laboral a los jóvenes, incluida la formación en el trabajo y otros programas de destinados a los jóvenes desfavorecidos;
- Suministrar formación en espíritu empresarial y programas de tutoría para los jóvenes emprendedores;
- Facilitar el acceso a capital inicial, redes de contactos y mercados, así como prestar servicios de desarrollo comercial;
- Establecer alianzas con los actores del sector público y privado, entre otros: i) servicios de empleo públicos y privados para llegar a las personas que buscan empleo; ii) gobiernos y otros interlocutores para lograr resultados sostenibles en materia de empleo juvenil; iii) miembros de redes de empresas que respaldan los programas de empleo juvenil e iniciativas de responsabilidad social empresarial.

El sector privado también puede ofrecer un camino profesional a los jóvenes que desean crear sus propios negocios. El desarrollo del espíritu empresarial puede crear opciones de carrera para los jóvenes liberando su potencial económico. También puede ofrecer una mayor independencia, mayores posibilidades de ingresos y satisfacción en el trabajo. Como se expone en la Parte 1, los jóvenes de los ocho países examinados en el presente documento parecen menos dinámicos que los adultos en materia de iniciativa empresarial. Esto también puede obedecer a los numerosos obstáculos adicionales que deben enfrentar los jóvenes que desean crear un negocio. En general, los jóvenes tienen menos calificaciones, conocimientos y experiencia en el ámbito empresarial, así como menos ahorros, menor acceso al crédito, menos redes comerciales y menos fuentes de información que las personas de más edad. Los bancos e instituciones financieras los consideran como un grupo de alto riesgo debido a que carecen de garantías y experiencia empresarial. Por estas razones, las estrategias de promoción del espíritu empresarial que forman parte de las políticas de empleo juvenil deben: i) respaldar la cultura empresarial, especialmente mediante una formación destinada a promover el

espíritu empresarial; ii) promover políticas y reglamentaciones propicias; y iii) desarrollar las capacidades de prestación de servicios. La promoción de la cultura empresarial debe iniciarse mientras que los jóvenes aún están participando en la educación y formación. Es preciso crear un entorno propicio y prestar servicios de apoyo para ayudar a los jóvenes que desean crear sus propios negocios. El fomento del espíritu empresarial juvenil basado en grupos, incluidas las cooperativas y empresas sociales puede brindar calificaciones complementarias y experiencias que son valiosas para empezar y dirigir una empresa.

2.4. Mejorar las políticas del mercado laboral para incrementar los resultados del empleo juvenil

Las políticas del mercado laboral pueden incrementar las oportunidades de empleo mejorando la asignación de recursos y la equidad de los mercados laborales. La legislación de protección del empleo, los costos de la mano de obra y las políticas activas de mercado laboral son importantes medios de acción política para la promoción del empleo juvenil.

La legislación de protección del empleo consiste en disposiciones legislativas sobre el trabajo que rigen la contratación y el despido de los trabajadores, en particular, las reglamentaciones sobre los contratos temporales y ordinarios, y las normas que regulan los despidos colectivos. La cuestión del impacto de la legislación de protección del empleo sobre el empleo juvenil es objeto de diversas interpretaciones. Por un lado, se sostiene que una mayor rigurosidad de la legislación de protección del empleo aumenta los costos de los despidos y reduce la flexibilidad de las empresas para adaptarse al ciclo económico. Ello podría repercutir negativamente sobre el empleo en general, y el empleo juvenil en particular, favoreciendo a aquellos que ya están empleados en detrimento de los que están buscando empleo (el efecto “empleados-desempleados”). Por otro lado, se estima que la legislación de protección del empleo garantiza la seguridad básica, incentiva más a los empleadores a invertir en capital humano y fomenta las relaciones de trabajo cooperativo, y todo ello en conjunto incrementaría la productividad, competitividad y eficacia en general.¹¹

Desde finales de los años noventa, las disposiciones de la legislación de protección del empleo han estado sujetas a varias reformas en los ocho países. En lo que atañe a las reglamentaciones sobre los contratos permanentes y la que rige los despidos colectivos, en alguna medida están en consonancia con las aplicadas en los países de la Unión Europea, excepto en Georgia, pero se han introducido reglamentaciones más flexibles respecto de los contratos temporales en muchos de los países. En general, el índice medio de la legislación de protección del empleo es similar al de la Unión Europea de los 15 (UE-15).

Los cambios en la legislación de protección del empleo han tenido una gran influencia sobre los tipos de empleos disponibles para los trabajadores jóvenes. Sin embargo, no se ha concretizado el aumento previsto del empleo juvenil: los resultados del empleo juvenil en realidad han empeorado en los últimos años en comparación con los de los adultos.¹² Como se señala en el Cuadro 2.1, pese al relativo bajo índice de la legislación de protección del empleo, Georgia ha experimentado tasas de desempleo juvenil superiores a las de Croacia, donde el índice es casi siete veces superior. Del mismo modo, si bien los índices relativos a Moldova y Ucrania son superiores a la media de los ocho países, sus tasas de desempleo juvenil se sitúan entre las más bajas y por debajo de las de la UE-15. Se pueden establecer paralelos similares en relación con otros países. Los análisis de regresión llevados a

¹¹ OIT, *Mejorar la perspectiva de los jóvenes y mujeres en el mundo del trabajo: Una guía para el empleo juvenil*, 2004.

¹² Cazes, S. y Nesporova, A., *Flexicurity: A relevant approach for Central and Eastern Europe*, OIT, 2007. Este estudio reveló que la rigurosidad de la legislación de protección del empleo tenía un impacto estadísticamente insignificante sobre el empleo juvenil en los países de Europa Central y Sudoriental. El estudio de Murayev (véase el Cuadro 2.1) reveló una correlación negativa estadísticamente significativa entre la rigurosidad de la legislación de protección del empleo y las relaciones entre el empleo y la población en los CEI y los países bálticos durante el período comprendido entre 1990 y 2009.

cabo recientemente por la OIT también han mostrado un débil vínculo entre la legislación de protección del empleo y el desempleo juvenil.¹³

Cuadro 2.1: Índice de la legislación de protección del empleo y el desempleo juvenil

País	Año	Elementos que componen el índice			Síntesis del índice de la legislación de protección del empleo	Tasa de desempleo juvenil (2009)
		Contratos regulares	Contratos temporales	Despidos colectivos		
Armenia	2009	2,3	1,4	3,4	2,1	48,9
Azerbaiyán	2009	3,5	1,9	0,4	2,3	14,6
Belarús	2009	3,2	0,2	3,0	1,9	21,1
Croacia	2007	2,7	2,8	2,5	2,7	25,0
ex República Yugoslava de Macedonia (la)	2007	2,1	3,8	3,8	3,1	55,1
Georgia	2009	0,7	0,2	0,0	0,4	35,5
Moldova	2009	3,5	1,9	3,7	2,8	17,8
Ucrania	2009	4,0	1,7	0,0	2,8	17,4
UE-15 (2003)	2003	2,3	2,0	3,4	2,4	20,5

Nota: El índice de la legislación de protección del empleo mide el grado de rigurosidad de la legislación del empleo. El índice va de 0 (muy liberal) a 6 (muy restrictiva).

Fuente: A. Muravyev, *Evolución de la legislación de protección del empleo en la URSS, CEI y los países bálticos, 1985-2009*, Documento de trabajo núm. 5365, diciembre de 2010, y bases de datos de la OIT para la información de Croacia y la ERY de Macedonia.

Los distintos niveles de protección de los beneficiarios los trabajadores temporales y los permanentes han engendrado una segmentación del mercado laboral en varios países de la UE. Este es el caso en particular de los países en los que la reforma de la legislación de protección del empleo se ha realizado al “margen”, es decir incrementando la flexibilidad del mercado laboral principalmente mediante la liberalización de los contratos temporales. Si bien el empleo temporal puede ser un trampolín hacia un empleo más estable, los datos de los países de la OCDE muestran que también puede convertirse en un callejón sin salida, especialmente para los trabajadores menos calificados que podrían verse atrapados en una espiral de contratos temporales alternando períodos de desempleo.¹⁴

En los países donde que los *costos laborales no salariales* son demasiado altos, la disminución de estos costos se considera de más en más como un medio para reducir el desempleo y la informalidad, especialmente entre los jóvenes. El análisis de los costos laborales en los países de Europa Central y Oriental reveló que el desempleo juvenil tiende a ser superior en los países en los que los impuestos sobre la nómina son superiores.¹⁵ Un estudio de los costos laborales en los Balcanes occidentales reveló que los impuestos sobre la nómina son superiores que en los países de la UE y no son graduales, recayendo una carga relativamente pesada en los trabajadores de bajos salarios.¹⁶ Estos análisis señalan una relación directa entre los costos laborales no salariales y los niveles de desempleo juvenil. La reducción de los costos laborales no salariales podría por tanto aumentar el empleo juvenil.

¹³ Cazes y Nesporova, 2007, op. cit.

¹⁴ OCDE, *Off to a good start: Jobs for youth*, París, diciembre de 2010. Para un examen acerca de la segmentación del mercado laboral entre los trabajadores temporales y permanentes, véase Comisión Europea, *Employment in Europe 2010*, Capítulo 3, “Youth and segmentation in EU labour markets”, Bruselas, 2010.

¹⁵ Cazes y Nesporova, 2007, op. cit.

¹⁶ Arandarenko, M. y Vukojevic, V., *Labor costs and labor taxes in the Western Balkans*, Banco Mundial, 2008.

En 2009, como parte de su paquete de lucha contra la crisis, la ERY de Macedonia inició una reforma del sistema del salario bruto. La reforma abarcó la reducción gradual de los costos laborales no salariales (del 32 por ciento en 2008 al 27,9 por ciento en 2009 y el 22 por ciento en 2011).¹⁷ Aunque es demasiado pronto para evaluar el impacto sobre los resultados del empleo juvenil, la reforma puede que haya ayudado a las empresas a superar el difícil período económico y evitado una mayor deterioración del empleo de los jóvenes. En comparación con otros países, el desempleo juvenil cayó realmente en 2 puntos porcentuales. Además, la reforma tuvo un impacto positivo sobre los ingresos, ya que los salarios aumentaron en un 11 por ciento en 2009. También hay indicios de que la reforma redujo el empleo en la economía informal y aumentó el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Las *políticas y programas activos del mercado del trabajo (PPAMT)*, que median entre la oferta y la demanda laborales, son utilizados de más en más para favorecer la incorporación de los jóvenes al mercado laboral. Estas políticas y programas pueden mitigar los fracasos en la educación y el mercado laboral y promover la eficacia y equidad en el mercado del trabajo. Por ejemplo, la planificación del empleo y la asistencia para la búsqueda de trabajo pueden ayudar eficazmente a que los jóvenes encuentren un empleo. Los programas de formación pueden aumentar la empleabilidad de los jóvenes desfavorecidos, especialmente si tienen componentes de formación en el trabajo. Las medidas que atañen al empleo independiente y el espíritu empresarial y ofrecen asistencia para iniciar un negocio y acceso al crédito pueden revelarse eficaces si son complementadas por formación profesional y desarrollo del espíritu empresarial.

Los tipos de PPAMT y su financiación difieren ampliamente entre los ocho países examinados en el presente documento. El gasto público en PPAMT varía entre 0,03 por ciento del PIB en Armenia a 0,2 por ciento en Croacia y en la ERY de Macedonia. Pese a los aumentos de la financiación destinada a los PPAMT durante la reciente crisis económica, la inversión en PPAMT en los ocho países sigue situándose muy por debajo de la media de la UE 27 que es igual al 1,6 por ciento del PIB.

Los ocho países también muestran diferencias respecto a las medidas adoptadas en el marco de los PPAMT. Armenia y Belarús, por ejemplo, han invertido una gran proporción de la asignación destinada a los PPAMT en medidas de creación directa de empleo, mientras que Croacia y la ERY de Macedonia han invertido más en subsidios de empleo e incentivos para la creación de empresas, respectivamente.¹⁸ En términos del número de beneficiarios, los programas PPAMT más populares son el asesoramiento en materia de empleo, la orientación vocacional (a menudo destinada a los estudiantes) y la asistencia para la búsqueda de empleo (más del 65 por ciento del total de participantes en PPAMT en los países para los cuales se dispone de datos).

Se dispone de poca información sobre los tipos de medidas más eficaces para facilitar la transición de los jóvenes al trabajo.¹⁹ Esto se debe principalmente al reducido número de evaluaciones de los programas de empleo juvenil en los ocho países. Un examen de las evaluaciones de los programas de empleo juvenil a nivel mundial muestra que cada tipo de medida de promoción del empleo juvenil presenta sus propias ventajas y desventajas (véase el Cuadro 2.2).

La información que se dispone sobre los ocho países examinados en el presente documento muestra que los jóvenes representan la mayoría de beneficiarios de los programas de ayuda a la búsqueda de empleo, colocación y orientación profesional en varios países. Por ejemplo, en Moldova, el 79 por ciento de los beneficiarios de orientación profesional son jóvenes menores de 29 años,

¹⁷ Mojsoska-Blazevski. N., *Supporting strategies to recover from the crisis in South-Eastern Europe: Country Assessment Report - FYR Macedonia*, OIT, 2011 (borrador, no publicado).

¹⁸ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Financing and operating active labour market programmes during the crisis: Background paper*, Dublin, 2010, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/66/en/1/EF1066EN.pdf>

¹⁹ Muchos servicios públicos de empleo tienen su propia definición de “jóvenes”, que hace imposible efectuar comparaciones entre los países.

mientras que en Ucrania el 34 por ciento de los servicios de colocación están dirigidos a los jóvenes. En otros países, la formación sobre el mercado laboral atrae a muchos jóvenes. En Belarús, cerca del 66 por ciento de los aprendices son jóvenes, mientras que en la ERY de Macedonia, los jóvenes representan la mitad del número total de aprendices. Los programas de creación directa de trabajo, tales como las obras públicas, la asistencia para el empleo independiente, los subsidios salariales y los programas de adquisición de experiencia laboral, son menos comunes entre los jóvenes, excepto en la ERY de Macedonia, donde el 24 por ciento de participantes en los programas de trabajo independiente tienen menos de 27 años. En Armenia, los jóvenes representan cerca del 28 por ciento de los participantes en los programas de obras públicas. Azerbaiyán y Belarús son los únicos dos países de la región que han establecido una “garantía de empleo juvenil” que exige a los empleadores el respeto de una cuota de jóvenes a la hora de contratar personal.

Cuadro 2.2: Programas de empleo juvenil: ventajas y desventajas

Tipo de programa	Ventajas	Desventajas
Formación en el mercado laboral	Es más eficaz si centra en las calificaciones más amplias profesionales y de empleabilidad que son objeto de demanda y cuando incluyen la adquisición de experiencia laboral y servicios de empleo	Puede producir soluciones temporales en vez de sostenibles y, sino está bien dirigida, puede beneficiar a aquellos que ya están en mejor situación. La formación por sí sola puede que no sea suficiente para aumentar las perspectivas de empleo juvenil.
Servicios de empleo (búsqueda de empleo, orientación profesional e información sobre el mercado laboral)	Pueden ayudar a los jóvenes a efectuar elecciones realistas y a que sus aspiraciones correspondan con las oportunidades de empleo y formación; mejoran la información sobre las posibilidades de trabajo y sobre la eficiencia, eficacia y pertinencia de las iniciativas	Pueden crear expectativas no realistas sino están vinculadas con las necesidades del mercado laboral, y suelen cubrir únicamente las zonas urbanas y la economía formal.
Obras públicas y servicios comunitarios que hacen uso intensivo de mano de obra	Ayudan a los jóvenes a vincularse con el mercado laboral y, al mismo tiempo, mejoran la infraestructura física y social y el entorno, especialmente si se combinan con estrategias de desarrollo y políticas sectoriales, y pueden aumentar la empleabilidad si se combinan con formación	Baja capacidad de integración en el mercado laboral; los trabajadores jóvenes pueden verse atrapados en una espiral de programas de obras públicas; a menudo tienen sesgos de género; desplazan a las empresas del sector privado.
Subsidios de empleo	Puede crear empleos si se destinan a necesidades específicas (por ejemplo, para compensar una productividad y una formación iniciales más bajas) y a grupos de jóvenes desfavorecidos	Producen una alta tasa de inercias y efectos de sustitución (si no están centrados de manera específica); el empleo puede sólo durar lo que dure el subsidio.
Promoción del espíritu empresarial	Puede tener un alto potencial de empleo y responder a las aspiraciones de los jóvenes (por ejemplo, flexibilidad, independencia); puede ser más eficaz si se combina con servicios financieros o de otro tipo, incluida la tutoría	Puede crear efectos de desplazamiento y producir una alta tasa de fracasos que limita la capacidad para crear empleo sostenible; a menudo resulta difícil para los jóvenes desfavorecidos, quienes no cuentan con redes de contactos, experiencia empresarial, conocimientos técnicos ni garantías.

Fuente: Adaptado de Rosas G. y Rossignotti, G., “Starting the new millennium right: Decent employment for youth”, en *International Labour Review*, Vol. 144, núm. 2, págs. 139-160, 2005.

Como se señala anteriormente, en general no se dispone de evaluaciones sobre los programas de empleo juvenil relativos a los ocho países. Sin embargo, los resultados de las evaluaciones realizadas en otros países y regiones permiten determinar las principales características de los programas de empleo eficaces centrados en los jóvenes:

- *la formulación y aplicación en las primeras etapas del déficit laboral* (desempleo, desaliento o inactividad). que son menos costosas, aumentan la vinculación al mercado laboral, y tienen más probabilidades de aumentar el empleo juvenil;
- *una concepción que responda a las exigencias del mercado laboral*, que aumenta las oportunidades de empleo de los participantes. La información sobre el mercado laboral y los grupos de control son esenciales para la concepción, el seguimiento y la evaluación de las iniciativas;

- *la focalización y adaptación a las necesidades individuales y desventajas en el mercado laboral*, que producen mejores resultados. La focalización genérica basada en la edad podría beneficiar a los jóvenes que tienen mejor posición económica;
- *los paquetes de servicios integrales*, que combinan varios componentes tanto de la demanda de mano de obra (por ejemplo, incentivos fiscales, espíritu empresarial) como de la oferta (por ejemplo, formación, orientación profesional y ayuda para la búsqueda de empleo), pueden ser más eficaces que las medidas aisladas;
- *la vinculación con la experiencia laboral y la participación del sector privado* (por ejemplo, a través de la formación en la empresa y la colocación), que aumentan las oportunidades de empleo, en especial si los programas colocan a los participantes en las empresas privadas;
- *la participación de los interlocutores sociales*, que contribuye a la eficacia de los programas y facilita la vinculación de los jóvenes con el mundo del trabajo.

2.5. Fortalecer los servicios públicos de empleo para la aplicación de las políticas de empleo juvenil

En la mayoría de países, el servicio público de empleo está formado por una red de oficinas de empleo encargadas de los distintos aspectos de la prestación de servicios a los jóvenes. Estos servicios suelen incluir la inscripción de las personas que buscan empleo, el suministro de asesoramiento y orientación, la gestión de las prestaciones de desempleo y la orientación hacia programas activos de mercado laboral.²⁰ Aunque la estructura organizativa, el alcance, la financiación y la eficacia de los servicios prestados varían de un país a otro, los servicios públicos de empleo siguen siendo la institución más importante del mercado laboral en lo que atañe a la aplicación de las políticas de empleo juvenil, ya que sus funciones fundamentales abarcan esferas esenciales para abordar el empleo de los jóvenes. Los servicios públicos de empleo pueden ofrecer un abanico de programas activos de mercado de empleo y llegar a los jóvenes clientes por medio de su red de oficinas de empleo. También pueden centrar la prestación de servicios en aquellos grupos de jóvenes que más asistencia necesitan, y adaptarlos en función de las necesidades de los jóvenes y sus desventajas en el mercado laboral. Por último, los servicios públicos de empleo también pueden determinar qué iniciativas son eficaces y para quienes mediante un riguroso seguimiento y evaluación de los programas y servicios que presta.

Sin embargo, diversas cuestiones limitan la capacidad de los servicios públicos de empleo para llegar a los jóvenes. En primer lugar, los datos de las encuestas sobre la transición de la escuela al trabajo realizadas por la OIT en varios países, incluido Azerbaiyán, muestran que para la búsqueda de empleo los jóvenes recurren ampliamente a la familia y a las redes sociales, mientras que las empresas prefieren seleccionar a los trabajadores mediante avisos en los medios de comunicación, en particular en el caso de empleos calificados.²¹ Ello también se debe a que los jóvenes no disponen de suficiente información acerca de los servicios prestados por las oficinas de empleo y a la reticencia de los empleadores respecto a la capacidad de los servicios públicos de empleo para identificar a los mejores candidatos para los puestos. Las medidas destinadas a incrementar la información que reciben los jóvenes acerca de los servicios de empleo contribuirían a mejorar su capacidad para llegar a los jóvenes clientes potenciales.

En general, sólo los jóvenes que se inscriben voluntariamente en las oficinas de empleo tienen acceso a los servicios de empleo. Como se señala en la Parte 1 del presente documento, el creciente número de jóvenes que no participan en el empleo ni en la educación o formación también se explica

²⁰ El servicio público de empleo de Georgia fue disuelto en 2006.

²¹ Matsumoto, M. y Elder, S., *Characterizing the school-to-work transition of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys*, Documento de trabajo núm. 51 relativo al empleo, OIT, Ginebra, 2010.

por el gran número de trabajadores jóvenes desalentados comprendidos en la categoría de “inactivos” y que no están inscritos en el registro de desempleo. La capacidad de estos servicios para llegar a los jóvenes, cuando muchos de ellos viven en zonas a las que los servicios de empleo llegan difícilmente, podría mejorarse a través del establecimiento de alianzas entre las oficinas de empleo y las autoridades municipales, así como con las organizaciones no gubernamentales.

Por último, en el caso de determinados grupos de jóvenes su integración en el mercado laboral no puede limitarse únicamente a los servicios de empleo. Por ejemplo, una respuesta eficaz para abordar la marginalización y la exclusión social entre los jóvenes (por ejemplo, para los jóvenes que pertenecen a minorías nacionales y a los jóvenes expuestos a comportamientos antisociales) exigiría una mejor integración del empleo y de los servicios sociales.

Estas nuevas realidades y la creciente presión que supone para las oficinas de empleo la prestación de servicios a un número cada vez mayor de personas en busca de empleo a raíz de la crisis económica (el número de desempleados inscritos en Croacia aumentó en un 22 por ciento durante la crisis), multiplican los desafíos en cuanto a la capacidad de los servicios de empleo para satisfacer la evolución de las demandas, en especial en los períodos de saneamiento presupuestario que limitan tanto los recursos humanos como los financieros. Las reformas centradas en garantizar la prestación de un cierto nivel de servicios a todas las personas que buscan empleo (por ejemplo, a través del autoservicio, el asesoramiento a grupos y las técnicas de búsqueda de empleo, incluida la planificación de empleo) y un mayor apoyo a los jóvenes de “difícil colocación”, presenta la ventaja de aprovechar al máximo el uso de los recursos disponibles. Por ejemplo, los sistemas de establecimiento de perfiles que tienen en cuenta las dificultades específicas con las que tropiezan los jóvenes que buscan empleo pueden ser muy valiosos para elaborar mecanismos eficaces de focalización y concepción de intervenciones tempranas. Muchos servicios de empleo de los países de la UE han hecho frente a desafíos similares a los que se ven confrontados sus contrapartes en los países examinados en el presente documento. En el Recuadro 2.3 se reseñan las enseñanzas extraídas por los servicios públicos de empleo en los países de la UE con respecto a la forma de atender a los jóvenes clientes.

Recuadro 2.3: Función de los servicios de empleo en la promoción del empleo juvenil en la Unión Europea

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

- Los enfoques centrados en la persona a la hora de prestar asesoramiento y orientación parecen ser más eficaces que los enfoques convencionales. Además, el asesoramiento personalizado y el establecimiento de un plan individual de empleo al inicio del período de desempleo es un medio eficaz para la aplicación de estrategias de activación respecto a los jóvenes. Los enfoques basados en los casos y la tutoría también han mostrado buenos resultados;
- Los sistemas de establecimiento de perfiles basados en información precisa, oportuna y fiable sobre el mercado laboral y que tienen en cuenta la situación general de la persona y la vida de los clientes jóvenes refuerzan la eficacia de las estrategias de integración en el mercado laboral.
- Las actividades de divulgación necesitan enfocarse en los empleadores que probablemente estén dispuestos a emplear a jóvenes desfavorecidos o que les ofrezcan oportunidades de formación basadas en el empleo. Ello incluye el establecimiento de buenas relaciones con las empresas locales y de vínculos con los empleadores, empresas sociales y el sector del voluntariado;
- En el caso de los jóvenes que abandonan la escuela, los tipos de aprendizaje no formal pueden ser más eficaces que la educación formal únicamente. La interacción de la formación en el aula y en el lugar de trabajo aumenta la probabilidad de resultados positivos en el mercado laboral en 30 puntos porcentuales. Si se combina con otros servicios, la probabilidad de un resultado positivo aumenta en 53 puntos porcentuales.
- Si están bien focalizados, los subsidios de formación destinados a empresas que contratan a jóvenes con bajas calificaciones pueden aumentar el número de plazas de formación basada en el empleo para los jóvenes desfavorecidos. Su eficacia depende de su concepción y focalización: ambas pueden minimizar los efectos de distorsión (es decir, las inercias y la sustitución).

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

3. Promoción del trabajo decente para los jóvenes en el período posterior a la crisis: el camino por delante

El desafío de ofrecer trabajo decente a los jóvenes tiene carácter mundial. Está vinculado a las cuestiones primordiales del crecimiento y el desarrollo y a la situación general del empleo. Sin embargo, también tiene sus propias dimensiones, que exigen respuestas específicas.

En junio de 2005, los representantes de los gobiernos, los empleadores y trabajadores de 178 países en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) acordaron que la mejor estrategia para abordar el empleo juvenil consiste en un enfoque integrado que combine un marco de políticas macroeconómicas de apoyo y medidas focalizadas, y aborde la oferta y la demanda de mano de obra, así como la cantidad y calidad del empleo.²²

La Resolución referente al empleo juvenil adoptada por la CIT en 2005 ofrece orientación a los Estados Miembros para el cumplimiento de su compromiso de elaborar y aplicar políticas y programas que ofrezcan a los jóvenes oportunidades reales y equitativas para encontrar un trabajo decente. Si bien las estrategias de empleo juvenil están vinculadas a la situación del país, los gobiernos e interlocutores sociales de los ocho países examinados en el presente documento podrían tener en cuenta, como base para la elaboración de intervenciones sobre el empleo juvenil adaptadas a su propio contexto nacional, las siguientes medidas que se deberían tomar en las distintas esferas:

- ***Trazar una estrategia integrada para el crecimiento y la creación de empleo con el fin de garantizar una acción concertada, constante y de largo plazo para la promoción de trabajo decente para los jóvenes.*** Si bien el empleo juvenil se considera un desafío en las distintas políticas de la mayoría de países, convertirlo en una prioridad requiere un marco coherente de políticas que aborde el empleo juvenil en las estrategias de desarrollo nacionales y en las políticas de empleo. Es preciso especificar esta prioridad con una clara definición de objetivos de empleo que puedan medirse y resultados de la acción política que sea posible obtener con el fin de incrementar el número y la calidad de los empleos disponibles para los jóvenes.
- ***Establecer y aplicar pactos nacionales y locales para el empleo juvenil gracias a un consenso tripartito con el fin de fomentar el crecimiento y crear empleos decentes para los jóvenes.*** Estos pactos deberán determinar las medidas que deberán adoptar las autoridades nacionales y locales, los interlocutores sociales y otros actores con el fin de promover el trabajo decente para los jóvenes. En el marco de los pactos, es posible utilizar los planes de acción sobre el empleo juvenil como medio para transformar las prioridades relativas al empleo juvenil en acciones concretas y fortalecer la coordinación de las intervenciones de promoción del empleo juvenil. Los pactos determinarán las intervenciones a favor del empleo juvenil que es preciso emprender utilizando los recursos asignados en un plazo determinado, y deberán evaluar la eficacia de dichas intervenciones mediante un riguroso seguimiento y una evaluación apropiada.
- ***Adoptar medidas para mejorar la calidad de los empleos y la competitividad de las empresas*** con miras a mejorar la calidad del trabajo para muchos de los jóvenes que actualmente se encuentran en trabajos precarios, en especial en la economía informal. Junto con la legislación del trabajo, estas medidas pueden reducir la segmentación del mercado laboral basada en el tipo de contrato y empleo, y ayudar a los jóvenes a desplazarse a empleos decentes.
- ***Mejorar la calidad de la educación y formación, y su pertinencia respecto a las necesidades del mercado laboral.*** Los programas de educación y formación que permiten a los jóvenes adquirir las calificaciones necesarias para el mercado laboral son un elemento importante para facilitar la transición de los jóvenes al trabajo decente. Estos programas deberán basarse en la adquisición de amplias calificaciones relacionadas con las necesidades del mercado laboral y reconocidas por las

²² La resolución está disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>.

empresas, y deberán prever la adquisición de experiencia laboral. El aprendizaje en el lugar de trabajo aumenta la productividad de los trabajadores jóvenes, y la competitividad e innovación de las empresas. Este tipo de iniciativa puede beneficiar del respaldo de los gobiernos mediante incentivos a la formación de trabajadores jóvenes, en especial a aquellos con bajas calificaciones. La coherencia de la acción política y la mayor eficacia de la coordinación entre los sistemas de educación y formación y las instituciones del mercado laboral deberán reforzarse en todos los niveles, incluidos en los Ministerios de Educación y de Trabajo, así como en los servicios públicos de empleo y los proveedores de educación y formación.

- ***Mejorar la concepción y financiación de las políticas activas de mercado laboral para respaldar la aplicación de las prioridades nacionales de empleo juvenil.*** Estos programas deberán ofrecer un paquete integral de servicios con miras a facilitar la transición de los jóvenes hacia el trabajo decente. Los tipos convencionales de PPAMT basados en medidas únicas es muy poco probable que sean eficaces para los jóvenes que no participan en el empleo ni en la educación o formación o para los trabajadores jóvenes que participan en la economía informal, en especial durante los períodos de crisis y posteriores a la crisis. La eficacia de estas medidas se podría incrementar grandemente introduciendo mecanismos de focalización en los jóvenes desfavorecidos y mediante el seguimiento de los programas y la evaluación de sus resultados antes de su aplicación a mayor escala. Los servicios públicos de empleo (véase a continuación) deberán establecer mecanismos específicos y alianzas para llegar a los jóvenes desfavorecidos que están desvinculados del mercado laboral. Se deberá incrementar la financiación de estas medidas, que ya era bastante reducida antes de la crisis e incluso durante ésta, con el fin de garantizar un mayor apoyo durante el período posterior a la crisis. Si estas medidas de promoción del empleo carecen del debido respaldo ello engendraría graves consecuencias para la actual generación de jóvenes.
- ***Examinar la prestación de servicios de empleo con objeto de ofrecer una serie de servicios estándar a todos los jóvenes y una asistencia más intensiva a los jóvenes desfavorecidos.*** Los servicios públicos de empleo deberán reorientar sus servicios para ofrecer apoyo “estándar” a todos los jóvenes que buscan empleo (por ejemplo, autoservicio, asesoramiento por grupos, y técnicas de búsqueda de empleo, incluida la planificación del empleo), y asistencia más intensiva y focalizada a los jóvenes de “difícil colocación”. Las intervenciones tempranas basadas en técnicas de establecimiento de perfiles y programas de divulgación deberán perfeccionarse a nivel local para que estos servicios sean más pertinentes para los jóvenes y con el fin de asistir a las empresas en el proceso de contratación. La colaboración entre las oficinas de empleo y las autoridades municipales, los interlocutores sociales, los servicios sociales y las organizaciones de la sociedad civil es necesaria para mejorar la focalización en los jóvenes que no participan en el empleo ni en la educación o formación, y en los trabajadores jóvenes que se encuentran en la economía informal y a los que normalmente no llegan los servicios públicos de empleo.
- ***Recopilar, analizar y divulgar periódicamente información fiable y oportuna sobre el mercado de trabajo de los jóvenes.*** La disponibilidad de información sobre el mercado laboral es una condición indispensable para poder determinar la multiplicidad de cuestiones relacionadas con el desafío del empleo juvenil. Si esta información no se tiene en cuenta en la elaboración de las políticas y programas, terminarían centrados en problemas que no son esenciales para abordar el desafío. La información desglosada por edad puede extrapolarse a partir de las encuestas sobre la población activa en algunos países. Es posible obtener más y mejor información sobre la cantidad y calidad del empleo juvenil añadiendo a las encuestas sobre la población activa un módulo específico a los jóvenes, o realizando encuestas sobre la transición de la escuela al trabajo.
- ***Establecer sistemas de seguimiento y evaluación para evaluar la eficacia y el impacto de las políticas y programas de promoción del empleo juvenil.*** Se dispone de muy poca información sobre la eficacia de las políticas y programas para los jóvenes. Un sistema de seguimiento de los indicadores tanto cuantitativos como cualitativos podría ayudar a evaluar el rendimiento de las intervenciones focalizadas en el empleo de los jóvenes, y determinar qué iniciativas son eficaces y

para quienes. Las enseñanzas extraídas a partir de la evaluación sistemática del impacto podrían mejorar la rentabilidad de las medidas adoptadas y ofrecer información a los encargados de la formulación de políticas sobre la forma de optimizar la utilización de la financiación disponible.

4. Sugerencias de temas de debate

Durante la reunión informal de ministros, los participantes podrían reflexionar sobre las siguientes propuestas de temas de debate:

1. ¿Qué políticas han tenido éxito en promover el trabajo decente juvenil antes de las crisis económicas y durante ellas? ¿Cuáles podrían ser especialmente pertinentes en la actualidad en el período de recuperación económica?
2. ¿Qué tipos de servicios deberían ofrecer los servicios públicos de empleo para atraer a los jóvenes y a las empresas?
3. ¿Cómo puede garantizarse la aplicación eficaz de políticas y programas que promuevan el trabajo decente juvenil con la participación de las instituciones nacionales y locales, y de los interlocutores sociales?
4. ¿Qué mecanismos deben establecerse para favorecer el intercambio de conocimientos y experiencias sobre el empleo juvenil entre los países de Europa y el Cáucaso?