

TRABAJO DECENTE Y
JUVENTUD

AMÉRICA LATINA

Copyright © Oficina Internacional del Trabajo 2007

Primera edición 2007

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Trabajo Decente y Juventud • América Latina • Resumen Ejecutivo

Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007

Plan de acción, empleo, comercio internacional, formación, pequeña empresa, trabajo decente, democracia, desarrollo social, América Latina, Caribe. 13.01.3

ISBN 978-92-2-320291-0 (print)

ISBN 978-92-2-320292-7 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, ó al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: biblioteca@oit.org.pe

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe

Impreso en Perú

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

TRABAJO DECENTE Y
JUVENTUD
AMÉRICA LATINA

INDICE

INTRODUCCIÓN	11
1. Magnitud y naturaleza del desafío	13
1.1 Jóvenes que trabajan: ¿dónde y en qué condiciones?	16
1.2 Jóvenes que no estudian ni trabajan	18
2. Trayectorias de trabajo decente	20
2.1 Los retos	21
3. Las propuestas: institucionalidad adecuada	23
3.1 Una mejor articulación del mundo productivo	23
3.2 Un marco regulatorio adecuado: combinando protección y promoción	26
3.3 Más y mejor protección social	30
3.4 Educación y formación para el trabajo	32
3.5 Formación y desarrollo empresarial	36
3.6 Promoviendo la inclusión	40
3.7 Un marco institucional efectivo	46
3.8 La contribución a las organizaciones de trabajadores y empleadores	50
A MODO DE CONCLUSIÓN	53

INTRODUCCIÓN

En el imaginario popular la juventud está asociada a la esperanza y evoca un tiempo de oportunidades o un futuro mejor que el presente.

En América Latina hasta los más pobres hacen una alta inversión en educación de niños y jóvenes con el fin de que conquisten, a través de mejores trabajos, una calidad de vida superior a la de sus padres y abuelos.

Es deseable que una sociedad haga lo necesario para que sus jóvenes tengan el máximo de opciones y la mayor libertad posible para realizarse como personas, a través de una mejor inserción laboral; especialmente en una región donde el desempleo, la desigualdad y la pobreza hieren a tantos hombres y mujeres. Pero la inversión familiar en educación no basta.

Para cualquier país es importante que sus jóvenes tengan oportunidades de progreso y sean capaces de aprovecharlas ejerciendo responsablemente sus libertades.

Hacer propuestas para promover trabajo decente y empleos productivos para los jóvenes es optar por fortalecer la democracia, apoyar la cohesión social y contribuir con el crecimiento económico.

El tema del trabajo de los jóvenes ha venido adquiriendo una mayor preeminencia en las sociedades latinoamericanas, tanto por la contribución que ellos pueden dar al crecimiento económico que experimenta la región como por las altas tasas de desempleo juvenil que se dan, aún en países económicamente exitosos.

La temática del empleo juvenil fue recogida como una prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente que presentó el Director General de la OIT, Juan Somavia, a la consideración de la XVI Reunión Regional de los Estados Americanos Miembros de la OIT (2006) obteniendo el respaldo de las delegaciones tripartitas asistentes. Asimismo, en la Década de Promoción de Trabajo Decente que dicha Reunión aprobara, se definió como objetivo central –en relación a la juventud– fomentar su mayor formación y su mejor inserción laboral.

La Agenda Hemisférica a la que nos referimos marca un hito en la mejor estructuración de la cooperación entre la OIT y sus mandantes en las Américas y refleja un conjunto de prioridades que coadyuvarán a mejorar la calidad del desarrollo en la región.

En la promoción de un modelo de desarrollo sustentable, con equidad, son prioritarias políticas orientadas a que los jóvenes accedan a un trabajo decente. Especialmente en una realidad como la latinoamericana, donde hay más jóvenes que nunca en su historia. Esta tendencia solo se mantendrá hasta 2015, año en el que la tasa de crecimiento demográfico disminuirá.

Esperamos que la publicación que alcanzamos sea de utilidad para que más jóvenes puedan acceder a un trabajo decente que les permita desarrollarse como personas y contribuir así con el progreso de sus familias y de sus sociedades. Hoy la juventud tiene que ser vista como uno de los principales valores del capital social de la región y debe dejar de pensarse en ella como si fuera algo lejano, del porvenir. En cierta medida el futuro comienza todos los días. La juventud es presente y ojalá mejor futuro para la región americana.

1. Magnitud y naturaleza del desafío

1.1 Jóvenes que trabajan: ¿dónde y en qué condiciones? 1.2 Jóvenes que no estudian ni trabajan

La mayor parte de los estudios y documentos sobre juventud y empleo, en la región, enfatizan que los jóvenes enfrentan tasas de desempleo mucho mayores que las de los adultos. El desempleo abierto entre los jóvenes de América Latina y el Caribe (ALC) alcanza 17% mientras que entre los adultos esa tasa es de 6%. Hay una relación de casi tres veces, aunque en ciertos países esta diferencia es mayor. Entre los desempleados, los jóvenes representan el 46% del total. Los índices de desempleo de los jóvenes en 2005 fueron, en promedio, superiores a los de 1990.

No obstante la importancia del desempleo juvenil éste es solo uno de los problemas que enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo de la región. Hay 10 millones de jóvenes desempleados; al mismo tiempo 22 millones de jóvenes no estudian ni trabajan y más de 30 millones trabajan en la informalidad o en condiciones precarias. La precariedad en los mercados laborales de la región afecta a uno de cada dos trabajadores y entre los jóvenes a dos de cada tres.

En América Latina y el Caribe nunca ha habido tantas personas entre 15 y 24 años de edad y es probable que en el futuro esta cifra no siga creciendo pues las proyecciones indican, a partir de 2015, una menor tasa de crecimiento poblacional. La disminución de la población, por sí misma, no significará una gran caída del desempleo juvenil o de las presiones por trabajo.

El desafío es de grandes magnitudes y, al mismo tiempo, de una amplia heterogeneidad pues los diversos colectivos juveniles tienen características y necesidades diferentes. Las políticas respecto de trabajo y juventud implementadas en la región rara vez han enfocado simultáneamente tal

magnitud y tal heterogeneidad. Han existido programas con muy buenos resultados pero con coberturas reducidas o se han dado iniciativas de gran envergadura pero sin el impacto esperado. El reto consiste en articular ambas dimensiones y pasar de la ejecución de programas a la definición y realización con participación juvenil de políticas de Estado.

La definición de políticas de Estado requiere identificar claramente las prioridades. Se muestra un “mapa” de cómo están compuestos los mercados de trabajo de jóvenes en ALC¹. En cualquier otro grupo demográfico el análisis del mercado laboral involucraría tres categorías simplemente: los ocupados, los desocupados y los inactivos. Sin embargo, debido a que los jóvenes se encuentran aún en proceso de formación básica y post secundaria, estas categorías de análisis tienen que ser complementadas con la asistencia a algún nivel de educación o formación. Este panorama puede ayudar a definir

prioridades, al menos desde el punto de vista cuantitativo y de urgencias.

De los 106 millones de jóvenes en América Latina y el Caribe², en 2005, 48 millones trabajaban en tanto que 10 millones estaban desocupados y unos 48 millones en condición de inactivos. Sin embargo, al mismo tiempo, unos 49 millones de jóvenes se encontraban estudiando lo cual –únicamente considerando estas dos variables– genera diversas situaciones:

- los jóvenes que estudian y trabajan son 13 millones,
- los inactivos que estudian son 32 millones y
- los desempleados que estudian son cuatro millones.

Desde otro punto de vista:

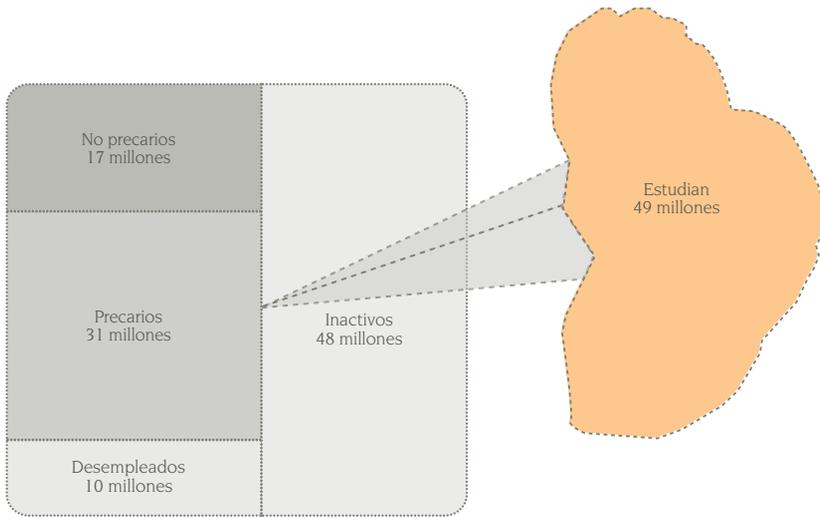
- los que trabajan y no estudian son 35 millones,
- los desempleados que no estudian seis millones y
- los inactivos que no estudian 16 millones.

Si se suman estos dos últimos grupos, se obtiene que los jóvenes que no estudian ni trabajan son 22 millones.

¹ Un esquema similar fue propuesto por Fares, Montenegro y Orazem (2006).

² La estimación de la población total de América Latina y el Caribe proviene de la Base de Datos de Indicadores Sociales (BADEINSO) de la CEPAL, para 46 países. Estos datos han sido combinados con las estructuras de la población en edad de trabajar provenientes de las encuestas de hogares de 17 países.

MAPA LABORAL DE JÓVENES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



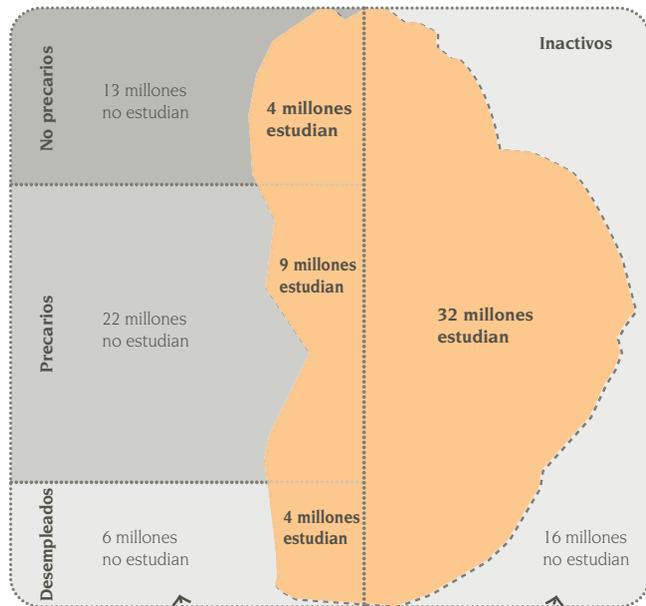
No precarios Trabajan en una actividad económica en forma remunerada y cuentan con seguridad social en salud o pensiones.

Precarios Trabajan en una actividad económica en forma remunerada y no cuentan con seguridad social en salud y pensiones.

Desempleados No trabajan en el momento y están buscando empleo.

Inactivos No trabajan y no están buscando empleos.

 Población de jóvenes que **estudia**



Población de jóvenes que no estudia ni trabaja: 22 millones

Los hombres son mayoría en el grupo de quienes solo trabajan y entre los que estudian y trabajan.

Las mujeres tienen más presencia en el grupo de quienes solo estudian y entre quienes no estudian ni trabajan. Las tasas de participación de las mujeres jóvenes en la fuerza laboral son mucho menores que la de los hombres jóvenes. Ello refleja, entre otras cosas, una cierta tradición cultural y la falta de oportunidades para las mujeres que tienen que combinar trabajo y obligaciones familiares.

Entre quienes solo estudian cerca del 80% tienen entre 15 y 19 años de edad y entre quienes solo trabajan 68% tienen entre 20 y 24 años.

Mientras quienes estudian y trabajan se concentran en los quintiles más altos de ingreso familiar *per capita* quienes no estudian ni trabajan se concentran en los estratos medios y de bajos ingresos.

Desde el punto de vista de formulación de políticas públicas, son de particular interés –por su magnitud y por los desafíos que plantean– dos colectivos: a) quienes trabajan en actividades informales

y por ello ponen en riesgo sus perspectivas de futuro, y b) quienes no estudian ni trabajan. Ambos tienen necesidades y características diferentes y a su interior coexisten variedad de situaciones.

En las edades más tempranas todos los jóvenes deberían estar estudiando; pero ya a los 15 años hay quienes no lo hacen. Lo más probable es que trabajen desde niños y, por tanto, inicien su juventud con serias dificultades para iniciar una trayectoria laboral positiva.

El número de jóvenes que trabaja se triplica entre los 15 y los 24 años. A la luz de ello debe recordarse que la forma en que se dan las primeras inserciones en el mercado de trabajo es crucial no solo para definir las expectativas laborales de los jóvenes sino también sus perspectivas de empleabilidad en el futuro.

1.1 Jóvenes que trabajan: ¿dónde y en qué condiciones?

Ascienden a 48 millones, de los cuales 13 millones trabajan y estudian y el resto solo trabaja. El 38% de los ocupados son mujeres y un 62% tiene entre 20 y 24 años.

Las empresas son la fuente más importante de trabajo para los jóvenes.

Entre los adultos un 32% se dedica a actividades por cuenta propia y un 7% declara ser patrón de alguna empresa mientras entre los jóvenes esas cifras se reducen a 14% y 2%, respectivamente, pues ellos primero acumulan experiencia, capital y conocimiento que más adelante invertirán en su vida económica. Estudios en países específicos indican que muchas veces los negocios que inician los jóvenes son una respuesta defensiva a la falta de empleo pues muchos lo hacen por necesidad de ingresos y no por haber detectado una oportunidad empresarial. En consecuencia un gran porcentaje de ellos fracasan, luego de unos meses en el mercado.

El trabajo familiar no remunerado (TFNR) es muy importante entre jóvenes del medio rural.

Aun cuando las mujeres trabajan mayoritariamente en empresas, un 16% de ellas se desempeña como trabajadoras domésticas, la ocupación más común entre las mujeres jóvenes latinoamericanas.

Lo que más distingue a los jóvenes de los adultos es el tipo de empleo al que acceden. Dos de cada tres jóvenes trabajan en actividades informales, en las que frecuentemente la remuneración es menor que el salario mínimo y sin cobertura de la seguridad social. En términos de ingresos un joven gana el 56% de lo que gana un adulto promedio, lo cual confirma el hecho que los perfiles empíricos de ingresos crecen a medida que avanza la edad. Es claro que el grupo de jóvenes que participa de manera precaria en el mercado de trabajo merece la mayor atención pues ello influirá sus trayectorias laborales.

Los jóvenes aceptan empleos precarios asumiendo que los conducirán a mejores puestos de trabajo en el futuro. El problema principal de la región, en las últimas décadas, es que la difusión de la precariedad ha sido tan masiva que ha roto la dinámica de progreso laboral, lo que ha generado gran desazón entre los jóvenes.

Se requiere una perspectiva amplia al definir políticas de impulso al empleo juvenil. Medidas que incentiven el empleo asalariado de los jóvenes pueden encontrarse frente al dilema moral de que muchos de

estos puestos se pueden conseguir sustituyendo empleo de jóvenes por empleo de adultos. Por ello es importante tener una visión comprensiva de la realidad laboral de jóvenes y adultos para elaborar estrategias que resulten coherentes con el interés general.

Los esfuerzos orientados a mejorar las condiciones de trabajo de los jóvenes requieren una combinación de políticas, desde las macroeconómicas hasta intervenciones en el mercado de trabajo. Si el mercado laboral, en general, produce empleos de baja calidad, es lógico que lo mismo suceda para los jóvenes. Las políticas orientadas a enfrentar este problema no son solo políticas para la juventud sino para todo el mercado de trabajo.

1.2 Jóvenes que no estudian ni trabajan

Un segundo colectivo en importancia numérica es aquel constituido por los 22 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan.

El 79% de este colectivo reside en zonas urbanas, lo cual es explicable porque en el campo las

tasas de actividad siempre son más altas aun cuando las condiciones de trabajo no sean mejores. El 72% son mujeres, 56% tienen entre 20 y 24 años de edad. El 24% es casado o conviviente y este porcentaje se eleva a 37% en el caso de las mujeres.

La alta presencia femenina se explica por el abandono escolar entre ellas tanto como por las mayores dificultades que tienen para ingresar al mercado de trabajo. Muchas veces, desde niñas se les asignan tareas domésticas al interior de las familias que continúan al tener pareja y/o hijos. El trabajo en el hogar es importante y productivo para la sociedad; sin embargo, debería ser compartido por hombres y mujeres y el Estado debería asumir un importante rol proporcionando servicios de apoyo a las labores de cuidado. Las mujeres jóvenes ya deben enfrentar mayores barreras para lograr iguales ingresos laborales y si tienen hijos es más difícil acceder a los mercados de trabajo de la región.

Las cifras muestran que, en las últimas décadas, las mujeres han avanzado a tasas más elevadas que los hombres en materia de educación e incluso, en algunos

países, hay más mujeres que hombres en la educación superior. A pesar de esto, cerca del 30% de ellas no estudia ni trabaja y se dedican a actividades del hogar. Por eso muchas jóvenes cuestionan si la educación y el mercado de trabajo son vías para progresar.

Los varones representan el 28% del total de jóvenes que no estudian ni trabajan, cifra que equivale a alrededor de seis millones de jóvenes. Su dedicación a quehaceres domésticos es prácticamente nula. Están en una situación de alto riesgo y no pocos se vinculan con formas ilegales de subsistencia. No sorprende, entonces, que la delincuencia juvenil en la región venga creciendo a tasas aceleradas, fundamentalmente entre los hombres. Un reciente informe de la Organización Mundial de la Salud indica que, aunque América Latina no es la región más peligrosa del mundo, los jóvenes latinoamericanos ocupan el primer lugar a nivel mundial en mortalidad causada.

Los jóvenes que no estudian ni trabajan pueden ser atendidos con políticas laborales directas y específicas, tanto en lo educativo como en el mercado de trabajo.

La Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente en las Américas (2006) propone reducir a la mitad, en un plazo de diez años, el porcentaje de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja.

2. Trayectoria de trabajo decente

2.1 Los retos

El concepto de trabajo decente propuesto por el Director General de la OIT alude a un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.



El itinerario laboral positivo no debe comenzar con un empleo o un trabajo sino que debería iniciarse con la educación, la formación o la acumulación de experiencia productiva, primeros tramos de una trayectoria laboral positiva.

La idea principal es que avanzar en una trayectoria así requiere la acumulación de elementos útiles en el mercado laboral. La juventud es la edad en que éstos se acumulan en mayor cantidad y más rápidamente. Hay factores que limitan dicha trayectoria: el abandono escolar, la inserción laboral prematura y/o precaria, embarazos no deseados o entornos familiares o sociales inadecuados, entre otros.

En una perspectiva que tome en consideración el ciclo de vida, el trabajo decente es un concepto dinámico, una trayectoria antes que un estado o situación y tiene diversas implicaciones. Una es la importancia de la educación y la formación y otra la disminución de restricciones para acceder a una trayectoria laboral satisfactoria.

Cuando los jóvenes no visualizan una trayectoria laboral que les garantice una movilidad

socioeconómica positiva, una trayectoria de trabajo decente, empiezan a cuestionar la validez de la educación y del mercado de trabajo como medios para progresar. Ello genera desmotivación y apatía, así como problemas para la cohesión de la sociedad y la integración social de los propios jóvenes. La ausencia de expectativas de trayectoria laboral en los jóvenes es un fenómeno creciente en la región, asociado a la crisis o ausencia de figuras referentes. Los padres tienen crecientes problemas laborales o, en el caso de algunos países, migraron masivamente y una parte de sus jóvenes creció sin tenerlos cerca.

2.1 Los retos

Para impulsar trayectorias laborales exitosas en la mayor cantidad posible de jóvenes latinoamericanos son dos los retos principales.

El primero –a pesar del crecimiento reciente– es la falta de alternativas económicas para jóvenes, que restringen o limitan sus trayectorias y los empujan a trabajar en actividades precarias, a engrosar el grupo que no estudia/no trabaja o a emigrar. Esta escasez de oportunidades

no se condice con la distribución de activos laborales actualmente existentes en los mercados de trabajo de la región. Los jóvenes explican el 20% del empleo, pero tienen más del 31% del total de años de educación y más del 40% del total de acceso a tecnologías de información. Pese a ello solo perciben el 10% de los ingresos laborales. Esto tiene que ver con factores que limitan la utilización más productiva de estos activos, cuya naturaleza seguramente varía de país en país; pero también tiene raíces comunes como la difundida visión de que la juventud es un grupo dispuesto a aceptar condiciones laborales más bajas a cambio de experiencia.

El segundo reto es la magnitud y la heterogeneidad de los 30 millones de jóvenes que trabajan en actividades precarias y los 22 millones que no estudian ni trabajan. Esto tiene consecuencias en el diseño de políticas pues demanda alta calidad en las intervenciones y amplia cobertura. Además, estos universos juveniles son altamente heterogéneos en

términos de características y en necesidades de intervención.

Enfrentar estos desafíos es una tarea central para los gobiernos y actores sociales de la región. Como ha sido señalado por la OIT (2004), si se redujera a la mitad el desempleo de los jóvenes, la producción de la región crecería entre 4.9 y 7.8 puntos porcentuales adicionales³. Para lograr estos resultados se requiere de un conjunto articulado de intervenciones en diversas áreas.

³ Véase, OIT. *Global employment trends for youth*. Geneva: OIT, 2004.

3. Las propuestas: institucionalidad adecuada

- 3.1 Una mejor articulación del mundo productivo
- 3.2 Un marco regulatorio adecuado: combinando protección y promoción
- 3.3 Más y mejor protección social
- 3.4 Educación y formación para el trabajo
- 3.5 Formación y desarrollo empresarial
- 3.6 Promoviendo la inclusión
- 3.7 Un marco institucional efectivo
- 3.8 La contribución a las organizaciones de trabajadores y empleadores

3.1 Una mejor articulación del mundo productivo

Un problema central en América Latina es la baja productividad del trabajo que limita la creación de mejores empleos y tiende a motivar la creación de empleos precarios⁴. Existe una enorme heterogeneidad productiva entre los diferentes sectores económicos pues en la región conviven los que alcanzan niveles de productividad propios de economías muy avanzadas, especialmente en sectores primarios, con otros en los que la productividad es extremadamente baja. Son precisamente estos últimos los que dan empleo a gran parte de la fuerza laboral. Estas estructuras heterogéneas no han cambiado en décadas recientes, aun cuando ha habido diversos intentos por modificarlas.

Se requiere que el crecimiento económico permita que los sectores en donde se concentra la mayor cantidad del empleo se puedan articular con aquellos más dinámicos. Para impulsar el crecimiento es importante un clima comercial que atraiga la inversión privada, promueva la creación de nuevas empresas y fomente la competencia. Ello requiere una macroeconomía estable; pero también medidas específicas que faciliten la articulación con los sectores más rezagados. Es importante una inserción más dinámica en la economía internacional. La exportación de

⁴ Para una mayor discusión sobre este punto véase OIT, *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica*, 2006-2015, Brasilia: OIT, 2006.

recursos primarios o semiprimarios no parece ser sostenible, en el largo plazo en varios países de la región. Rodrik (2005) ha mostrado que para el crecimiento de los países no solo importa que estos exporten sino qué exportan. En otras palabras, importa la forma en la que la economía crece, su magnitud y composición.

Es necesario una combinación de políticas macroeconómicas responsables con otras de carácter meso y microeconómico, con el fin expreso de estimular la productividad y la competitividad de los países⁵. Impulsar la competitividad demanda un trabajo a nivel micro en diversas áreas como la infraestructura productiva, a través de mejores sistemas de formación y capacitación, adecuados sistemas de innovación, seguridad jurídica y, al mismo tiempo, impulso específico de la productividad de las empresas. En otras palabras, se requieren incentivos para sectores intensivos en mano de obra y políticas que permitan mantener

competitividad y avanzar en la calificación de los trabajadores.

La relación entre contexto económico y empleo de los jóvenes tiene dimensiones específicas. Existen sectores "intensivos en empleo juvenil" como el comercio o los servicios y aquellos basados en conocimientos y tecnologías de la información que demandan nuevos activos laborales que son acumulados por los jóvenes a gran velocidad. Estos sectores se han expandido en años recientes. La generación actual tiene frente a sí un mundo productivo drásticamente diferente al de sus padres cuando jóvenes, debido a la aparición, consolidación y extraordinaria difusión de tales tecnologías.

En la década actual convergen elementos interesantes: una clara reducción de la presión demográfica juvenil, la expansión económica regional y mundial y la acentuación de las ventajas que los jóvenes tienen en acumulación de educación y uso de tecnologías frente a otras generaciones. Hay un escenario

⁵ Para una mayor discusión sobre el crecimiento de la competitividad y la productividad, véase OIT *Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos*. Lima, 2005 y OIT *Crecimiento, competitividad y empleo en el MERCOSUR*. Buenos Aires: OIT, 2005.

favorable para la juventud que debe ser aprovechado y, para ello, se requiere de políticas que abran oportunidades para todos, facilitando la difusión masiva e incluyente del conocimiento productivo y de las nuevas tecnologías. También se necesitan políticas que generen sesgos positivos para que los activos laborales y ventajas que los jóvenes poseen sean retribuidos adecuadamente en términos de oportunidades y recompensa en el mercado de trabajo.

Un área en la que se puede actuar es la de los sistemas de información laboral que intentan operar entre el mundo de la producción y el del trabajo. En el caso de los jóvenes, que son los buscadores de empleo por excelencia, este mercado ha producido resultados poco deseados, pues se vende la promesa de un empleo y en muchos casos se cobra por ello, sin garantizar que se conseguirá.

Además de los servicios públicos de información y empleo, se han generado mercados privados de información laboral que intentan proveer a las empresas personal adecuado a sus necesidades y

Como dijo
un joven
“no me digan
dónde están
los empleos,
díganle a las
empresas
quién soy yo”.

facilitar, a quienes buscan empleo, información sobre dónde hay oportunidades en cada periodo de tiempo. Los servicios públicos y privados no cooperan entre sí y, más bien, compiten. Aquellos podrían iniciar un trabajo de acercamiento y cooperación con los privados sin dejar de lado su labor de supervisión y control.

Otro desafío para los servicios de información es su sintonía con los requerimientos actuales de los mercados de trabajo, caracterizados por altas tasas de rotación laboral. En varios países se ha observado que estos sistemas, a pesar de ser modernos e informatizados, actúan con la lógica de que la única información relevante es dónde están los empleos. Siendo ésta importante, las empresas también demandan información de los potenciales trabajadores y, en particular, de los jóvenes que no tienen historia laboral. Requieren información sobre sus habilidades y respecto de temas básicos como sus antecedentes y residencia, entre otros. En suma, exigen credenciales laborales que cuestan tiempo y dinero obtener, especialmente a los jóvenes.

Como dijo un joven “no me digan donde están los empleos, díganle a las empresas quien soy yo”. Los sistemas de información laboral podrían apoyar a los jóvenes a través de credenciales laborales en certificados de bajo costo que no necesiten ser subsidiados.

3.2 Un marco regulatorio adecuado: combinando protección y promoción

La regulación laboral, generalmente, ha enfocado el tema del empleo de jóvenes desde el ángulo de la protección, especialmente a través de normas sobre la edad mínima para el trabajo, la cual es un derecho fundamental sancionado por los Estados Miembros de la OIT. La normativa laboral asume que una vez incorporado el joven al mundo del trabajo debe gozar de los mismos derechos y deberes que cualquier trabajador y, por tanto, ser tratado en condiciones de igualdad en el más amplio concepto del término, pues el hecho de ser joven, desde el punto de vista de la regulación, no lo convierte en un trabajador diferente.

En la práctica esto no se cumple. Los jóvenes enfrentan mayores

desventajas en el mercado de trabajo pues usualmente acceden a empleos con alta rotación, temporales o eventuales; en general, con menos prestaciones sociales y con salarios inferiores. Teóricamente, esto se debe a que tienen menor formación y/o experiencia; pero no siempre es el caso y es probable que exista trato diferente ante iguales condiciones. Por esta razón, un punto urgente en la agenda de la región es analizar si estas diferencias en los resultados laborales alcanzados por los jóvenes se deben a prácticas discriminatorias o si se explican por razones de experiencia, educación o habilidad.

En la región existen diversos mecanismos que intentan estimular la demanda laboral juvenil a través de esquemas legales diferenciados para los jóvenes⁶. Son tres los utilizados con mayor frecuencia.

Hay una tradición de legislar sobre contratos de formación o aprendizaje, comúnmente orientados a los jóvenes cuyo objetivo final es doble: facilitar la contratación de jóvenes por

parte de empresas que de otro modo no los contratarían, y al mismo tiempo, facilitar el acceso de formación en la empresa para los jóvenes. Pueden tomar diversas modalidades. En países como Colombia, Costa Rica o Paraguay, el mecanismo consiste en que por cada cierto número de trabajadores contratados la empresa debe contratar un aprendiz, y en caso contrario, debe pagar una contribución a una Institución de Formación Profesional. En Chile, el programa de aprendices incluye incentivos a las empresas que contraten jóvenes: una subvención mensual del 50% de un salario mínimo mensual por aprendiz. En Perú se ha generado una gama diversa de modalidades de contratos de formación para diversos públicos objetivo (sin educación, egresados de secundaria, con educación técnica, estudiantes universitarios o egresados universitarios) con costos y beneficios laborales menores en casi todos los casos.

Es importante destacar que no se contemplan disposiciones

⁶ Están apareciendo también esquemas similares para otros colectivos como las Pymes, por ejemplo, cuya efectividad está actualmente en discusión.

especiales para las jóvenes que trabajan, a pesar de que su desocupación y desempleo se agravan. Muchas veces sufren tanta o más discriminación que las adultas, pues se considera que al casarse y tener hijos serán menos productivas o dejarán sus empleos.

Estos contratos de formación deben, efectivamente, formar; pero esto no siempre es así. En muchos casos son usados solamente para reducir costos sin brindar la capacitación correspondiente. Por esta razón, desde hace algunos años se han introducido controles a este tipo de contratos a través de diferentes mecanismos.

Una vía interesante en algunos países es la evaluación de la formación recibida en las empresas o su acreditación ante las autoridades a través de los Certificados de Aptitud Profesional en Colombia, Costa Rica o Panamá; los Certificados de Calificación Profesional en Brasil; las Constancias de Habilidades Laborales de México y las Constancias y Certificados de Capacitación de Argentina, Paraguay, República Dominicana o Uruguay.

Un mecanismo más reciente son las denominadas Leyes de

Primer Empleo, cuyo diagnóstico implícito común es que financiando parte del costo de la contratación los jóvenes podrían acceder con mayor facilidad a su primer empleo en una empresa. Estos esquemas existen actualmente en México y Paraguay. En Chile se está discutiendo un programa similar al mexicano relacionado a subvenciones a los aportes a la seguridad social.

El programa mexicano es interesante porque para evitar problemas de selección adversa contempla que el incentivo solo funciona a partir del décimo mes de contratación del joven (cuando se reembolsa el pago que la empresa hizo el primer mes y así sucesivamente). Con esto, se podría decir que el objetivo del programa mexicano, además de incrementar la seguridad social entre los jóvenes se orienta a prolongar la estadía del joven en la empresa, lo cual es muy válido.

Estos programas apuntan a formalizar el empleo juvenil; pero solo son interesantes para empresas que los contratan de manera formal. Para las empresas informales el "incentivo" laboral no parece

ser suficiente pues la decisión de contratar formalmente no depende solo de la regulación laboral sino también de la tributaria y comercial y del nivel de productividad de la empresa.

Surgen interrogantes respecto de la sustentabilidad a largo plazo de los empleos generados a través de estos programas. Es probable que en objetivos más específicos, como incentivar una mayor seguridad social entre los jóvenes o una menor rotación laboral, tendrían más éxito, especialmente si se concentran en colectivos que usualmente no acceden a estos beneficios, como es el caso de los trabajadores independientes.

Hay que poner en perspectiva si los jóvenes tienen más dificultades para la entrada al mercado de trabajo que los adultos, pues lo que parece existir es más bien una intensa rotación laboral. Los jóvenes consiguen trabajo a veces con más facilidad que los adultos; pero también los pierden con mayor facilidad. Por tanto, las

políticas de “primer empleo” o primera inserción laboral podrían convertirse en políticas de prolongación de la estadía en el mercado de trabajo o políticas de reinmersión permanente.

Un tercer instrumento que se ha ensayado en la región es el de las regulaciones especiales en el salario mínimo. Dado que los perfiles empíricos de ingresos crecen a medida que avanza la edad y de hecho los jóvenes en promedio ganan alrededor de 60% de lo que ganan los adultos, teóricamente la existencia de un salario mínimo podría desincentivar la contratación de jóvenes en mayor proporción que la de los adultos. Habría que analizar por tanto si introducir salarios inferiores mejora o no su inserción⁷.

Teóricamente, el salario mínimo constituye un instrumento que regula el piso salarial de entrada para los trabajadores en relación de dependencia, fundamentalmente en el sector privado. Dado que los jóvenes usualmente obtienen ingresos

⁷ Cabe mencionar que también existen submínimos en el caso de aprendices, lo cual parece ser diferente pues, por un lado, dura solo mientras dura el aprendizaje, y por otro lado, si el aprendizaje efectivamente ocurre una parte de la remuneración se da en efectivo y la otra parte en formación.

de entrada, los SM los involucran en mayor proporción que a otras generaciones de trabajadores⁸. Usualmente se argumenta que el salario mínimo constituye una barrera a la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo. De hecho, en la región existen algunos países que tienen submínimos para jóvenes. Chile es uno de los países que cuenta con un salario mínimo específico para ellos. Los trabajadores menores a 18 años y los mayores a 65 pueden percibir un salario inferior al mínimo adulto. En Costa Rica a los jóvenes hasta los 18 años les corresponde un salario mínimo no menor al 50% del nivel adulto durante el primer año de trabajo, 75 % durante el segundo año y a partir del tercer año les correspondería salario mínimo, independientemente de su edad. En Paraguay, se establece que el salario mínimo para los menores de 18 años es de un 60% del nivel de los adultos, siempre que no se realice un trabajo de la misma naturaleza.

¿Ha funcionado este esquema?

Primero, si el salario mínimo constituyera una barrera de entrada para los jóvenes al mercado de trabajo, se debería encontrar que los mismos están subrepresentados frente a los adultos en aquellas categorías que deben observar su cumplimiento (es decir, principalmente el segmento de asalariados en empresas privadas). Por el contrario, lo que encontramos en la región es una sobre representación tanto en países donde se aplican submínimos como en países donde no se aplican. Segundo, aun el caso de Chile, antes y después de la aplicación de incrementos diferenciados en el salario mínimo, las tasas de desempleo juvenil –y su relación con las tasas de desempleo adulto– se mantuvieron estables.

3.3 Más y mejor protección social

Para impedir que los jóvenes se incorporen a un empleo mediante un contrato precario sin

⁸ Para el caso de los jóvenes, también son relevantes las regulaciones sobre salario mínimo en el sector público (aunque en varios países los procesos de selección en el sector público limitan la entrada de trabajadores muy jóvenes) y el trabajo doméstico, dado que en el caso de las jóvenes se trata de una de las principales ocupaciones.

Esquemas alternativos para incrementar la protección social de los jóvenes

Algunas posibles opciones estratégicas para aumentar la protección social de los jóvenes, podrían ser:

- **Solidaridad intergeneracional.** Los sistemas de seguridad social conllevan intrínseco el concepto de solidaridad: de los hombres con las mujeres, de los trabajadores cotizantes activos con los jubilados, de los urbanos con los rurales, etcétera. Una pregunta válida es si sería posible hablar de la fijación de políticas inclusivas basadas en una solidaridad de los trabajadores activos cotizantes de edades intermedias con los jóvenes recién ingresados al mercado laboral.

- **Subsidio de primas y entrada "suave" al sistema de seguridad social.** Una política de subsidio de primas para los trabajadores jóvenes podría tomar dos formas: simplemente primas más bajas para los empleados y empleadas jóvenes, o un aporte contributivo estatal para subsidiar la cotización de los jóvenes. En resumen, la pregunta sería ¿quién asume el subsidio: el resto de los aportantes o el Estado? En el primer caso, el menor costo laboral podría ser considerado como una estrategia complementaria para incentivar el empleo de jóvenes. Estas medidas podrían ser vistas como instrumentos para procurar una entrada o un "enganche" más "suave" de los jóvenes con el sistema de seguridad social.

- **Esquemas alternativos para trabajadores jóvenes no asalariados.** En el caso de los programas de seguridad social en salud, los jóvenes poseen una menor "carga de enfermedad" que los trabajadores adultos y adultos mayores, lo que traducido a la determinación de primas de financiamiento de seguros de salud, podría significar una "ventaja" para diseñar esquemas de seguros de muy bajo costo, accesibles para una gran proporción de jóvenes no asalariados. Evidentemente, la capacidad de pago con respecto al costo no es la única variable determinante, pero existe suficiente evidencia en el sentido de que es una de las principales variables determinantes de la adhesión contributiva a programas de seguros sociales.

garantías sociales ni cobertura de seguridad social, debe promoverse una legislación que respete lo fundamental de la protección social. Esto impulsaría trayectorias juveniles laborales positivas.

Debido a la forma en que funcionan los sistemas de

protección social en América Latina, es posible encontrar: a) jóvenes que poseen acceso a los sistemas de seguridad social, por la vía del vínculo laboral; b) jóvenes que acceden a la seguridad social por la vía del aseguramiento familiar, como dependientes de

titulares cotizantes o pensionados y c) jóvenes en ambas situaciones. Interesa para impulsar el acceso a un trabajo decente la protección social de los jóvenes derivada de la relación laboral; lo que atiende a un enfoque contributivo.

La inclusión de los jóvenes en la seguridad social es un tema relativamente ausente en la agenda regional para el desarrollo. Esto plantea el reto de formular políticas públicas innovadoras para que más jóvenes tengan acceso a la protección social. Las cifras evidencian que entre los países latinoamericanos existen grandes diferencias que se reflejan en la cobertura de la seguridad social.

Algunas de las posibles políticas para incrementar la protección social de los jóvenes plantean cuestionamientos o controversias que han de ser abordados y profundizados en el marco de la agenda de promoción del trabajo decente. Se requiere para ello más investigación, conocimiento y diálogo científico así como estar abiertos a la innovación, sin perder de vista el interés general y los principios.

3.4 Educación y formación para el trabajo

Una de las áreas más tradicionales en el temario del trabajo juvenil es la empleabilidad, muy importante para la definición inicial y el impulso permanente de las trayectorias laborales de las personas. Por ello es necesario revisar la contribución que deben darles la educación y la formación o el trabajo. En ambas, los indígenas y afro descendientes tienen un déficit más acentuado que el resto de los colectivos y ello impacta en sus posibilidades de acceder a empleos productivos y trabajo decente.

Las dificultades de aprendizaje en la educación básica tienen consecuencia directa sobre las trayectorias laborales. Deficiencias de la lectura y en la comprensión de matemática simple impiden el aprendizaje, reflexión, la imaginación, la abstracción y la resolución de problemas cotidianos, elementos esenciales para el trabajo en el mundo actual. En la educación básica se incuban las principales restricciones para el futuro laboral de los jóvenes. Si esta educación prepara al joven

Universidad para todos en Brasil

El ProUni (Programa Universidad para Todos) fue creado el 13 de enero de 2005 (Medida Provisoria n° 213/2004 y Ley n° 11.096) con el objetivo de conceder becas de estudios integrales y parciales a estudiantes de bajos ingresos en cursos de graduación y de formación específica en instituciones privadas de enseñanza superior que adhieran al Programa, recibiendo en cambio la deducción de algunos tributos.

En los dos procesos selectivos realizados hasta ahora (2005 y 2006) el ProUni ofreció un total de 250 mil becas entre integrales y parciales en 1142 instituciones de enseñanza superior en todo el Brasil. En 2007 han sido ofrecidas 163 mil becas más.

La aplicación del ProUni, junto con la creación de 10 universidades federales y 49 nuevos campus en el interior del país amplían el número de vacantes en la educación superior, llevan la educación pública al interior del país y combaten las desigualdades regionales. Estas acciones son parte del recientemente lanzado Plan Nacional de Educación, que tiene como meta expandir la enseñanza superior a por lo menos 30% de la población de 18 a 24 años hasta 2010. Esa proporción es actualmente 12%.

En el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes, realizado en el 2006, los estudiantes universitarios beneficiados por el Programa superaron en desempeño a los estudiantes de enseñanza superior que no reciben becas. Los estudiantes del ProUni se destacaron en 14 de las áreas de conocimiento avaladas, entre ellas, administración, biomedicina, contabilidad, ciencias económicas, comunicación social, derecho y formación de profesores.

Participaron del examen 871 municipios, en todos los estados del país con 386.524 estudiantes distribuidos en 5.701 cursos de 1.600 instituciones de educación superior.

En el curso de administración- área con mayor número de universitarios en el país- los estudiantes del ProUni alcanzaron la nota promedio de 48.7 en la escala de 0 a 100, mientras los otros estudiantes alcanzaron 39.9. La mayor diferencia ocurrió en el curso de biomedicina: 55.0 contra 44.7.

casi exclusivamente para el empleo dependiente, se está ante un escenario que restringe las opciones de la juventud de la región.

Para muchos países mejorar la educación secundaria tanto en cobertura y calidad es un reto principal en el corto plazo. Hay problemas de cobertura y de

abandono escolar, especialmente en zonas rurales; pero también de calidad en el contenido.

Se necesita mejorar y ampliar la infraestructura educativa en la mayoría de los países latinoamericanos, y al mismo tiempo, la calidad de la docencia, descentralizar la toma de

decisiones, renovar la currícula y facilitar una educación flexible, que permita a los estudiantes seguir aprendiendo al empezar a trabajar. La actual calidad de la educación de los jóvenes es inadecuada para un contexto que demanda mejores calificaciones. Si ella no mejora, la tasa del incremento anual de la productividad de la economía difícilmente se acelerará.

Otro reto es la equidad. La educación ayuda en una trayectoria laboral positiva para quien la tiene; pero la demanda del mercado de trabajo por mayor educación puede actuar como mecanismo de exclusión para quien no la tiene. Se requieren entonces políticas orientadas a la demanda, reduciendo la deserción educativa y ampliando las oportunidades de acceso para aquellos con menores recursos. Las transferencias condicionadas de efectivo son interesantes y sus resultados promisorios. En México, el programa Oportunidades que cubre alrededor de 5 millones de familias, logró reducir la deserción escolar en 24% entre la población beneficiaria y en Colombia el programa Familias en Acción incrementó la asistencia escolar, en

niños entre 12 a 17 años, de manera significativa. Estos programas deben estar enmarcados en una política educativa más amplia para que sus logros se hagan permanentes.

Hay en la región centros de formación universitaria de alta calidad y otros con problemas básicos. Esto afecta notoriamente las perspectivas y posibilidades de los jóvenes.

Los sistemas de formación laboral o profesional de Latinoamérica están pensados para quienes no acceden a la educación superior o para quienes no terminan la secundaria y tratan de garantizar la mejor transición posible entre escuela y empleo. La experiencia ha sido bastante variada. Coexisten al menos tres modelos de formación: a) el basado en las instituciones de formación profesional, que es el más amplio y consolidado; b) el modelo focalizado para grupos específicos; y c) el modelo de tercera generación orientado a la integración social del joven.

A esto hay que añadir que en todos los países, en mayor o menor medida, hay un conjunto de proveedores que conforman mercados privados de capacitación o formación cuya calidad es diversa.

Los usuarios de estos mercados son familias, jóvenes, empresas y el propio Estado. Cabe mencionar que las empresas son otra fuente de formación aunque para un conjunto más acotado de la fuerza laboral.

Al parecer son cuatro los principales problemas en los mercados de formación laboral latinoamericanos: a) la pertinencia de la formación impartida, b) la inequidad y exclusión de amplios segmentos de la población, c) la escasez de financiamiento para la formación, y d) la poca transparencia de este mercado y de sus resultados. Seguramente la importancia de estos factores varía de país en país.

Se han desarrollado en América Latina tres modelos para vincular la oferta educativa con el mundo de la producción: a) el modelo ocupacional, basado en las metodologías DACUM (desarrollo de currícula – educativa – por sus siglas en inglés) de origen norteamericano, desarrollado en instituciones de formación profesional y programas piloto en diversos países; b) el modelo funcional, representado por el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral

Se requieren políticas orientadas a la demanda, reduciendo la deserción educativa y ampliando las oportunidades de acceso para aquellos con menores recursos.

(Conocer) de México (1995) referente de la transformación de la capacitación y la educación técnica (1995), y c) el modelo español de competencias, que integra el enfoque funcional al desarrollo de un subsistema de educación técnica vinculado al sistema educativo general. Estos modelos han sido ampliamente difundidos y ensayados por diversas instituciones contando con amplia aceptación por varios gobiernos y las instituciones de formación profesional.

Un punto importante es que la calidad del servicio de capacitación no se conoce inmediatamente, sino cuando el joven ingresa al mercado de trabajo y percibe que no fue adecuada y no puede reclamar como en otra transacción. Existen diversas alternativas para solucionar este problema que van desde tradicionales métodos de autorización de operación adoptados por los ministerios de Educación o Trabajo hasta aquellos que miden la calidad del resultado formativo. Estos mecanismos apuntan a un mismo objetivo: adelantar información al joven sobre la calidad de la formación que va a adquirir.

En formación hay un problema de derechos de propiedad incompletos por tratarse de una inversión en la que quien invierte no puede apropiarse completamente de todos los beneficios de su inversión. Por esta razón ha sido frecuente que el Estado asuma las inversiones en este sector. El empleador que invierte corre el riesgo de que una vez capacitado el trabajador se vaya de la empresa, llevándose así los beneficios de la capacitación. Si el trabajador invierte, la empresa de todos modos se beneficiará aun cuando no haya invertido en su formación.

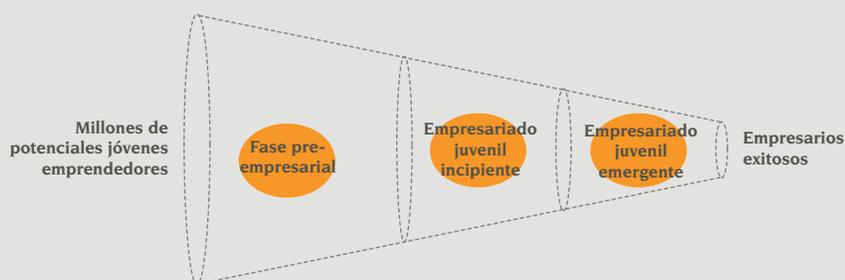
La educación y la formación profesional también deben contribuir a cuestionar los estereotipos de género y la segregación ocupacional por sexo.

3.5 Formación y desarrollo empresarial

El emprendimiento puede ser una oportunidad real para los jóvenes. Desafortunadamente, este tema ha sido poco analizado y, aunque hay experiencia en la región se tiene comparativamente menos que en otras áreas. Más

El Túnel de la Capacidad Emprendedora

Para identificar políticas de impulso a las trayectorias empresariales de los jóvenes, es útil el esquema propuesto por Chigunta, 2002.



La idea principal es que existen fases en el desarrollo empresarial, según el ciclo de vida de los individuos:

- Fase Pre-Empresarial, que va de los 15 a los 18 años, en los que el joven se prepara e informa sobre la actividad productiva empresarial, sin asumir aún ninguna tarea efectiva conducente a la práctica de una unidad productiva.
- Fase Empresarial Incipiente, que va de los 18 a los 21 años, donde se van dando los primeros pasos de organización de la actividad independiente, se realizan las primeras decisiones de inversión y se orientan los primeros planes del negocio.
- Fase del Empresario Emergente, que corresponde a los 21 años en adelante, se vincula con la conducción empresarial de cierta experiencia y el conocimiento técnico apropiado en la rama del negocio.

El desafío es que en muchos países de América Latina la edad de inicio de emprendimientos es muy alta, y además, se hace por necesidad.

Fuente Gráfico: TechnoServe – Elaboración propia

aún, existe una tendencia social, cultural y hasta política a pensar el trabajo juvenil fundamentalmente desde el ámbito del empleo dependiente. Esto está presente

en la educación, que inculca en niños y adolescentes una visión del trabajo basada en una relación de dependencia, hasta la forma en que se construyen las estadísticas

laborales. En la mayoría de las encuestas de empleo de la región se pregunta si se buscó trabajo, por cuánto tiempo, por qué lo hizo y hasta por qué no lo hizo; pero casi nunca se pregunta por qué no inició un negocio o una empresa. Esto no quiere decir, ciertamente, que los programas de emprendimiento sean la solución al desempleo y subempleo juvenil; pero pueden jugar un rol importante.

En los países de ingreso medio, como los latinoamericanos, los emprendimientos están guiados por la oportunidad en igual medida que por la necesidad; pero entre los jóvenes hay una mayoría de emprendedores que se orientan por la necesidad o supervivencia (GEM, 2006; Serida y otros, 2006).

Por lo general quienes son emprendedores por necesidad proceden fundamentalmente de aquellos estratos de bajos ingresos; en cambio, los emprendedores por oportunidad provienen de estratos con mejores ingresos y niveles educativos, tienen más recursos para apoyar sus opciones empresariales,

amplios contactos sociales que les permiten mejores vías para consolidar sus emprendimientos y, en general, tienen mejores oportunidades para el desarrollo empresarial que los jóvenes pobres. A diferencia de lo que ocurre en Asia, el origen social de los emprendedores jóvenes latinoamericanos se ubica en los sectores medios y altos, lo cual contribuye con la inequidad, uno de los problemas endémicos de la región⁹.

Principal desafío para las políticas promotoras del emprendimiento juvenil es que los jóvenes pobres que quieran optar por el autoempleo y la empresa tengan las mismas opciones que los jóvenes de sectores medios y altos. Esta nivelación de oportunidades abriría a muchos más jóvenes las posibilidades de contribuir con su trabajo a la integración y desarrollo social.

En Colombia, en 2006, se dio una "Ley de fomento a la cultura del emprendimiento", con el propósito –entre otros– de promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país.

⁹ Según Kantis (2005), en América Latina solo el 25% de los emprendimientos más viables (los "dinámicos") provienen de familias de bajos ingresos a diferencia de Asia del Este, en donde ese porcentaje es de casi 50%.

La mencionada Ley establece de manera obligatoria que todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal (en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación primaria, educación básica secundaria y educación media) definan un área de formación para el emprendimiento, formen actitud favorable a la generación de empresas, diseñen y divulguen cátedras empresariales, y promuevan actividades típicas de apoyo al emprendimiento (ferias, foros, seminarios, ruedas de negocios, concursos, etc.). En Chile, Perú y otros países se han llevado a cabo cambios curriculares nacionales de la escuela secundaria para incorporar contenidos de fomento al emprendimiento juvenil.

Existen modalidades alternativas para jóvenes que ya están insertos en el mercado laboral y que acuden a la escuela para suplir un déficit educativo de orden general. En este grupo, la educación empresarial tiene una perspectiva de aplicación inmediata y su diseño debería acomodarse en consecuencia. Los programas que apuntan al largo plazo se diseñan con un contenido dirigido

a formar competencias, informar de procesos y desarrollar actitudes y valores empresariales sin un fin de aplicación concreta inmediata. En los programas dirigidos al mediano y corto plazo, el objetivo formativo suele dirigirse a la formulación del proyecto empresarial y al análisis de sus condiciones de factibilidad, así como del acceso a los factores de producción y sus requisitos de legalidad para el funcionamiento.

Son importantes los programas orientados a mejorar el emprendimiento de las mujeres. Dentro de las medidas de promoción del potencial empresarial de las jóvenes, el enfoque de género en la capacitación para la gestión empresarial y los aspectos tecnológicos es importante para enfrentar la concentración exclusiva de empresas de mujeres en sectores como servicios personales o confecciones.

Si bien la preocupación por los problemas de la capacidad de los jóvenes emprendedores urbanos se ha orientado hacia la promoción de modelos de pequeña empresa individual, es necesario recordar que hay esquemas productivos que basan su fuerza en la cooperación entre

los empresarios. La cooperativa, tiene en varios países de la región instituciones promotoras sólidas en las que los jóvenes tienen un papel central en el empresariado asociativo.

3.6 Promoviendo la inclusión

Problema principal de América Latina es su profunda desigualdad, que persiste aún con crecimiento económico. Una fuente importante de desigualdad es un mercado de trabajo con muchos aspirantes e insuficientes oportunidades. Los jóvenes que buscan empleo son conscientes de las exclusiones que sufren por género, procedencia geográfica, raza, apariencia, origen étnico, edad y hasta por razones políticas. Para obtener un puesto o para avanzar en el trabajo se hacen diferencias entre trabajadores con rendimiento laboral similar, se generan procesos de discriminación que clasifican a las personas por criterios extra laborales y, al mismo tiempo, racionalizan la desigualdad. Romper estos mecanismos de discriminación y exclusión constituye un reto central.

Las políticas de juventud deben considerar medidas destinadas a superar las desventajas particulares que enfrentan los más excluidos.

Es necesario desarrollar un marco normativo relativo a la no discriminación e igualdad en el trabajo, a fin de proteger a las poblaciones más vulnerables de la discriminación, entre ellas las de los jóvenes, y particularmente las de las mujeres jóvenes, y jóvenes indígenas y afro descendientes de ambos sexos.

Mujeres jóvenes

A pesar de haber aumentado sus niveles de educación en relación a los hombres, ellas tienen tasas de participación bajas y su presencia en el grupo de jóvenes que no estudia ni trabaja es alta. Debido a factores culturales, la mayoría de las jóvenes continúa reproduciendo trayectorias tradicionales, eligiendo carreras bastante feminizadas que requieren competencias generales y profesionales diferentes, que son valoradas desfavorablemente en el mercado de trabajo.

La maternidad adolescente es una de las grandes restricciones para acceder a empleos productivos y trabajo decente.

Algunos programas de cuidado infantil

En América Latina se puede hablar de tres modelos para el apoyo al cuidado de menores:

- Modelo basado en las empresas. Las regulaciones obligan a las empresas que contratan a 20 o más mujeres con niños en primera infancia, a que tengan servicios de cuidado (por ejemplo, el caso de Chile). Existe discusión sobre la eficacia de este modelo, ya que quedan excluidas del beneficio aquellas mujeres que trabajan en empresas pequeñas o en la economía informal.
- Los otros dos modelos no se vinculan directamente a la situación de empleo. Uno de ellos es de tipo comunitario, en el cual las madres se organizan en grupos de ocho y una de ellas es la "madre cuidadora", quien se encarga del cuidado de los hijos de todas, como el Wawa Wasi en Perú. El otro se refiere a los servicios de cuidado infantil a cargo del Estado, que existen en algunos países de la región, aunque con cobertura limitada.

En otras partes del mundo existen otros modelos:

- Subsidio estatal con cargo a la seguridad social para el pago de "cuidadoras certificadas" de niños menores de 6 años (Francia) o de instituciones que reciben hijos de trabajadores de ingresos bajos y medios (Inglaterra).
- Beneficios impositivos para servicios de cuidado infantil (por ejemplo, exentos de IVA en Australia).
- Beneficios impositivos para empleadores. En Holanda, los empleadores cubren un porcentaje (determinado por negociación colectiva) de los costos de cuidado infantil (si ambos padres trabajan los empleadores comparten estos costos) y un 30% de sus aportes son deducibles de impuesto. En Inglaterra se considera que los costos de cuidado infantil que pagan los empleadores son parte de los costos de contratación de personal y deducibles de impuesto.
- Otras medidas con buenos resultados para el alivio de las tareas que enfrentan trabajadores/as con responsabilidades familiares se refieren a la flexibilización de los horarios de atención de servicios públicos, los cuales generalmente no son compatibles con la jornada de trabajo (medida que se ubica en la línea de la Recomendación 165 de la OIT, párrafo 32).

Especialmente si se trata de mujeres pobres, con poca educación, solteras y sin pareja. A pesar de la disminución de la tasa global de fecundidad en la región, el embarazo precoz, incluso entre las adolescentes, está aumentando.

Las jóvenes madres, en su gran mayoría, viven con sus padres y se dedican a actividades domésticas, a cuidar a sus hijos y en algunos casos a los hermanos más pequeños. Generalmente, no asisten a la escuela y tampoco ingresan al

Calificación social y profesional de las trabajadoras domésticas de Brasil

En Brasil hay 6 millones 658 mil trabajadoras domésticas, en su mayoría negras, cuyo ingreso promedio es equivalente a cerca del 90% del salario mínimo, según la Encuesta de Hogares de Brasil (PNAD-IBGE). De ese total solo 26% tienen contrato de trabajo firmado.

El Plan Sectorial de Calificación "Trabajo Doméstico Ciudadano" (Ministerio del Trabajo y Empleo de Brasil, noviembre 2005) es la primera iniciativa del Gobierno Nacional dirigida a la calificación social y profesional de las trabajadoras domésticas. Fue creado con la participación de las organizaciones sindicales de las trabajadoras domésticas.

Comprende tres subproyectos: el primero está dirigido a elevar la escolaridad y promover la calificación social y profesional de las trabajadoras domésticas; el segundo a fortalecer su organización sindical y el tercero a la articulación interministerial para el desarrollo de políticas públicas. Es coordinado por el Ministerio del Trabajo y cuenta con el apoyo de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, además de otros Ministerios, de la Federación Nacional de las Trabajadoras Domésticas y de la OIT.

Desarrollado como un proyecto piloto en su primera fase, los componentes de calificación profesional, aumento de la escolaridad y formación sindical alcanzaron 350 trabajadoras en siete ciudades: Aracaju, São Luiz, Salvador y Recife, en la Región Nordeste, y Rio de Janeiro, São Paulo y Campinas (SP), en la Región Sudeste. Se espera ampliar su cobertura y alcanzar al conjunto del país, transformándose en una política pública de carácter permanente.

En el ámbito de la articulación de políticas públicas (que prevé acciones en las áreas de Derechos Humanos y Violencia contra la Mujer, Vivienda, Salud, Trabajo, Seguridad Social y Erradicación del Trabajo Infantil Doméstico) se han adoptado dos medidas. La primera es la Campaña Nacional de Valorización y Formalización del Trabajo Doméstico, lanzada en 2006 bajo la coordinación de la Secretaría de Políticas para las Mujeres (Ley n. 11.324, de 19 de julio de 2006). Ella plantea un descuento en el impuesto a la renta para los empleadores que formalicen los contratos de las trabajadoras domésticas. La segunda es un número de líneas de crédito disponibles para que los gobiernos municipales construyan viviendas para las trabajadoras domésticas (el primer conjunto está en construcción en el estado de Bahía).

mercado de trabajo, y cuando lo hacen es en ocupaciones muy precarias. Ello es un factor de reproducción intergeneracional de la pobreza, pues las adolescentes de hogares de menores ingresos tienen una maternidad más temprana y por tanto posibilidades de tener más hijos.

En América Latina no existen suficientes instituciones para el cuidado de hijos de trabajadores. Estudios de la OIT han demostrado que una política gubernamental de no intervención en este campo tiene altos costos sociales y económicos. Si se considera que los temas de conciliación trabajo y familia son

del ámbito privado, sus soluciones estarían fuera de la competencia del Estado y se buscarán soluciones que podrían tender a perpetuar las desigualdades sociales y de género.

Políticas para equiparar derechos y condiciones laborales de trabajadoras del servicio doméstico son imprescindibles. Esta es la primera ocupación individual en importancia para las mujeres jóvenes en la región (alrededor de 11 millones). Una gran cantidad de ellas son adolescentes y jóvenes provenientes, en general, de familias campesinas pobres. Se vinculan al trabajo desde edades muy tempranas, quedando excluidas de la educación y la protección de sus derechos.

A pesar de la importancia de su tarea, las trabajadoras de servicio doméstico presentan los niveles más bajos de remuneración y protección social. Con una composición mayoritariamente femenina (sobre el 90%) es la principal opción ocupacional para las mujeres de menores niveles de educación e ingreso. Es preciso revisar la legislación relativa al servicio doméstico ya que en la mayoría de los países de la región, el salario mínimo de una trabajadora

es inferior al salario mínimo legal y su jornada de trabajo es más larga pues, usualmente, la normativa no se refiere a la duración de su jornada sino a un mínimo de horas de descanso.

Ejemplo claro de "discriminación múltiple" en América Latina es el de las trabajadoras domésticas que, además de ser mujeres y pobres son, en su gran mayoría indígenas o afro descendientes.

Juventud rural

Los jóvenes residentes en áreas rurales enfrentan restricciones importantes para su desarrollo laboral. Según CELADE (2005), son el 22% del total de jóvenes de la región, alrededor de 23 millones. Sus problemas están relacionados con las escasas oportunidades que se generan en el campo y, en especial, en zonas con alta población indígena. En el mundo rural existe una concentración de la producción en unas cuantas actividades con una fuerte presencia del sector agrícola que en diferentes países se mantiene rezagado. Los trabajos tradicionales en el campo tienden a ser temporales, físicamente muy exigentes y poco remunerados. Uno de los problemas que afecta a los jóvenes rurales es que

en sus comunidades hay carencia de educación y capacitación adecuada, lo que dificulta encontrar empleos idóneos.

En el campo, la productividad de la tierra usualmente es más valorada que la productividad laboral. Esto limita las oportunidades disponibles para los jóvenes y determina que intenten abandonar el campo. En algunos países se observa que el campo "expulsa" jóvenes, los cuales emigran no sólo para buscar nuevas oportunidades sino porque tienen una visión poco atractiva del tipo de trayectoria personal que el medio rural les ofrece. No obstante, se puede y se debe adoptar un enfoque más moderno de la ruralidad, atendiendo sus relaciones con el ámbito urbano. Se sabe que en ciertas zonas, especialmente de ciudades intermedias, lo rural se vincula con lo urbano a través de procesos de migración diaria. Muchos trabajadores que viven en zonas rurales trabajan en zonas urbanas y viceversa; asimismo, muchas de las actividades económicas "urbanas" utilizan componentes o insumos rurales y viceversa.

Destaca el programa "Fondo de Tierras e Instalación del Joven

Emprendedor Rural" de México, dirigido a personas entre 18 y 39 años, que busca rejuvenecer el campo. Ofrece capacitación técnica y administrativa y da una beca hasta por el equivalente de 90 días de salario mínimo diario vigente en la zona geográfica que corresponda. Los jóvenes que concluyen exitosamente esta etapa pueden acceder al Fondo de Tierras que consiste en el financiamiento de proyectos productivos y del acceso a crédito para la renta de parcelas o la compra de derechos parcelarios. Otra experiencia es el programa de Formación Ocupacional para Jóvenes Rurales de Colombia, dirigido a aquellos, entre 16 y 25 años, que no estén inscritos en otros programas de formación del SENA y que no tengan un vínculo laboral formal. El objetivo general del programa es capacitar a jóvenes desempleados del sector rural para mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo. Además, planea gestionar el desarrollo de cursos de capacitación en todos los departamentos del país.

Estas experiencias requieren, sin embargo, intervenciones complementarias en otras áreas que

permitan incrementar la competitividad del campo, a través de inversiones en infraestructura, acceso a mercados e insumos, con el propósito de garantizar una rentabilidad razonable a las actividades económicas que dan sustento a la mayor parte de los residentes del campo, especialmente cuando estas actividades son usualmente identificables.

La evolución que la agroindustria viene teniendo en muchos de los países de América Latina debe ser adecuadamente ponderada para que el campo se constituya en atractivo para los jóvenes que quieren contribuir productivamente con el progreso de sus sociedades.

Juventud indígena

Los jóvenes indígenas están entre los grupos más vulnerables y desprotegidos. Según diversas estimaciones, los indígenas en América Latina fluctúan entre 30 millones y 50 millones. Existe consenso que una gran proporción de ellos se concentra en cinco países: Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. Estimaciones independientes indican que en Bolivia y México alrededor de un tercio de los indígenas son jóvenes.

En los mercados de trabajo, los trabajadores indígenas, entre ellos los jóvenes, enfrentan discriminación por su origen y procedencia. Es más, en muchos casos en las zonas donde se encuentran asentadas estas comunidades casi no existen relaciones laborales típicas sino, más bien, aquellas basadas en patrones culturales (como el trabajo comunitario).

Las trayectorias laborales de los jóvenes indígenas enfrentan mayores restricciones que sus pares no indígenas. En Bolivia, por ejemplo, un estudio reciente ha encontrado que ser indígena añade entre 15% y 30% más de probabilidad de que la pobreza de los padres se transmita a los hijos, que en el caso de no indígenas (Hernani, 2007).

Los programas que se han ejecutado con la juventud indígena han tenido que ver más con la protección de sus creencias religiosas y valores culturales o el impulso de migraciones ordenadas (elementos que son de por sí importantes); pero son escasas las intervenciones en el mercado de trabajo así como políticas efectivas que intenten abordar la discriminación laboral. Es

fundamental, entonces, que estos temas se incorporen en las agendas de las políticas laborales de los países con población indígena.

3.7 Un marco institucional efectivo

Casi todos los gobiernos de la región están desarrollando iniciativas a favor de los jóvenes en campos como la construcción de capacidades para abordar el manejo de los temas que les afectan. Sin embargo, tales iniciativas presentan limitaciones que necesitan ser superadas pues, en la mayoría de los casos, los temas juveniles se abordan a través de programas y no de políticas¹⁰.

Un ejemplo de la limitación de dichos esquemas han sido los programas de formación tipo “proyecto-joven”, los que han tenido impactos interesantes inicialmente, pero que se han ido diluyendo con el paso del tiempo. La lección es que un programa puede ser exitoso durante un tiempo; pero para solucionar el problema de

fondo deben modificarse las estructuras que lo generaron. Se debe pasar de la aplicación y ejecución de programas al diseño de políticas efectivas que enfrenten los problemas de manera estructural y permanente. Otra limitación es el énfasis de tales programas en la educación, a pesar de que en diferentes encuestas de opinión la preocupación central de los jóvenes es el empleo (desempleo o subempleo). Sin dejar de lado la importancia de la educación como elemento clave para dar forma a las trayectorias de los jóvenes, es claro que a las políticas laborales les corresponde un rol mayor que el otorgado hasta ahora.

Es difícil que iniciativas desconectadas de un plan o de una política tengan resultados y, usualmente, son discontinuadas. Muchas veces pueden ser dispersas, variadas, heterogéneas y carecer de cohesión y de articulación entre ellas. Es tan importante este tema que incluso se podría decir que el problema no es qué hacer –porque se tiene más o menos claro cuáles

¹⁰ Las políticas tienen objetivos amplios y permanentes, cobertura universal y están institucionalizadas (tiene base legal y orgánica), en tanto que los programas tienen objetivos puntuales, son específicos o temporales y se dirigen a poblaciones focalizadas.

son las áreas de intervención– sino cómo llevar a cabo iniciativas que resulten verdaderamente útiles para los jóvenes. En algunos casos, además de la dispersión de esfuerzos se observa duplicación de actividades realizadas por diferentes entidades, a veces en la misma zona geográfica. Es clara la necesidad de establecer un marco institucional que elimine las imprecisiones, disminuya la dispersión y la duplicidad institucional y que regule de forma adecuada las competencias que se asignan a los organismos públicos encargados de promover las políticas o acciones a favor de los jóvenes, en especial, en lo relativo a educación, formación y trabajo.

En la última década una institucionalidad que ha dado resultados positivos en algunos países de la región es la de los

Organismos Nacionales de Juventud creados con la finalidad de coordinar el trabajo de las autoridades públicas con las entidades juveniles. Estos organismos han tomado modalidades diferentes, a veces Vice-ministerios o Secretarías de Estado e incluso existen direcciones o instancias al margen de los Ministerios pero dependientes directamente de las presidencias de la República. Sus funciones varían, pudiendo ser rectoras, de discusión y debate, de coordinación, ejecución y evaluación. En la práctica se combinan una o más de éstas, enfatizando algunas de ellas¹¹. Sin embargo, también se observa que muchas de estas instancias no disponen de marcos o mandatos precisos y no cuentan con recursos financieros significativos, lo cual dificulta la constitución de equipos estables de profesionales y especialistas idóneos.

¹¹ Algunos han intentado una clasificación de modelos entre estas iniciativas. A fines de los 90, Rodríguez (2000) encontró 5 modelos: a) el "modelo" chileno, donde el Instituto Nacional de la Juventud se concentra en el desarrollo de estudios e investigaciones que le permitan conocer la problemática juvenil, y evalúa rigurosamente las políticas públicas; b) el modelo uruguayo, en el que el Instituto Nacional de la Juventud no realiza investigaciones ni ejecuta directamente programas específicos, pero cumple un rol central en asignar recursos y evaluar la gestión de «terceros»; c) el modelo colombiano, cuya prioridad estuvo centrada en el apoyo al desarrollo de políticas municipales y locales de juventud; d) el modelo mexicano («Causa Joven») que enfatizó el fortalecimiento de la sociedad civil y apoyo a las instancias organizativas juveniles y e) el modelo del Movimiento Nacional de Juventudes de Costa Rica, caracterizado por promover la organización y la participación de los jóvenes. Véase, Ernesto Rodríguez, *Juventud y políticas públicas en América Latina: Experiencias y desafíos de la gestión institucional*. En: Última Década No 13. Viña del Mar: Ediciones Cidra, 2000.

El sistema "One Stop" o ventanilla única para la provisión de servicios de capacitación y empleo en EUA

Los centros One Stop permiten a los usuarios recibir una evaluación de sus niveles de habilidades y conocimientos, obtener información sobre diversos servicios de empleo, recibir asesoría sobre programas de capacitación y asistencia disponibles e información sobre la calidad de cada uno de ellos, recibir asesoría vocacional y profesional, y acceder a la información actualizada sobre el mercado de trabajo (también sobre programas desarrollados por los Departamentos de Educación, Salud, Seguridad Social y Justicia, entre otros). Los centros son seleccionados, autorizados y supervisados por las Juntas locales a través de un proceso competitivo, y cuentan con instituciones asociadas: actualmente existen más de 1800 centros One Stop y alrededor de 1400 centros afiliados.

Los centros One Stop son el punto de contacto entre los jóvenes y la mayoría de los servicios a su disposición, tienen fuertes vínculos con el sector empresarial y son usados por los empleadores para la selección de personal.

La existencia de estos organismos constituye un avance en la región, aún cuando en la mayor parte de los países la complejidad institucional no se ha reducido con su creación.

En Estados Unidos, ha sido creada la alianza "Una visión compartida para la Juventud", (2004) cuya finalidad es articular esfuerzos y construir una visión y acción comunes respecto de la juventud.

Un problema institucional básico es la existencia de iniciativas o programas que no pueden atender a la gran cantidad jóvenes, con características y necesidades heterogéneas que existen en la

región. Es necesario tratar de articular la oferta de servicios con las demandas juveniles. La existencia de los organismos de juventud puede contribuir con ello. Existen otras alternativas complementarias.

Una de ellas es asumir que la dispersión institucional va a seguir existiendo por lo cual es necesario generar mecanismos para que no sea una dificultad para que los servicios lleguen a los jóvenes que realmente los necesitan. Una experiencia de esto son los centros de atención de "ventanilla única" en los Estados Unidos. En ellos la diversa oferta institucional se

concentra en el nivel local para una atención ordenada y unificada de los jóvenes. En esta opción lo que importa es el vínculo final con el joven. La idea es simple, la dispersión forma parte de la estructura de los gobiernos y, por tanto, es mejor reconocerla; sin embargo, el joven no tiene por qué sufrirla.

Otra alternativa es tratar de ordenar las necesidades de los jóvenes, entre ellas las de empleo, para darles respuestas adecuadas. En Jamaica, en el marco de la Red de Empleo Juvenil (YEN), la Federación de Empleadores de Jamaica (JEF) ha elaborado una ficha única de registro de jóvenes para sistematizar de manera uniforme sus características y necesidades. Esto puede realizarse con algunos incentivos sin costo para el Estado. En México el Organismo Nacional de Juventud ha logrado registrar a un número importante de jóvenes a través de una tarjeta llamada "Poder Joven". Ella otorga descuentos al joven en más de 11 mil establecimientos

afiliados. En el caso de los jóvenes socialmente más desvinculados, se requieren, mecanismos más directos de contacto. Allí está la labor de "Jóvenes en Riesgo" (Guatemala) o del National Youth Service (Jamaica).

Bajo la iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas, en el año 2005 la Asamblea General hizo un llamado para que los diferentes países presentaran Planes Nacionales de Acción de Empleo Juvenil e informes de progreso de los mismos. Estos planes requieren una institucionalidad adecuada. Algunos países han avanzado en este reto. La Red de Empleo Juvenil (YEN)¹² viene trabajando directamente en Brasil, Ecuador y Jamaica, estableciendo guías e instrumentos que podrían ser seguidos por los demás países.

Es indispensable promover la participación de los jóvenes en la formulación y puesta en práctica de las políticas para la juventud. Ellos son el mejor sustento para una institucionalidad al servicio de sus necesidades.

¹² <http://www.ilo.org/yen>

3.8 La contribución de las organizaciones de trabajadores y empleadores

Las organizaciones de trabajadores y empleadores pueden cumplir un rol activo en la promoción de trayectorias juveniles hacia el trabajo decente. El tema del trabajo de los jóvenes está en la agenda de ambas y es una de las áreas en donde tienen grandes coincidencias. Hay diversos tipos de acciones e iniciativas emprendidas por estas organizaciones respecto de la juventud. Es necesario fortalecer la presencia de los jóvenes en estas organizaciones, incentivando una mayor participación juvenil en ellas e incluyendo este tema en las agendas institucionales y el diálogo social.

La presencia de jóvenes es baja en las organizaciones de trabajadores, a juzgar por su tasa de afiliación. Es importante destacar que la nueva organización sindical mundial ha establecido cuotas para mujeres y jóvenes. Los sindicatos están intentando articular los intereses juveniles en el mercado de trabajo en áreas a las que los jóvenes prestan mayor atención (ecología, minorías, pacifismo, desarrollo de tecnologías, etc.), vinculándose con otros actores e instituciones.

Acciones en esta dirección incluyen un trabajo de discusión, debate y formación, así como de investigación más profunda.

La presencia de jóvenes en las organizaciones de empleadores también es baja. Estas organizaciones han sido bastante activas en cuanto al diseño e implementación de iniciativas orientadas a mejorar no solo la aparición de nuevas empresas lideradas por jóvenes, sino también para mejorar el empleo juvenil en general. Ejemplos son el impulso a la Red de Empleo Juvenil en Jamaica (promovida por la Federación de Empleadores de ese país), el fomento de la participación de empresarios jóvenes en las organizaciones de empleadores y la vinculación con entidades de formación en algunos países.

Otro nivel de trabajo es ubicar el tema del empleo juvenil en la agenda del diálogo social. Una de las formas en que este proceso podría operar sería estableciendo un mayor vínculo de las instancias de diálogo social, usualmente asociadas a temas laborales, con los Organismos Nacionales de Juventud, cuyo eje de acción son precisamente los jóvenes.

Experiencias y propuestas de las organizaciones de empleadores

Las organizaciones de empleadores le otorgan un peso importante a la necesidad de contar con crecimiento económico, y un entorno macroeconómico, educativo y legislativo que fomente la creación de empleo. Estas organizaciones han tenido diversas experiencias respecto del trabajo de los jóvenes, en áreas como:

- Diseño e implementación de políticas de empleo para los jóvenes, como es el caso del impulso a la Red de Empleo Juvenil en Jamaica (JYEN), la cual fue promovida por la Federación de Empleadores de Jamaica (JEF), y de hecho han sido una plataforma que le ha dado credibilidad a este proceso en ese país.
- Participación de empresarios jóvenes en las organizaciones empresariales, como el caso de la Comisión de Empresarios Jóvenes de México (COPARMEX), o los empresarios jóvenes que impulsaron la JYEN en Jamaica.
- Servicios de intermediación laboral, como es el caso de los observatorios laborales de Colombia, a cargo de las Cámaras de Comercio, en donde se tienen servicios de contacto entre oferta y demanda laboral.
- Fomento del espíritu emprendedor, a fin de cambiar la formación de los jóvenes que frecuentemente son educados para trabajadores, no para emprendedores. Un ejemplo en ese sentido es el programa ANDI del Futuro, a cargo de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, que apoya a impulsar empresas reales con jóvenes vinculados con la ANDI.
- Vínculo con instituciones de formación, por ejemplo, a través del programa de pasantías técnicas en Uruguay.

Experiencias y propuestas de las organizaciones de trabajadores

Las organizaciones de trabajadores le otorgan un rol importante a la calidad de los empleos de los jóvenes. Consideran que el trabajo decente para la juventud debe involucrar acciones o iniciativas por parte de sus organizaciones en tres niveles:

- El plano institucional, impulsando la necesidad de contar con políticas laborales que le otorguen mayor importancia al empleo de calidad, y promoviendo una participación mayor y más fuerte de los jóvenes en la política. Al respecto, los programas IPEC-sindicatos se consideran exitosos en la región no solo en cuanto a trabajo infantil, sino también en el caso de la juventud.
- La sociedad civil, articulando los "intereses juveniles" en el mercado de trabajo a través de acciones en áreas a las que los jóvenes les prestan mayor atención (ecología, respeto a las minorías, movimientos pacifistas, uso de tecnologías, etc.) y vinculándose con otros actores e instituciones sociales. Experiencias como el Proyecto Eremin en Sao Paulo y el Programa Universitas en Centroamérica se consideran avances en esta dirección.
- El sindicalismo, intentando acercar más los gremios laborales a la juventud, a través de acciones de formación, debate y discusión, así como también estudios sobre la relación juventud y sindicatos. Una experiencia interesante en este sentido, es la de la UNI, que es una red de Jóvenes en Argentina.

En general, en los actores sociales se observa un gran nivel de consenso respecto de la importancia del impulso al trabajo para los jóvenes, su educación y formación laboral. Existen ciertas áreas, especialmente aquellas referidas a la legislación laboral en las que puede haber diferencias; pero es claro que a través de un proceso de diálogo abierto y basado en estudios técnicos, se pueden llegar a consensos en este y otros temas.

La participación de la juventud en el desarrollo de los países es imposible de conseguir solo con políticas públicas. La activa contribución de las organizaciones de empleadores y trabajadores es indispensable. La consecución de este objetivo será posible si además los jóvenes participan de y se sienten representados por estas instituciones.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El objetivo central del Informe es aportar a la acción en favor de la creación de las condiciones para que la mayoría de jóvenes de la Patria Grande accedan a empleos productivos y puedan avanzar en el trabajo decente.

El contrato social que debe mantener cohesionados a los países de la región y contribuir a superar las tendencias a la anomia social siempre presentes en todo grupo, requiere la efectiva inclusión de los jóvenes en las sociedades latinoamericanas. Que la educación (básica y superior) y el trabajo (entendido como autoempleo o empleo dependiente) faciliten trayectorias personales exitosas debe ser parte de dicho contrato.

Es importante el esfuerzo del Informe por caracterizar mejor a la juventud, que no es una realidad homogénea. Una juventud que no debe ser vista como problema sino como por oportunidad, sin falsos romanticismos. Una juventud que debe ser comprendida como activo de nuestros países.

La idea de trayectoria de trabajo decente ha permitido ver a esa juventud heterogénea de manera dinámica y no meramente estática. De ahí que se hayan identificados retos más allá del tradicional lugar común referido al desempleo de los jóvenes.

Este Informe no es un libro acabado sino una contribución en proceso. Los informes nacionales que le acompañan aspiran a lo mismo. Una institución como la OIT puede servir a sus constituyentes tripartitos con principios, ideas y experiencia internacional comparada. La Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente 2006-2015, que orienta la acción institucional en las Américas, es un ejemplo de ello. Para su actualización, en la vida diaria de la gente, la promoción del trabajo decente entre los jóvenes de América Latina es esencial.

El fortalecimiento de la democracia y la construcción del desarrollo humano en Latinoamérica son, cada vez más, trabajo de los jóvenes.