

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

## CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Empleo de los jóvenes****Introducción**

1. En marzo de 2006, durante la presentación ante la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) del documento en el que exponía su «visión» sobre la puesta en práctica del Programa Global de Empleo (PGE) <sup>1</sup>, el Director Ejecutivo del Sector de Empleo propuso tres posibles conjuntos de temas para las futuras actividades de la Comisión: continuar el examen de las políticas de empleo de cada país en el marco de un sistema mejorado, fruto del debate de las modalidades sugeridas para la evaluación del PGE <sup>2</sup>; seguir definiendo y examinando enfoques de política en esferas temáticas concretas (conforme ha venido haciendo la Comisión en cada uno de los elementos fundamentales del PGE); así como analizar la puesta en práctica de las políticas e instrumentos en relación con áreas programáticas específicas. La Mesa de la Comisión refrendó esta sugerencia y convino en que la primera área prioritaria que se someterá a examen en la reunión de la Comisión de noviembre de 2006 será el empleo de los jóvenes.
2. Según sugiere el documento en el que se presenta esta «visión», los objetivos de esta revisión programática estriban en: fortalecer el proceso de aplicación del PGE en curso; sentar las bases para fomentar la mejora de la supervisión y evaluación de políticas e instrumentos; facilitar la comprensión de la relación entre las intervenciones políticas específicas y los resultados en materia de empleo y trabajo decente; y establecer una relación de trabajo dinámica entre la Comisión y la Organización mediante el fomento del intercambio de conocimientos, la cooperación y la orientación de las políticas.
3. Este documento tiene por objeto contribuir a alcanzar estos objetivos a través del examen de la aplicación de las políticas e instrumentos encaminados a promover el empleo juvenil en el marco del Programa de Empleo de los Jóvenes de la OIT, con inclusión de las alianzas clave de la OIT en este ámbito, y en particular la Red de Empleo de los Jóvenes.
4. El presente documento consta de tres secciones. La primera pone en antecedentes al lector, le proporciona la información más reciente sobre las actividades del Programa de Empleo de los Jóvenes de la OIT y destaca las prioridades del programa, las principales alianzas y

<sup>1</sup> GB.295/ESP/1/1.

<sup>2</sup> GB.295/ESP/1/3.

los problemas a los que se enfrenta. La segunda presenta la información disponible en relación con la eficacia de los instrumentos e intervenciones de política seleccionados en materia de empleo juvenil, con arreglo a las áreas fundamentales reconocidas en la lista que figura en el documento GB.295/ESP/1/1. La tercera describe la labor que la OIT ha llevado recientemente a cabo en dos países.

## I. Últimas actuaciones

5. A tenor de las recomendaciones de la resolución relativa al empleo de los jóvenes adoptada en 2005 por la Conferencia Internacional del Trabajo, el Plan de Acción de la OIT para la promoción de vías para acceder a un trabajo decente para los jóvenes descansa en tres pilares: aumento del conocimiento, promoción y asistencia técnica. Esta sección ofrece la información más reciente sobre las actividades clave en cada uno de estos ámbitos, así como sobre las principales actividades de la secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes.

### i) *El Programa de Empleo de los Jóvenes*

6. Las modalidades de trabajo del Programa son el asesoramiento y el diálogo políticos basados en un enfoque integrado interdepartamental e intersectorial, la colaboración entre la sede y las oficinas exteriores, la involucración de los mandantes de la OIT, así como el desarrollo de alianzas, en particular con las Naciones Unidas y el Banco Mundial, así como con redes de jóvenes a escala nacional, regional y mundial y otras instituciones, principalmente por conducto de la Red de Empleo de los Jóvenes.

#### Desarrollo de conocimientos

7. En lo que atañe a la ampliación de conocimientos y la investigación, las principales prioridades han sido:
  - preparar y publicar las *Tendencias mundiales del empleo juvenil*. Esta segunda edición no se conforma con actualizar los indicadores del mercado de trabajo de los jóvenes a escala regional y mundial presentados en la primera edición, sino que va más allá e investiga la relación entre la falta de oportunidades de trabajo decente y la pobreza para explicar por qué muchos jóvenes siguen siendo pobres a pesar de tener un empleo. También analiza la tendencia creciente a la inactividad entre los jóvenes y brinda un marco para identificar a aquellos colectivos de jóvenes que están más expuestos a verse encasillados en situaciones laborales perjudiciales para su propio desarrollo futuro y para el crecimiento económico en general. Por último, resume los resultados y pautas de los estudios de transición de la escuela al trabajo en ocho países;
  - seguir llevando a cabo y analizando los estudios de transición de la escuela al trabajo y reforzar los conocimientos en torno a esta herramienta de empleo juvenil de la OIT. Estos estudios ayudan a conocer mejor la situación de las condiciones de trabajo de los jóvenes. Los estudios analizados hasta la fecha<sup>3</sup> ponen de manifiesto que los jóvenes suelen trabajar con contratos temporales o sin ningún contrato, y que los salarios y la satisfacción laboral suelen ser bajos. Gracias a los conocimientos adquiridos al aplicar la herramienta, la OIT está desarrollando un kit de herramientas

<sup>3</sup> La sección 5 del documento de la OIT *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, Ginebra, de próxima publicación, presenta un análisis preliminar de los estudios llevados a cabo en Azerbaiyán, China, Egipto, Jordania, Kosovo (Serbia), República Islámica del Irán, Nepal y República Árabe Siria.

metodológico para los estudios de transición de la escuela al trabajo con objeto de ayudar a los mandantes de la OIT a llevar a cabo este tipo de estudios, analizar sus resultados y organizar su divulgación a fin de propiciar el desarrollo de políticas participativas;

- seguir desarrollando los indicadores del mercado de trabajo juvenil y proporcionar información puntual para reproducir las tendencias fundamentales del empleo de los jóvenes. A instancias del equipo sobre indicadores de desarrollo juvenil de las Naciones Unidas, la Oficina ha tomado parte en un grupo interinstitucional encargado de establecer un conjunto de indicadores de desarrollo de los jóvenes para la aplicación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes de las Naciones Unidas, que, entre otras cosas, ha dado como resultado la definición de una serie de indicadores en materia de empleo juvenil que permitirán articular una visión más amplia del mercado de trabajo de los jóvenes. Dichos indicadores se incorporarán a una base de datos especializada que se utilizará en la elaboración del Informe sobre la juventud mundial de 2007;
- reforzar los sistemas de información y supervisión del mercado de trabajo para garantizar un caudal constante de información sobre la situación del empleo, en particular de los jóvenes. En el ámbito regional, en Asia y el Pacífico, la 14.<sup>a</sup> Reunión Regional Asiática<sup>4</sup> abordó la divulgación de los indicadores del mercado de trabajo de los jóvenes y el análisis del empleo juvenil a escala regional. En los países árabes, se ha previsto crear una base de datos de indicadores del mercado de trabajo regional que incluya información sobre el empleo juvenil, y la región africana tiene en proceso la creación de una base de datos similar. Durante el primer semestre de 2007, se dedicará un número especial de *Panorama Laboral* al fomento del empleo juvenil en el marco de la Década de Promoción del Trabajo Decente en las Américas, que se inició en mayo de 2006;
- identificar, desarrollar y coordinar estudios para recopilar pruebas empíricas del vínculo entre el trabajo infantil y el empleo juvenil. Se han emprendido estudios en este ámbito en colaboración con el IPEC en varios países de Asia y el Pacífico. Recientemente se ha efectuado y publicado en Indonesia el primer estudio relativo al impacto del fracaso escolar precoz y el trabajo infantil en el empleo futuro<sup>5</sup>;
- realizar contribuciones técnicas a los documentos de la OIT y presentar comunicaciones en los principales acontecimientos de ámbito mundial. La Oficina se prodigó en comentarios en el capítulo dedicado al mercado de trabajo del «Informe sobre el desarrollo mundial 2007: El desarrollo y la próxima generación» del Banco Mundial, que está dedicado a la cuestión juvenil. Un seminario organizado conjuntamente con el Banco Mundial en colaboración con la secretaría de la Red de Empleo para los Jóvenes en la sede de la OIT ofreció una plataforma útil para debatir e intercambiar opiniones sobre dicho informe, y
- desarrollar y/o adaptar conjuntamente con las organizaciones de empleadores y trabajadores herramientas de creación de capacidad que éstas puedan aplicar. En 2007 se profundizará esta cuestión.

<sup>4</sup> OIT: *Labour and social trends in Asia and the Pacific 2006: Progress towards decent work*, Bangkok, 2006, disponible en <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/14arm/download/labour.pdf>.

<sup>5</sup> OIT: *Draft report on the relationship between early school drop out, child labour and youth employment*, Yakarta, 2006.

## Promoción y sensibilización

8. Las actividades de promoción y sensibilización se centran en las siguientes esferas prioritarias:

- la contribución activa para perfilar las cuestiones relativas al empleo juvenil en la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de 2006, así como en la correspondiente Declaración Ministerial <sup>6</sup>;
- la participación en la 3.<sup>a</sup> Cumbre Mundial de Empleo Juvenil (septiembre de 2006), organizada en Nairobi por el Gobierno de Kenya y la Campaña de la Cumbre Mundial de Empleo Juvenil <sup>7</sup>. Este acontecimiento sirvió de escaparate para promocionar la labor de la OIT, en particular en el ámbito del desarrollo empresarial y el desarrollo de infraestructuras con alto coeficiente de mano de obra y su relevancia para el empleo juvenil;
- la participación en la Cumbre Mundial de Dirigentes Juveniles de las Naciones Unidas (octubre de 2006), en cuya ocasión se presentaron dos publicaciones de la OIT sobre empleo juvenil <sup>8</sup>;
- el reconocimiento del empleo juvenil como asunto prioritario en todas las reuniones regionales actuales y futuras de la OIT, en particular en América y el Caribe (Brasil, del 2 al 5 de mayo de 2006), Asia y el Pacífico (República de Corea, del 31 de agosto al 2 de septiembre de 2006) y Africa (Etiopía, primavera de 2007). Esto ha sido posible gracias a la constancia política y a la labor de promoción de la Oficina en materia de empleo juvenil en gran número de países de estas regiones;
- en el ámbito subregional, la organización de un Seminario tripartito subregional sobre el empleo de los jóvenes para los países del Cáucaso y Asia Central, en el que participaron siete países de la subregión <sup>9</sup>. Los participantes convinieron en las medidas clave destinadas a fomentar el desarrollo de una estrategia de empleo juvenil en la subregión, que servirán de base para planificar el trabajo futuro en el marco de los PTDP. En la estela de este seminario, la Oficina contribuye a la elaboración del análisis de la situación del mercado de trabajo de los jóvenes en cada país, análisis que servirá para evaluar y fortalecer las iniciativas existentes, y como fin último para preparar planes de acción nacionales sobre el empleo de los jóvenes, y
- el inicio de un diálogo político sobre la prioridad del empleo juvenil en relación con los principales marcos de orientación de las políticas a escala nacional, ya sean planes de acción nacionales, DELP o MANUD. Esta labor de promoción, que constituye una de las funciones principales del Departamento de Política de Empleo, se intensificará en el futuro.

<sup>6</sup> Véase <http://www.un.org/docs/ecosoc/meetings/2006/hls2006/index.shtml>.

<sup>7</sup> Véase <http://www.yesweb.org/2006>.

<sup>8</sup> OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, op. cit.; G. Di Cola (ed.): *Beyond the scoreboard. Youth employment opportunities and skills development in the sports sector*, OIT, Ginebra, 2006. Para más información acerca de la Cumbre, véase: <http://www.un.org/youthsummit/regions.asp>.

<sup>9</sup> Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Federación de Rusia y Uzbekistán.

---

## Asistencia técnica

9. Gran parte del trabajo que la oficina ha venido llevando a cabo en los últimos meses se ha centrado en la preparación de una estrategia con prioridades perfectamente definidas e intervenciones nacionales específicas en el ámbito de la asistencia técnica orientada a la consecución de resultados concretos. Esta estrategia se compone de:
- 1) Consultas con las oficinas nacionales, subregionales y regionales de la OIT para sentar las prioridades de la contribución al fomento del empleo juvenil y su inclusión en el Módulo de Gestión Estratégica del Programa y Presupuesto para el bienio 2006-2007.
  - 2) Identificación y selección, en estrecha consulta con los interlocutores sociales, de los 15 países indicados como meta para cumplir el Resultado 2a.3 del Programa y Presupuesto para 2006-2007. Cabe destacar que las intervenciones específicas están destinadas a dichos países, pero no tienen carácter limitativo.
  - 3) Preparación de dos guías de ayuda para los gobiernos, los interlocutores sociales y otras partes interesadas en el proceso de elaboración de los planes de acción nacionales: *a)* un manual básico que proporciona orientación para la elaboración de los diagnósticos necesarios, las posibles áreas prioritarias, las intervenciones e instrumentos, y los perfiles de proyecto; *b)* una guía de procesos de buenas prácticas encaminada a la preparación de planes de acción nacionales. Se han transmitido estas guías a los organismos colaboradores más importantes de la Red de Empleo de los Jóvenes (las Naciones Unidas y el Banco Mundial) con miras a que se conviertan en una herramienta de referencia común y en un enfoque común de la Red de Empleo de los Jóvenes. Si éstos y otros organismos las aplican en su labor a escala nacional, se facilitaría la cooperación, la programación común y la comparación de las experiencias de cada país.
  - 4) Apoyo a los países seleccionados como meta mediante un enfoque gradual de la elaboración, mejora o aplicación (en función de las necesidades del país) de su plan de acción nacional <sup>10</sup>. La Organización ha mantenido una estrecha coordinación y ha trabajado de manera conjunta y constante con la secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes para brindar apoyo a varios de estos países, que son promotores de la Red. En Azerbaiyán, Ecuador, Egipto y Kosovo (Serbia) se ha empezado a trabajar conforme a la metodología citada en el párrafo anterior, un esfuerzo que se añade al trabajo en curso sobre los planes de acción nacionales avalados por la Oficina en la República Democrática del Congo, Indonesia, Namibia, Rwanda, Senegal, Sri Lanka y Viet Nam. Una vez que el país se ha dotado de un plan de acción nacional con prioridades y actividades claramente definidas, la Oficina determina qué componentes puede respaldar en función de sus propios recursos y de los fondos proporcionados por instituciones donantes. En esta fase de puesta en práctica, se contempla mantener una estrecha coordinación con la secretaría y los organismos colaboradores de la Red de Empleo de los Jóvenes con miras a hallar medios creativos de proporcionar recursos económicos y humanos para respaldar el plan de acción nacional del país.
  - 5) Apoyo al desarrollo de programas nacionales e intervenciones prácticas en el marco de los PTDP, que sigue vigente en muchos países. Por ejemplo, se ha emprendido un nuevo programa en algunos países de Asia y el Pacífico con objeto de aumentar la capacidad de acción para retirar a niños y adolescentes del desempeño de trabajos

<sup>10</sup> La labor de la Oficina en este ámbito obedece a la solicitud del Consejo de Administración de prestar asistencia y apoyo en la elaboración de su plan de acción nacional a los gobiernos que así lo soliciten. Véase GB.286/ESP/5.

peligrosos e integrarlos en el sistema educativo. Para ello, se ha involucrado a las autoridades locales, regionales y nacionales, las organizaciones de trabajadores y empleadores, los educadores y los grupos de la sociedad civil, así como a niños, jóvenes y familias de las comunidades afectadas <sup>11</sup>.

- 6) Nuevas iniciativas encaminadas a ampliar la capacidad de la Oficina para lograr resultados en materia de empleo juvenil en el marco de los PTDP, tales como la movilización de recursos extrapresupuestarios, el fortalecimiento de las sinergias con otros organismos de las Naciones Unidas (por ejemplo, PNUD, UNIDO) y el fomento de la colaboración entre el sector público y el sector privado en el futuro, tras la estela del proyecto PREJAL en América Latina. PREJAL sienta un precedente innovador para la cooperación de la OIT con los organismos gubernamentales y las empresas de los países donantes en materia de promoción del empleo juvenil. Es la primera vez que la OIT pone en marcha un proyecto de cooperación técnica en el que participan simultáneamente las empresas, las entidades encargadas de su puesta en práctica y los donantes. El papel desempeñado por la organización de los empleadores del país donante ha sido fundamental a la hora de garantizar la participación de las empresas en este proyecto <sup>12</sup>. La Oficina está preparando un marco de política de colaboración entre el sector público y el sector privado, las disposiciones legislativas necesarias y los criterios de selección de organismos asociados con objeto de someterlos a examen de los órganos decisorios competentes.
  - 7) La Oficina sigue trabajando codo con codo con los interlocutores sociales en el diseño y la puesta en práctica del Programa de Empleo de los Jóvenes, tanto en su sede como en las oficinas exteriores. Por ejemplo, se ha consultado a los interlocutores sociales acerca de la selección de los 15 países meta y las guías para la elaboración de los planes de acción nacionales. En el plano nacional, los interlocutores sociales guardan un estrecho vínculo con la preparación de los planes de acción nacionales y con otras actividades en materia de empleo juvenil en el ámbito nacional.
- 10.** La Oficina opina que la estrategia anteriormente esbozada ofrece un conjunto de actividades pragmático, completo y consecuente con la resolución de 2005 de la Conferencia Internacional del Trabajo relativa al empleo de los jóvenes para alcanzar los objetivos de la OIT en esta esfera primordial. Si bien siempre hay margen para una mejora en términos organizativos, las principales trabas a las que se enfrenta la Oficina en la puesta en práctica del Programa de Empleo para los Jóvenes están vinculadas a los recursos humanos y económicos. La movilización de recursos extrapresupuestarios es fundamental para complementar la estrechez de recursos del presupuesto ordinario.

## **ii) La Red de Empleo de los Jóvenes**

- 11.** Como sugiere el punto anterior, el Programa de Empleo de los Jóvenes coordina todas sus actividades con la secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes, a medida que se perfila la división de tareas entre ambos y se intensifican sus complementariedades y sinergias. Las principales funciones de la secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes son: a) facilitar la coordinación de los mensajes y actividades entre la OIT, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, así como con las partes interesadas a escala mundial y nacional. En lo que atañe a los planes de acción nacionales, la secretaría de la Red de Empleo de los

<sup>11</sup> Para más información acerca de esta iniciativa, véase *Youth training and employment to combat the worst forms of child labour*, OIT, Bangkok (de próxima publicación)

<sup>12</sup> Algunas dificultades relacionadas con los escollos administrativos iniciales resultantes de la novedad de este proyecto, así como su amplio alcance geográfico, sirven de enseñanza para futuros proyectos de esta índole.

Jóvenes genera interés, facilita el compromiso de las partes interesadas, coordina la división de tareas entre las instituciones y supervisa el progreso de su aplicación; b) gestionar los conocimientos, haciendo hincapié en la recopilación e intercambio de buenas prácticas. Las funciones técnicas competen en primera instancia a los principales organismos asociados de la Red; c) promocionar, y d) movilizar recursos.

a) Facilitar la coordinación de mensajes y actividades en materia de empleo juvenil

12. Diecinueve países se han reafirmado en su apuesta por el empleo de los jóvenes al más alto nivel y se han convertido en países promotores de la Red de Empleo de los Jóvenes, lo que ha duplicado su número desde la Conferencia Internacional del Trabajo de 2005<sup>13</sup>. Estos países ilustran una amplia diversidad económica y regional. En 2005, un informe del Secretario General de las Naciones Unidas presentó un análisis y evaluación global de los planes de acción nacionales basándose en la información proporcionada por los 39 Estados miembros<sup>14</sup>. Los principales organismos asociados de la Red participaron de forma activa en la redacción de muchos de estos planes. Además, han reforzado su apoyo tanto en el interior como en el exterior de los países promotores de la Red de Empleo de los Jóvenes, a través de la prestación de asistencia técnica y del desarrollo de herramientas para ayudar a los países a preparar su plan de acción nacional.

b) Gestión de conocimientos: recopilación e intercambio de buenas prácticas

13. Al tiempo que las autoridades buscan medios para ayudar a los jóvenes a dar el salto al mercado del trabajo, se enfrentan a la falta de información sobre las opciones disponibles, qué funciona en cada situación y qué intentos han fracasado. Para paliar este problema:

- el Banco Mundial está preparando un inventario mundial de intervenciones para ayudar a los jóvenes trabajadores (*Global inventory of interventions to support young workers*)<sup>15</sup>. Gracias a la documentación de estas experiencias y a la consolidación de las enseñanzas extraídas mediante los informes de síntesis regionales, este proyecto creará una base de conocimientos a la que podrán acceder las autoridades y otras partes interesadas en el empleo juvenil<sup>16</sup>;
- el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), en colaboración con la secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes, ha preparado un informe, titulado *Review of national action plans on youth employment: putting commitment into action*, que analiza el contenido y el enfoque de los planes de acción nacionales<sup>17</sup> y evalúa el alcance de la integración de dichas estrategias en las

<sup>13</sup> Azerbaiyán, Brasil, República Democrática del Congo, Ecuador, Egipto, Georgia, Indonesia, República Islámica del Irán, Jamaica, Namibia, Nigeria, Malí, Rwanda, Senegal, Sri Lanka, República Árabe Siria, Turquía, Uganda y Reino Unido.

<sup>14</sup> Naciones Unidas: Análisis y evaluación global de los planes de acción nacionales sobre el empleo de los jóvenes, Informe del Secretario General, (A/60/133), julio de 2005.

<sup>15</sup> Este proyecto corre a cargo de la Red de Desarrollo Humano de la Unidad de Protección Social, bajo los auspicios de la Red de Empleo de los Jóvenes, y está financiado por el Gobierno de Alemania (BMZ).

<sup>16</sup> Disponibles a finales de año.

<sup>17</sup> Basándose en la información proporcionada para el «Análisis y evaluación global de los planes de acción nacionales sobre el empleo de los jóvenes».

políticas y el grado de coordinación entre los distintos ministerios para hacer frente al reto del empleo juvenil. Además, ofrece sugerencias para establecer puntos de referencia destinados a evaluar los progresos alcanzados respecto del objetivo de brindar a los jóvenes de ambos sexos la oportunidad de conseguir un empleo digno y productivo;

- la secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes ha preparado un directorio (*Resource directory for lead countries of the youth employment network*) para guiar a los países promotores a través del proceso de cumplir con sus compromisos en materia de empleo juvenil a escala nacional y mundial, así como para contribuir a reforzar el colectivo de países promotores. Viene a completar las directrices de política preparadas por la OIT, inspirándose en la experiencia de varios países promotores.

**14.** La Red de Empleo de los Jóvenes ha institucionalizado su compromiso en pro del fomento de la participación juvenil, mediante la creación de una sección juvenil con carácter de grupo asesor permanente que participa con voz y voto en las series de sesiones de alto nivel. Este, en colaboración con la secretaría de la Red, está confeccionando una guía para los jóvenes con miras a facilitar y motivar su participación en la creación de políticas en materia de empleo juvenil.

c) Promoción

**15.** La Red de Empleo de los Jóvenes sigue creando y ampliando redes, a través del fomento de la participación de un mayor número de organizaciones, actores sociales y colaboradores técnicos. Se han ampliado las modalidades de colaboración: países promotores, socios multilaterales, participación del sector privado, grupos de jóvenes, comunidad universitaria, representantes de los trabajadores y los empleadores y grupos de la sociedad civil. Los nuevos socios multilaterales, tales como la ACNUR, la ONUDI y la Oficina de las Naciones Unidas para el Africa Occidental, continúan con sus actividades operativas en el marco de la Red de Empleo de los Jóvenes.

**16.** Los productos destinados a facilitar la promoción y la sensibilización gozan de una amplia distribución y consisten en folletos, fichas descriptivas, material informativo y el Boletín de la Red de Empleo de los Jóvenes. En 2005 se publicó una serie de documentos de trabajo junto con un estudio que hace balance de la labor de la OIT en materia de empleo juvenil y extrae las correspondientes conclusiones <sup>18</sup>.

d) Movilización de recursos

**17.** Se han proporcionado, consolidado y puesto en común recursos financieros, técnicos y políticos para el desempeño de las actividades relacionadas con el empleo juvenil emprendidas por una amplia variedad de socios, entre los que figuran los países promotores, los principales organismos asociados, las organizaciones juveniles, los interlocutores sociales y la sociedad civil. Se ha ampliado la asistencia y/o la financiación inicial para consolidar las actividades relacionadas con el empleo juvenil. Por ejemplo, la secretaría de la Red ha pedido a la Oficina de las Naciones Unidas para el Africa Occidental que actúe como mecanismo coordinador de los trabajos sobre seguridad regional y empleo de los jóvenes.

**18.** Muchos países han comprometido recursos políticos, técnicos y/o económicos para el empleo juvenil en general y, más específicamente, para los países promotores en el marco

<sup>18</sup> D.H. Freedman: *Youth employment promotion: A review of ILO work and lessons learned*, YEN Papers N° 1, OIT, Ginebra, 2005.

de la Red de Empleo de los Jóvenes, como Canadá, China, Finlandia, Alemania, Irlanda, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido. El apoyo financiero de Finlandia, Irlanda, y en particular Suecia, ha servido para sustentar las operaciones básicas de la secretaría. Suecia ha prometido brindar su apoyo durante los próximos tres años (de mediados de 2006 a mediados de 2009), tanto para la secretaría de la Red como para las actividades llevadas a cabo en los países promotores. Canadá está financiando una iniciativa para colocar a jóvenes canadienses como colaboradores de la Red de Empleo de los Jóvenes en ocho países promotores con miras a contribuir al desarrollo de los planes de acción nacionales en esos países.

## II. Instrumentos de política que favorecen el empleo de los jóvenes: enseñanzas extraídas

19. En esta sección se ofrece una visión general de cuanto se conoce sobre la eficacia de determinados instrumentos de política en lo que respecta al empleo de los jóvenes, organizada en torno a las áreas claves de política señaladas en la lista de comprobación en el contexto de la aplicación del PGE que figura en el documento GB.295/ESP/1.

### **Políticas económicas para la expansión del empleo**

20. Dado que el empleo de los jóvenes depende en gran medida de la situación general del empleo en cada país, para que los jóvenes puedan integrarse efectivamente en el mercado de trabajo es fundamental contar con políticas que impulsen y sostengan un crecimiento económico con alto coeficiente de empleo. Las labores de investigación y asesoramiento político que realiza la Oficina para ayudar a que los países privilegien en sus políticas económicas y sociales la generación de empleo productivo son el cimiento que sustenta la formulación de cualquier intervención en materia de empleo dirigida a los jóvenes.
21. Dos decenios atrás, las políticas macroeconómicas de muchos países en desarrollo se trazaban, en buena medida, sobre la base de criterios relacionados con la estabilidad y los ajustes estructurales, y en ellas se concedía mucha menos importancia que ahora a los objetivos de crear empleo y promover un crecimiento sostenido y estable. La adopción de medidas de austeridad mermó las posibilidades de fomentar el empleo juvenil por cauces políticos. En las investigaciones realizadas por la OIT, se pone de manifiesto la necesidad de formular políticas macroeconómicas que garanticen un equilibrio entre los objetivos de estabilidad macroeconómica y de generación de empleo<sup>19</sup>. En recientes trabajos de investigación sobre América Latina, se sugiere que la política fiscal podría redundar en beneficio de los jóvenes si los gobiernos la orientasen a la financiación de políticas activas de mercado de trabajo<sup>20</sup>.
22. En otras investigaciones sobre Europa Central y Oriental, se ha demostrado que, a mayor impuesto sobre la nómina, mayor suele ser también la tasa de desempleo entre los jóvenes<sup>21</sup>, lo cual apunta al papel que desempeñan los gobiernos cuando intervienen por medio de subvenciones salariales u otros incentivos para las empresas que contratan a

<sup>19</sup> Documento GB.291/ESP/1.

<sup>20</sup> J. Berg, C. Ernst y P. Auer: *Meeting the Employment Challenge: Argentina, Brazil and Mexico in the Global Economy*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006; y su versión en español: *Enfrentando el desafío del empleo: Argentina, Brasil y México en una economía globalizada* (México, DF: Plaza Valdés).

<sup>21</sup> S. Cazes y A. Nesporova: *Balancing flexibility and security in central and eastern Europe*, OIT, 2003.

jóvenes (por ejemplo, exenciones fiscales o reducción durante un cierto tiempo de su contribución al seguro social). Estos incentivos pueden contrarrestar el costo de la formación inicial que requieren los trabajadores jóvenes y permiten centrar la atención en los jóvenes más desfavorecidos. Al evaluar los programas de subvención salarial de algunos países europeos y de la OCDE, se han constatado sus amplios efectos benéficos sobre el empleo, pero se ha señalado, entre las enseñanzas más destacadas, la necesidad de atender a la duración y el monto de las subvenciones, y al hecho de que los programas estén destinados a los menos favorecidos, para evitar así un posible efecto de desplazamiento y una pérdida de eficiencia<sup>22</sup>.

- 23.** Algunos países se están centrando en el desarrollo sectorial a fin de propiciar el empleo de los jóvenes<sup>23</sup>. Las políticas sectoriales pueden generar una considerable demanda de mano de obra a medio y largo plazo, especialmente si están dirigidas a sectores con una gran elasticidad en cuanto al empleo o capaces de crear muchos puestos de trabajo en otros sectores económicos, si se aplican métodos intensivos en empleo y si esas políticas se combinan con estrategias de desarrollo de los recursos humanos y de formación. Determinados sectores tienen un sólido potencial de cara al empleo de los jóvenes (por ejemplo, tecnologías de la información y las comunicaciones y servicios de hotelería y turismo, distribución minorista y mayorista y servicios de otra naturaleza), y su desarrollo podría traer consigo perspectivas realistas de que se amplíen las oportunidades de empleo para los jóvenes. La interrelación existente entre el desarrollo sectorial y la promoción del empleo juvenil en los países en desarrollo merece un mayor estudio. La Oficina emprenderá nuevos trabajos de investigación en este sentido.
- 24.** Además de contar con un marco de política macroeconómica favorable al empleo, es preciso formular políticas complementarias para que el crecimiento entrañe un mayor volumen de puestos de trabajo. Muchos gobiernos conceden cada vez más importancia a la inversión en infraestructuras en el marco de sus estrategias de promoción del empleo juvenil entre los segmentos de bajos ingresos y escasa calificación, por ejemplo, la inversión en obras públicas con alto coeficiente de mano de obra<sup>24</sup>. La experiencia de los programas basados en la utilización de abundante mano de obra auspiciados por la OIT indica que éstos son eficaces para acrecentar la productividad y la calidad del trabajo de los jóvenes desempleados o subempleados, puesto que unen a las oportunidades de empleo formación y prácticas laborales adecuadas. En un reciente examen tripartito de un programa de cooperación técnica de la OIT, se valoró positivamente la labor del Organismo Nacional de Malí para el Empleo de los Jóvenes. En él se señalaron, en particular, los efectos favorables que las obras de fomento basadas en la utilización de abundante mano de obra habían tenido en el empleo juvenil, y se llegó a la conclusión de que las obras en que se emplea un gran número de trabajadores no sólo pueden crear oportunidades de empleo inmediatas para los jóvenes de varios sectores, sino que también pueden generar oportunidades de trabajo a largo plazo en cooperativas o pequeñas empresas de sectores tan variados como el regadío, la fabricación de losetas de pavimento, los viveros y el mantenimiento de calzadas. Con objeto de reproducir el éxito cosechado en algunos proyectos y de adaptar tales proyectos para que tengan una mayor repercusión en términos de crecimiento económico intensivo en empleo, la Oficina

<sup>22</sup> Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2007: El desarrollo y la próxima generación*, capítulo 4, Washington DC, 2006; OIT: *Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes*, Ginebra, 2004.

<sup>23</sup> OIT: *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, OIT, 2005.

<sup>24</sup> Naciones Unidas: *Global analysis and evaluation of national action plans on youth employment*, *op. cit.*

incrementará sus esfuerzos a fin de reevaluar el impacto en el empleo, en particular el de los jóvenes, de los programas de inversión pública general de los distintos países.

### **Calificaciones, tecnología y empleabilidad**

25. Hay una estrecha relación entre las perspectivas de empleo de un joven y su nivel de estudios. La educación básica es el pilar en que se apoya la empleabilidad de los jóvenes, además de un medio eficaz para combatir el trabajo infantil y erradicar la pobreza. Hoy día, está ampliamente aceptado que la inversión a largo plazo en capital humano desempeña un papel clave cuando se trata de estimular la productividad de los trabajadores y el crecimiento<sup>25</sup>. La investigación que la OIT llevó a cabo hace poco en Indonesia demuestra que los niños que abandonan la escuela antes de concluir la enseñanza secundaria para ponerse a trabajar tienen más probabilidades que aquellos compañeros que terminan la escolaridad de ganar mucho menos, estar más expuestos al desempleo y disfrutar de menos seguridad laboral con el paso del tiempo<sup>26</sup>. La Oficina seguirá ampliando su base de conocimientos sobre los vínculos existentes entre la educación, el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes, a fin de proporcionar a los mandantes un asesoramiento político en este ámbito bien fundamentado.
26. La transición de la enseñanza al trabajo causa problemas a muchos jóvenes. El hecho de no encontrar un empleo suele estar vinculado a una desconexión entre los resultados obtenidos por la enseñanza y las necesidades del mercado de trabajo. El planteamiento consistente en combinar enseñanza, formación y trabajo ha demostrado su eficacia a la hora de ayudar a que los jóvenes tengan un punto de apoyo en el mercado de trabajo. Algunos países han adoptado programas que suman a la enseñanza oficial la formación en el curso del empleo y la realización de pasantías<sup>27</sup>. Otros están utilizando la orientación y el asesoramiento profesionales como importante instrumento para facilitar la transición de la escuela al trabajo. En un examen de las actividades de orientación profesional realizado recientemente por la OIT, se ha puesto de manifiesto la variedad de enfoques existentes en la materia. Además de ese trabajo de investigación, se han elaborado mejores materiales de orientación profesional en el marco de proyectos de la OIT en Etiopía, Indonesia y Filipinas<sup>28</sup>. El sistema de aprendizaje se considera otro modo eficaz de preparar a los jóvenes para el trabajo. En muchos países en desarrollo, el aprendizaje tradicional sigue siendo la principal fuente de adquisición de calificaciones para los jóvenes, sobre todo, en el mercado de trabajo informal. Sin embargo, en muchos casos, la formación para adquirir las competencias prácticas de los oficios locales debe complementarse con un conocimiento más sistemático, y el desarrollo del espíritu empresarial y calificaciones distintas de las tradicionales, de manera que los jóvenes estén preparados para desempeñar un trabajo de mayor valor añadido y ante los cambios tecnológicos. Para que los jóvenes dispongan de más oportunidades de empleo fuera de la economía informal, es necesario combinar diferentes enfoques, entre ellos, el reconocimiento de las calificaciones adquiridas por cauces no oficiales, la colaboración entre los sectores público y privado al concebirse e impartirse la formación y la mejora del sistema de aprendizaje tradicional. En sus investigaciones de la India y de Ghana, la OIT está estudiando cuál puede ser la mejor

<sup>25</sup> Documento GB.294/ESP/4.

<sup>26</sup> OIT: *Draft report on the relationship between early school drop out, child labour and youth employment, op. cit.*

<sup>27</sup> M. Godfrey: *Youth employment policy in developing and transition countries – prevention as well as cure*, Social Protection Discussion Paper No. 320 Banco Mundial, Washington DC, 2003.

<sup>28</sup> E. Hansen: *Career Guidance. A Resource Handbook for Low and Middle-Income Countries*, OIT, Ginebra, 2006.

manera de utilizar la infraestructura docente, tanto pública como privada, para mejorar las calificaciones en la economía informal. La Oficina también extraerá enseñanzas de las conclusiones a que se llegue en las encuestas sobre la transición de la escuela al trabajo, lecciones que servirán para modelar en el futuro la labor de asistencia técnica y asesoramiento en materia de políticas.

27. Para incrementar la empleabilidad de los jóvenes, es fundamental que la enseñanza profesional y el aprendizaje permanente respondan a la demanda cambiante de calificaciones en el mercado de trabajo. La investigación efectuada por la OIT sobre los titulados de la formación profesional en la India indica que la empleabilidad de los jóvenes se veía limitada a causa de varios factores, a saber, la escasa flexibilidad operativa y la poca capacidad de respuesta de los sistemas e instituciones de formación y capacitación profesionales<sup>29</sup>. En las evaluaciones de la política de empleo en el plano nacional de los países del Pacto de Estabilidad, también ha sido una constatación clave la inadecuación en términos de calificaciones debido a la lentitud de la adecuación del sistema de formación y capacitación profesionales a los cambios en la demanda, cuestión ésta que se aborda en las recomendaciones de los correspondientes informes por país<sup>30</sup>. El desarrollo de las calificaciones básicas o no profesionales (por ejemplo, el trabajo en equipo, la resolución de problemas, el uso de tecnologías y la capacidad para aprender) es un elemento importante de la reforma del sistema de formación y capacitación profesionales en muchos países. En Asia y el Pacífico, los Estados Miembros se refirieron al desarrollo de estas calificaciones necesarias para la empleabilidad como una de las prioridades de la región en ese ámbito<sup>31</sup>. Dado que no se tienen muchos conocimientos sobre las calificaciones esenciales en el contexto de los países en desarrollo, la Oficina se está documentando sobre experiencias registradas en algunos países con el fin de delucidar cómo se integran esas calificaciones en las reformas de las políticas de formación, y cuáles son los mecanismos y agentes institucionales implicados en el proceso. Este trabajo de investigación ayudará a sensibilizar sobre la necesidad de integrar las calificaciones básicas en las políticas y programas de desarrollo de las calificaciones, así como a trazar la labor futura de la Oficina en lo relativo a la prestación de asesoramiento en materia de políticas.
28. Los programas de formación y capacitación profesionales tienen mayores posibilidades de éxito cuando están bien orientados y satisfacen las necesidades específicas de los beneficiarios seleccionados. La Oficina ha promovido los métodos del programa de Formación para fomentar la autonomía económica rural (TREE) de la OIT a fin de crear oportunidades de empleo y generación de ingresos entre los colectivos vulnerables, especialmente los jóvenes<sup>32</sup>. En Pakistán, el enfoque aplicado en el TREE ha sido crucial para diseñar la política nacional de tal manera que se facilite el acceso a la formación profesional a los jóvenes a los que se suele denegar ese tipo de formación por encontrarse en zonas rurales. En algunos países, el TREE se ha utilizado con éxito tras períodos de

<sup>29</sup> OIT: *Industrial Training Institutes of India: The Efficiency Study Report*, Ginebra, 2003.

<sup>30</sup> La OIT y el Consejo de Europa participan en una iniciativa de cooperación regional con la que se pretende hacer frente a los desafíos en materia de empleo con que tropiezan los países del Pacto de Estabilidad. El principal resultado de este proceso ha sido la publicación de una serie de evaluaciones de la política de empleo en el plano nacional (CREP). Hasta la fecha, se han estudiado los casos de Albania, Croacia, Moldova y Serbia.

<sup>31</sup> OIT/SKILLS-AP: *Developing Skills through Partnerships in Asia and the Pacific*, Bangkok, 2006.

<sup>32</sup> El programa TREE cuenta con un completo módulo de formación en el ámbito de la comunidad que ayuda a ésta a identificar y evaluar las oportunidades que brinda la economía local, a diseñar e impartir formación profesional en su seno y a prestar un extenso abanico de servicios posteriores a la formación.

crisis. En Filipinas, este programa se puso en marcha con objeto de ayudar a los jóvenes retornados del conflicto armado a reinsertarse en sus comunidades y labrarse un futuro más productivo tanto para ellos como para su familia. La experiencia cosechada en los proyectos TREE se ha traducido en la elaboración de una serie de procedimientos y herramientas generales que tienen como fin facilitar la aplicación de la metodología. Se va a preparar un módulo TREE de carácter general que contará con un manual genérico, una guía de fácil utilización para el usuario y material de promoción, así como una guía para los encargados de formular las políticas. Estos productos ayudarán a poner en práctica los métodos TREE en un mayor número de países.

29. La movilización del diálogo social y las estructuras tripartitas reviste una importancia clave cuando se trata de fomentar la empleabilidad de los jóvenes. Es crucial que los interlocutores sociales participen en la concepción y aplicación de las políticas y programas de enseñanza y formación. En una serie de reuniones tripartitas celebradas en Mongolia, se señaló que la formación en el curso del empleo — para los jóvenes trabajadores que están empezando y para los trabajadores que necesitan una nueva formación — es una inquietud política de primer orden que debe abordarse mediante la cooperación tripartita. La OIT dio su apoyo a los esfuerzos de los interlocutores sociales de Mongolia encaminados a idear estrategias eficaces para el desarrollo de las calificaciones en el curso del empleo, en su calidad de país piloto en lo que respecta al seguimiento de la resolución de 2002 de la CIT relativa al tripartismo y el diálogo social. Este esfuerzo conjunto ha proseguido mediante la activa y eficaz labor de divulgación que han llevado a cabo las organizaciones de trabajadores y empleadores en aras de una política nacional relativa a los jóvenes de carácter global acorde con las recomendaciones de la resolución de 2005 de la CIT relativa al empleo de los jóvenes. Esta tarea está contribuyendo a los actuales esfuerzos de la Oficina en apoyo del empleo de los jóvenes en Mongolia, entre ellos, la formulación de un plan de acción nacional.

### ***Desarrollo de empresas***

30. El crecimiento del sector privado constituye un motor clave para la creación de empleo, y el espíritu empresarial de los jóvenes es un componente importante de las políticas de empleo. En la mayoría de los países con una elevada proporción de jóvenes en la población, los obstáculos a la realización de negocios son difíciles de superar, lo cual frustra la creación de empresas, alienta la informalidad y pone en peligro la buena gobernanza. Los jóvenes comparten muchos de los retos a que hace frente el conjunto de la población a la hora de crear pequeñas empresas, pero, además, suelen tropezar con problemas específicos de su edad (por ejemplo, la inexperiencia en el mundo empresarial y el consiguiente acceso restringido a las redes de empresas, así como una falta percibida de confiabilidad). La experiencia de la OIT demuestra que, para tener solidez, las políticas, estrategias y programas de promoción de las empresas de jóvenes deben estar ancladas en un entorno de política y reglamentación empresariales que resulte propicio, además de centrarse en las oportunidades y problemas específicos de los hombres y mujeres jóvenes que empiezan a trabajar por cuenta propia.
31. Por consiguiente, es esencial perfeccionar el entorno empresarial para ayudar a que los mercados funcionen mejor y a que el clima de inversión sea más adecuado, lo cual es clave con vistas a ampliar las oportunidades de empleo para los jóvenes empresarios y asalariados. La labor de investigación realizada por la OIT apunta a que el desafío radica en velar por que el entorno empresarial resulte más propicio para la creación de empresas sostenibles en todo el espectro social y el crecimiento de éstas, de manera que se incremente al máximo el potencial que encierran las empresas de cara a la creación de puestos de trabajo decente. En cuanto a los aspectos jurídico y reglamentario del entorno empresarial, la reducción del número de leyes y reglamentos y su simplificación suelen hacer que el sector privado sea más dinámico y eficiente. Ahora bien, si se quieren

fomentar empresas sostenibles, el marco reglamentario no debe poner en riesgo las normas internacionales del trabajo<sup>33</sup>. La Oficina se está esforzando por ayudar a los mandantes a propugnar la formulación de una legislación laboral que no excluya la aplicación y observancia de sus disposiciones en las microempresas y pequeñas empresas, en las cuales se encuentra la mayoría de los jóvenes recién ingresados en el mercado de trabajo<sup>34</sup>.

- 32.** El componente de creación de una cultura empresarial es esencial en cualquier estrategia encaminada a promover la actividad empresarial entre los jóvenes. En muchos países, el primer paso consiste en cambiar las actitudes culturales inculcadas en la escuela por un espíritu más empresarial, fomentado como opción profesional. En un estudio reciente de la OIT y la UNESCO sobre los programas de formación del espíritu empresarial de todo el mundo, se resalta el valor que tienen estos programas por su contribución al aprendizaje, la práctica docente y la adquisición de aptitudes empresariales y vitales, si bien se admite que dichos programas, por sí mismos, no pueden resolver todos los problemas relacionados con el desempleo y la pobreza de los jóvenes<sup>35</sup>. La OIT ha preparado una herramienta específica para promover la cultura empresarial entre los jóvenes, a saber, el paquete Conozca su Negocio (KAB). El programa KAB es demasiado reciente para que se puedan evaluar sus repercusiones en las empresas incipientes, aunque su puesta en marcha ha logrado resultados prometedores. Hasta la fecha, el paquete se ha integrado en el plan nacional de estudios de formación profesional de Kazajstán y Kirguistán, y está en proceso de experimentación piloto en la formación profesional y la enseñanza secundaria y superior de más de 20 países. La Oficina seguirá ayudando a promover esta herramienta, habida cuenta de la gran demanda que hay entre los mandantes. También publicará una innovadora guía de recursos que permitirá evaluar la cultura empresarial en un área dada y asesorar a los encargados de formular las políticas sobre cómo concebir las intervenciones de manera que se incremente el potencial empresarial, sobre todo entre los jóvenes de ambos sexos.
- 33.** El programa de formación en gestión empresarial de la OIT Inicie y Mejore su Negocio (SYIB) es otra de las herramientas utilizadas por la Oficina para promover el espíritu empresarial haciendo especial hincapié en la creación y mejora de las pequeñas empresas. El programa se ha llevado a la práctica en unos 90 países, y funciona gracias a una red de más de 600 organizaciones asociadas, lo que ofrece grandes posibilidades de llegar a los jóvenes. Las enseñanzas extraídas de su aplicación indican que los programas de desarrollo del espíritu empresarial dirigidos a los jóvenes han de ser parte de un amplio conjunto de medidas que faciliten a los jóvenes la tarea de establecer y dirigir sus propias empresas (por ejemplo, educación y formación en la esfera del espíritu empresarial, marco administrativo y reglamentario propicio, asistencia y apoyo a las empresas, y acceso a las finanzas)<sup>36</sup>. La Oficina está tratando de adaptar el programa SYIB para que resulte especialmente atractivo a los jóvenes emprendedores, mediante el uso de tecnologías de la información, el aprendizaje a distancia y los medios de comunicación de masas.
- 34.** El acceso a la financiación inicial es una limitación clave para los jóvenes que desean trabajar por cuenta propia. Entre las enseñanzas extraídas de los programas en que se

<sup>33</sup> G. Reinecke y S. White: *Políticas para pequeñas empresas: crear el entorno adecuado para un empleo digno*, OIT, Ginebra, 2004.

<sup>34</sup> Documento GB.297/ESP/1.

<sup>35</sup> OIT y UNESCO: *Towards and Entrepreneurial Culture for the Twenty-first Century. Stimulating Entrepreneurial Spirit through Entrepreneurship Education in Secondary Schools*, Ginebra, 2006.

<sup>36</sup> U. Schoof: *Stimulating youth entrepreneurship: Barriers and incentives to enterprise start-ups by young people*, OIT, Ginebra, 2006.

proporciona capital a los jóvenes figuran las siguientes: su alcance es aún limitado; al ser excesivamente restrictivos los objetivos, se reducen las posibilidades de diversificar los riesgos, lo que no agrada a los bancos a menos que se vean totalmente compensados por esa mayor exposición a los riesgos; cuando la atención se centra demasiado en el «empleo por cuenta propia», puede disminuir la financiación del empleo asalariado a través de las PYME; y la sostenibilidad y la eficacia a largo plazo de los proyectos ejecutados independientemente son limitadas. La Oficina extraerá prácticas recomendables de los paquetes destinados específicamente a ayudar a los jóvenes receptores de préstamos a adentrarse en el empleo por cuenta propia.

### ***Instituciones y políticas de mercado de trabajo***

35. La reglamentación, las políticas y las instituciones de mercado de trabajo son de crucial importancia para hacer coincidir en éste la oferta y la demanda. El creciente número de jóvenes en puestos de trabajo intermitentes, inseguros y mal pagados en algunos países, así como su presencia excesiva en la economía informal de otros países exigen que se actúe con carácter de urgencia a fin de mejorar sus condiciones laborales y promover sus derechos en el trabajo.
36. La reglamentación del mercado de trabajo es un elemento clave de las políticas encaminadas a fomentar la eficiencia y la equidad en el mercado de trabajo. Sin embargo, los salarios mínimos y la legislación sobre protección del empleo han suscitado polémica en repetidas ocasiones en el contexto del debate sobre el empleo de los jóvenes. Se ha dicho que ambos son causa de un elevado índice de desempleo juvenil. No hay pruebas concluyentes de que la disminución del salario mínimo de los jóvenes sirva para reducir su tasa de desempleo, ni para acrecentar la demanda de trabajadores jóvenes<sup>37</sup>. Del mismo modo, en algunas evaluaciones que se han hecho, principalmente en los países de la OCDE, tampoco se da una indicación clara de los efectos de la legislación sobre protección del empleo en los trabajadores jóvenes. En estudios recientes se ha puesto en duda el argumento de que, a mayor severidad de la legislación sobre protección del empleo, mayor es también el desempleo juvenil<sup>38</sup>. El dilema no radica en reglamentar o no reglamentar, sino en encontrar qué tipo y qué grado de reglamentación son los apropiados para lograr una protección óptima de los jóvenes, que a menudo trabajan en modalidades de empleo inseguras, sin impedir con ello que las empresas los contraten. Es necesario disponer de más pruebas para comprender mejor si los dispositivos contractuales flexibles son un peldaño más hacia el empleo estable o una trampa que lleva a los jóvenes a una espiral de trabajo de corta duración combinado con períodos de desempleo durante toda su vida laboral. La Oficina ha emprendido estudios de investigación sobre los acuerdos contractuales para jóvenes y los consiguientes efectos en el mercado laboral, como esfera importante de la labor desempeñada por la unidad EMP/ANALYSIS.
37. Con políticas y programas activos de mercado de trabajo se pueden facilitar en gran medida la inserción y la reinserción de los jóvenes en el mercado laboral. En estudios de la OIT y de otros autores, se indica que, debidamente orientados y aplicados, esas políticas y programas pueden redundar efectivamente en beneficio de los jóvenes más desfavorecidos, al mitigar las fallas de la enseñanza y del mercado de trabajo y promover al mismo tiempo

<sup>37</sup> Véanse, por ejemplo, F. Eyraud, y C. Saget: *The Fundamentals of Minimum Wage Fixing*, OIT, Ginebra, 2005; M. Godfrey (2003), *op. cit.*; N. O'Higgins: *Desempleo juvenil y política de empleo: una perspectiva global*, OIT, Ginebra, 2001.

<sup>38</sup> R. Freeman: *Labour market institutions without blinders: The debate over flexibility and labour market performance*, Cambridge, MA, NBER, 2005; M. Godfrey (2003), *op. cit.*; S. Cazes y A. Nesporova (2003), *op. cit.*

la eficiencia, el crecimiento y la justicia social<sup>39</sup>. En este sentido, se han extraído varias enseñanzas de un proyecto de la OIT en Kosovo (Serbia)<sup>40</sup>. En primer lugar, uno de los factores de los que depende el éxito de las políticas y programas activos de mercado de trabajo dirigidos a jóvenes desfavorecidos es la disponibilidad de datos de referencia. Sin estos datos, resulta bastante difícil detectar los problemas con que tropiezan muchos jóvenes cuando ingresan y/o tratan de permanecer en el mercado de trabajo, así como concebir programas eficaces que les permitan superar su situación de desventaja. En segundo lugar, un seguimiento periódico de las políticas y programas activos de mercado de trabajo y un flujo constante de información entre las instituciones locales y centrales permiten irse ajustando oportunamente en función de los objetivos establecidos. También permiten ampliar el ámbito de aplicación de las medidas con mejores resultados y reducir el de las menos fructuosas. En tercer lugar, la eficacia y repercusión de las políticas y programas activos de mercado de trabajo son mayores cuando se encargan de ponerlos en práctica autoridades locales, que conocen mejor tanto las oportunidades como las limitaciones del contexto socioeconómico. Sin embargo, la descentralización debe ir acompañada de una labor eficaz de coordinación y orientación a nivel central. En cuarto lugar, la participación de los interlocutores sociales puede dar relieve a cuestiones que no siempre figuran en el programa gubernamental (por ejemplo, la economía informal, las condiciones de trabajo, el desánimo y la inactividad de los jóvenes y la promoción de las empresas socialmente responsables). La manera en que se conciben los distintos componentes puede ayudar a reforzar las posibilidades de esos interlocutores y a capacitarlos de cara al gobierno. La Oficina ha de seguir ampliando la asistencia técnica prestada a los países a fin de que éstos formulen, apliquen y evalúen políticas y programas activos de mercado de trabajo destinados a los jóvenes.

- 38.** Uno de los obstáculos encontrados a la hora de adecuar la oferta de mano de obra joven a la demanda es la falta de información sobre el mercado de trabajo y de competencias necesarias para buscar empleo. Esta función de intermediarios la desempeñan los servicios de empleo públicos y privados, pues son ellos los principales proveedores de servicios y políticas de mercado de trabajo. En muchos países en desarrollo y en transición, los servicios públicos de empleo no han sido capaces de seguir el ritmo al que cambian las necesidades del mercado de trabajo, y no ofrecen servicios específicos que satisfagan las necesidades de los jóvenes. La prestación de asistencia con la que apoyar la realización de reformas y reforzar la capacidad institucional de los servicios públicos de empleo es un tema crucial en la labor de la OIT. Por ejemplo, en Sri Lanka, la Oficina ayudó a poner en marcha el programa JobsNet, una red de búsqueda de empleo en línea basada en un centro de servicios que ofrece una interfaz en la web entre quienes buscan empleo, los empleadores y los centros de formación<sup>41</sup>. Aunque no está específicamente dirigida a los jóvenes, éstos se encuentran entre sus principales beneficiarios, pues forman el grueso de las personas recién ingresadas en el mercado laboral. En Filipinas, la Oficina ha ayudado al Departamento de Trabajo y Empleo a preparar un manual de orientación profesional que se usará a fin de reforzar a escala nacional la capacidad de la Oficina Pública de Apoyo al Empleo para ayudar más eficazmente a los jóvenes en su búsqueda de empleo. Pese a los

<sup>39</sup> Véanse G. Rosas y G. Rossignotti: «Empezar bien el milenio, con empleo decente para los jóvenes», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124 (2005), núm. 2; P. Auer, U. Efendioglu y J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization*, OIT, Ginebra, 2004; y Banco Mundial: *Young People in South Eastern Europe: From Risk to Empowerment*, Washington DC, 2005.

<sup>40</sup> De 2005 a 2006, en el marco de este proyecto se brindó apoyo a las instituciones encargadas de prestar servicios de empleo y formación con miras a formular programas sobre políticas activas de mercado de trabajo dirigidos a jóvenes desfavorecidos, con carácter demostrativo.

<sup>41</sup> Véase <http://www.jobsnet.lk>.

esfuerzos que se están haciendo, la labor de la Oficina no basta para satisfacer las necesidades de los servicios públicos de empleo sobre el terreno. La Oficina debería potenciar sus servicios y recursos de asesoramiento técnico en este ámbito, por ejemplo, colaborando con otras organizaciones internacionales y regionales.

### **Gobernanza, habilitación y capital organizativo**

- 39.** La base de una buena gobernanza radica en un sistema político democrático que funcione correctamente y responda a las necesidades de todos los ciudadanos. Entre los aspectos clave de una buena gobernanza a nivel nacional se cuentan el imperio de la ley y la existencia de instituciones en las que estén representados todos los intereses y pueda celebrarse un diálogo social. Este enfoque es la esencia misma del Programa de Empleo de los Jóvenes de la OIT. La labor desempeñada por la Oficina en este terreno pretende consolidar la participación y la capacidad de los mandantes de la OIT en el contexto de la formulación, aplicación y supervisión de las políticas y programas relacionados con el empleo de los jóvenes.
- 40.** La promoción del empleo de los jóvenes mediante un enfoque integrado, como se pide en la resolución de 2005 de la CIT, permite y requiere una acción concertada y sostenida a cargo de varios actores. Sin embargo, las intervenciones en materia de empleo juvenil no han solido ir más allá de programas específicos con un reducido ámbito de aplicación y limitados en el tiempo, que no han sabido conectar con marcos de desarrollo más amplios. En muchos países hacen falta más coherencia y más coordinación entre los diversos organismos gubernamentales interesados<sup>42</sup>. En otros países, la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sigue siendo insuficiente<sup>43</sup>. Los planes de acción nacionales están demostrando ser un mecanismo y un vehículo de ejecución útil para un enfoque respecto del empleo de los jóvenes consistente en formular políticas integradas y de alcance global. La experiencia de la Oficina hasta la fecha deja entrever las siguientes enseñanzas. Primero, el establecimiento de vínculos con los planes y prioridades nacionales existentes redundaría en beneficio del programa de trabajo en materia de empleo de los jóvenes porque contribuye a su avance y a darle forma. Como se dijo antes, con la labor que realiza para integrar plenamente los asuntos de los jóvenes en los principales marcos de política nacional, labor que se intensificará en el futuro, la Oficina trata de hacer frente a esa cuestión. Segundo, la participación y el diálogo son cruciales para asegurar el compromiso, una amplia responsabilización y la sostenibilidad. En este sentido, se están desplegando esfuerzos para que, de cara a la formulación de planes de acción nacionales, se aplique un enfoque que propugne la intervención de numerosas partes interesadas, sobre todo, la implicación de varios ministerios y de los interlocutores sociales. La tarea de coordinación con la Secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes está propiciando la participación de estos últimos.
- 41.** El diálogo social es un elemento capital para la concepción de intervenciones eficaces y creíbles que permitan promover el empleo decente para los jóvenes. Para ello, los interlocutores han de ser firmes e independientes y estar bien informados<sup>44</sup>. Una importante esfera de trabajo para la OIT es la de reforzar la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para participar en la formulación de las

<sup>42</sup> OIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work. A Guide to Youth Employment*, Ginebra, 2004.

<sup>43</sup> Naciones Unidas: *Global analysis and evaluation of national action plans on youth employment*, *op. cit.*

<sup>44</sup> N. O'Higgins (2001), *op. cit.*

políticas relativas al empleo de los jóvenes y ampliar el alcance de las actividades de información y divulgación a fin de llegar a los trabajadores y empresarios jóvenes. Como se dijo en las secciones anteriores, en las actividades que lleva a cabo la Oficina se pone especial empeño en asegurar la participación de los interlocutores sociales. Algunas actividades, además, están específicamente dirigidas a esos interlocutores. Por ejemplo, en Perú, la Oficina ha apoyado el diálogo entre las cuatro centrales sindicales con objeto de que se elaboren planes de acción sindical y se realicen actividades sobre el empleo de los jóvenes. En Colombia y Ecuador, está previsto seguir un proceso similar. Esta es una cuestión que merece un apoyo sistemático en cada una de las actividades en que está implicada toda la Oficina.

### **III. Ejemplos de intervenciones de la OIT en una selección de países**

#### ***i) Egipto***

42. El empleo de los jóvenes es uno de los principales desafíos para Egipto en la actualidad (dos tercios de los desempleados son jóvenes), desafío que figura entre las prioridades políticas del Gobierno. En el segundo semestre de 2006, la OIT ha tomado la delantera por lo que respecta a proporcionar asistencia para la elaboración de un plan de acción nacional sobre el empleo de los jóvenes, tal como lo requiere el compromiso asumido por el país como país pionero de la Red de Empleo de los Jóvenes. Se ha establecido un Comité Directivo multipartito, dirigido por el Ministerio de Mano de Obra y Migración (MOMM) y en el que participan actores nacionales y asociados internacionales clave, para guiar y supervisar la versión final y la aplicación del plan de acción nacional. También se ha establecido una Comisión Técnica, compuesta por representantes de diferentes ministerios y de los interlocutores sociales, como mecanismo interinstitucional encargado de la redacción del plan de acción nacional, en colaboración con el Comité Directivo. De conformidad con la metodología de la OIT enunciada en las Directrices de la OIT para la preparación de planes nacionales de acción, la Comisión Técnica está llevando a cabo un análisis de situación del mercado laboral de los jóvenes como primer componente del documento del plan de acción nacional. Con tal finalidad, ha decidido crear grupos de trabajo temáticos<sup>45</sup> para profundizar el análisis de determinadas esferas políticas. El análisis de situación, que es fundamental para la preparación de las partes subsiguientes del plan de acción nacional, indicará los principales problemas en relación con el empleo de los jóvenes y las políticas prioritarias para hacer frente a los mismos. La secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes ha facilitado las consultas con la sociedad civil, con inclusión de grupos de jóvenes, así como una estrecha colaboración con otros actores en el campo del desarrollo. Se espera que el plan de acción nacional sirva de punto de partida para abordar los programas y políticas en los ámbitos del empleo en general y del mercado de trabajo, así como para prestarles un apoyo integrado y asegurar su seguimiento.

#### ***ii) Viet Nam***

43. Viet Nam tiene una población joven. Alrededor de 1.200.000 jóvenes ingresan en el mercado de trabajo cada año. Durante los dos últimos años, la OIT ha estado colaborando con los demás integrantes del equipo de las Naciones Unidas de apoyo al país en un programa titulado «Viet Nam Joven». También ha colaborado con el UNICEF a fin de proporcionar asesoramiento y asistencia para la formulación de la primera Ley sobre los

<sup>45</sup> Los grupos de trabajo son los siguientes: Contexto Macroeconómico, Mercado Laboral de los Jóvenes, Educación y Formación, Desarrollo Empresarial y Legislación Laboral, y Políticas y Programas de Mercado de Trabajo.

jóvenes del país y ha logrado asegurarse de que se incluyera un componente sobre el empleo para los jóvenes. La Ley sobre los jóvenes, que fue adoptada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2005, crea un entorno jurídico propicio para el desarrollo de los jóvenes. Se estableció un comité tripartito ampliado, en el que participan representantes de los ministerios pertinentes, así como de organizaciones de empleadores y de trabajadores y de la sociedad civil, a fin de facilitar un diálogo político sobre el empleo de los jóvenes. La creación de dicho comité ha constituido un importante logro ya que por primera vez se reúne a representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores en un diálogo formal sobre el empleo de los jóvenes con representantes del Gobierno y otras partes interesadas. Un resultado clave de esta labor fue la elaboración de un plan de acción nacional sobre el empleo de los jóvenes. La finalidad del plan de acción nacional es la puesta en marcha para 2010 de la estrategia gubernamental de desarrollo de los jóvenes y se llevará a cabo en el contexto de la estrategia de desarrollo socioeconómico nacional de 2001-2010 y del plan de desarrollo socioeconómico de 2006-2010. Las herramientas didácticas de la OIT en materia empresarial tales como el material de formación denominado «GET Ahead» para mujeres jóvenes en el contexto empresarial, el programa SIYB (Inicie y Mejore su Negocio) y el material de formación KAB (Conozca su Negocio) se han adaptado para el uso local. Se ha promovido la concienciación acerca de la cuestión del empleo de los jóvenes mediante una campaña de promoción, con inclusión de artículos de periódicos, programas de discusión por televisión y vídeos. Las ferias de empleo se han utilizado como plataforma para proporcionar información a jóvenes que buscan empleo y para compartir experiencias. El proyecto también ha contribuido a reforzar la capacidad institucional de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La Cámara de Comercio e Industria de Viet Nam y la Confederación General del Trabajo de Viet Nam han participado en diálogos sobre políticas y en actividades innovadoras en relación con el empleo de los jóvenes. A su vez, esto ha contribuido a profundizar la comprensión del respectivo papel por lo que atañe al empleo de los jóvenes entre las partes interesadas en el plano nacional y entre el público en general. En un futuro próximo, un área fundamental de la labor de la OIT en Viet Nam consistirá en asistir al Gobierno y a los interlocutores sociales para la puesta en práctica del PNA, una vez que éste haya sido adoptado.

## Conclusiones

44. En este documento se presenta un resumen de los esfuerzos desplegados por la Oficina para poner en práctica la resolución de la CIT de 2005 relativa al empleo de los jóvenes; dicho resumen comprende una actualización de las principales actividades llevadas a cabo recientemente y, en particular, una reseña de los conocimientos y la experiencia adquiridos respecto de la eficacia de determinadas intervenciones e instrumentos políticos por lo que atañe a los resultados en materia de empleo de los jóvenes.
45. Aunque se han logrado importantes progresos, la magnitud y el carácter polifacético de los problemas que se plantean en la práctica en relación con el empleo de los jóvenes requieren un compromiso constante y una acción coherente y complementaria, tanto dentro como fuera de la Organización. En el ámbito de la Oficina, las actividades relativas al empleo de los jóvenes constituyen una responsabilidad transversal. Para que el Programa de Empleo de los Jóvenes de la OIT sea eficaz y fructífero y se sustente en los valores y la ventaja comparativa de la OIT es necesario contar con una asignación continua de recursos y esfuerzos coordinados de todos los sectores y departamentos de la sede y de la estructura exterior. La colaboración de la OIT con las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales y de jóvenes mediante la Red de Empleo de los Jóvenes es también una parte fundamental del Programa.

46. Asimismo, es esencial efectuar una evaluación en profundidad de las repercusiones de la labor de la Oficina en el ámbito del empleo de los jóvenes. El desarrollo de mecanismos eficaces para supervisar y evaluar las repercusiones de las políticas e instrumentos en los resultados en materia de empleo de los jóvenes constituye un aspecto importante de la labor futura.
47. Se invita a la Comisión a formular comentarios sobre este informe con miras a proporcionar orientaciones para el desarrollo de la labor futura de la Oficina en el ámbito del empleo de los jóvenes.

Ginebra, 3 de octubre de 2006.

*Este documento se presenta para debate y orientación.*