

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.

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 978-02-2-320217-0 (print)

ISBN 978-92-2-320218-7 (web HTML)

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

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	17
1. Participación en la construcción del progreso: magnitud y naturaleza del desafío	30
• Dimensiones y heterogeneidad del mercado laboral juvenil en la región	30
• La juventud como activo: de la exclusión a la oportunidad	44
2. Trayectorias de trabajo decente	49
• Los retos	51
3. Las propuestas: institucionalidad adecuada	52
• Una mejor articulación con la evolución del mundo productivo	52
• Un marco regulador adecuado: combinando protección y promoción	59
• Más y mejor protección social	68
• Educación y formación para el trabajo	70
• Formación y desarrollo empresarial	78
• Promoviendo la inclusión	85
<i>Mujeres jóvenes</i>	86
<i>Juventud rural</i>	89
<i>Juventud indígena</i>	92

• Un marco institucional efectivo	92
• La contribución de las organizaciones de trabajadores y empleadores	97
4. A modo de conclusión	100
BIBLIOGRAFÍA	105

PRÓLOGO

El tema del trabajo de los jóvenes ha venido adquiriendo un mayor protagonismo en las sociedades latinoamericanas y del Caribe, 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 Decente¹ 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.

El mandato recibido por la OIT de sus constituyentes americanos, en el ámbito de la juventud, se fortaleció con lo expresado en la Declaración del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2006), que abordó el tema "Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible": "Reafirmamos nuestro compromiso de elaborar y poner en práctica estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real e igual de lograr

¹ <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/16amr/dwork.pdf>

el empleo pleno y productivo y trabajo decente. En este sentido, habiendo observado que casi la mitad de los desempleados del mundo son jóvenes, estamos decididos a integrar el empleo de los jóvenes en las estrategias y programas nacionales de desarrollo; a elaborar políticas y programas para mejorar la capacidad de empleo de los jóvenes, en particular a través de una educación, capacitación y formación continuas acordes con las exigencias del mercado laboral; y a promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de trabajos nuevos y de calidad para los jóvenes, y faciliten el acceso a esos trabajos, en particular mediante iniciativas de información y capacitación. Subrayamos la importancia de la labor de la Red de Empleo de los Jóvenes como mecanismo de intercambio, apoyo y examen entre los jóvenes, y alentamos a los Estados Miembros, a las Naciones Unidas y a las organizaciones asociadas a fortalecer y a ampliar la Red en los planos nacional, regional e internacional”.

En la promoción de un modelo de desarrollo con equidad y sustentable 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 sólo se mantendrá hasta 2015, año en el que la tasa de crecimiento demográfico disminuirá.

Por esta razón, en la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe nos pareció oportuno profundizar más en los aspectos relativos a la juventud que recoge la mencionada Agenda Hemisférica. El resultado puede ser de particular interés para los Estados latinoamericanos miembros de la OIT. Esperamos que pronto, sobre este tema, podamos publicar mayor información sobre los países del Caribe de habla inglesa, holandesa y francesa a quienes puede resultar de utilidad muchas de las propuestas que a continuación se presentan.

Esta investigación estuvo coordinada por Virgilio Levaggi, Director Regional Adjunto de la OIT para América Latina y el

Caribe, y por el economista Juan Chacaltana, quien contribuyó con el diagnóstico y las elaboraciones estadísticas que el estudio recoge así como lo relacionado a la trayectoria de trabajo decente. La señora Sandra Silva Santisteban y el señor Levaggi han editado los informes, regional y nacionales, que publicamos.

En la investigación han participado funcionarios de la OIT, tanto de la sede como de las oficinas de las Américas, y colaboradores externos de la institución. Debo reconocer la contribución de Eduardo Araujo, María Arteta, Gerardo Castillo, Fabio Durán, Andrés Marinakis, Mario Tueros, María Luz Vega, Francisco Verdera y Andrés Yurén, tanto como las de los integrantes del Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina – Luis González, Coordinador Técnico Principal, Ernesto Abdala y Miguel Calderón –, de María Claudia Camacho (funcionaria de la OEA), las colaboraciones de Carmen Masías, Leo Mertens, Guillermo Pérez Sosto, el apoyo en las elaboraciones estadísticas de Ivet Linares y María Polo y las contribuciones de Luz Adriana Arreola y William Sánchez.

Quiero reconocer también los comentarios y observaciones de los directores de las oficinas de la OIT en América Latina y las de la señora Giovanna Rossignotti del Sector Empleo en Ginebra.

A todas ellas y todos ellos nuestro agradecimiento por la labor realizada.

Quisiéramos resaltar que el trabajo que presentamos no se ha reducido al análisis exclusivo del desempleo juvenil sino que se ha abierto a la realidad más amplia del trabajo decente para los jóvenes. La magnitud y la heterogeneidad de la juventud en nuestro continente requiere de una visión integradora para ser más eficaces en la búsqueda de respuestas.

La realidad de millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, así y cómo el hecho de que la pertenencia a un género o raza pueden dificultar el acceso a trayectorias de trabajo decente, son desafíos

tan importantes como el desempleo y la economía informal en los esfuerzos por fortalecer las democracias en la región y darle un carácter integral al desarrollo de nuestros pueblos.

El informe resalta la importancia de transitar, cuando se aborda la relación empleo y juventud, hacia políticas que desarrollen estrategias que articulen el corto, mediano y largo plazo y asuman la diversidad de la juventud en el continente.

“Trabajo Decente y Juventud en América Latina” reúne numerosas propuestas que combinan la reflexión sobre el tema y algunas experiencias concretas para recoger lecciones aprendidas que permitan a los decididores de políticas y a nuestros jóvenes conocer lo bueno realizado por otros, mucho de ello en nuestra propia región.

Esta publicación se complementa con una versión breve así como algunos estudios nacionales. También se recogerán en un volumen todas las contribuciones que se recibieron durante la preparación de este trabajo y que son la base del producto final.

En la era de las comunicaciones cabe señalar que una página web *ad hoc* estará disponible en el portal de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe². En ella se podrán encontrar versiones electrónicas de los trabajos antes mencionados así como mayor información estadística que complementa lo recogido en las versiones impresas. Dicha página permitirá leer en forma comparada lo que se pone a disposición de la opinión pública y ojalá evolucione hacia un espacio de encuentro para quienes están preocupados por el trabajo decente y la juventud.

Esperamos que la publicación que alcanzamos sea de utilidad para que más jóvenes puedan acceder a un trabajo decente que

² <http://www.oit.org.pe/tdj>

les permita desarrollarse como personas y contribuir así con el desarrollo de sus familias y el progreso 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.

Jean Maninat
Director Regional
para América Latina y el Caribe

INTRODUCCIÓN

Las personas y los grupos sociales ven en sus jóvenes a quienes podrán llevar a un nivel superior sus logros. Se sabe que en América Latina, aun entre los pobres, hay una alta inversión en educación de niños y jóvenes con la esperanza de que consigan – a través de mejores trabajos – vidas mejores que la de sus padres.

En el imaginario popular o en el inconsciente colectivo la esperanza está asociada a la juventud. Ésta evoca, espontáneamente, ideas relacionadas con tiempo de oportunidades o con el futuro, usualmente concebido como mejor que el presente.

Sin embargo, la juventud es una etapa de formación y tiempo de indecisiones más que de certezas.

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 para progresar, es algo muy deseable. Especialmente en una región donde el desempleo, la desigualdad y la pobreza hieren a tantos hombres y mujeres.

Reflexionar sobre el trabajo y la juventud tiene implicaciones sociales, económicas y políticas. 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. Es fundamental tomar conciencia de la importancia de que los jóvenes tengan oportunidades y sean capaces de aprovecharlas ejerciendo sus libertades.

Desarrollo humano y libertad

Amartya Sen hizo, en el siglo XX, una de las contribuciones más importantes a la reflexión sobre el desarrollo. Para el Premio Nobel de Economía 1998 éste es un proceso que se basa en la

expansión de las capacidades y libertades de los seres humanos. La libertad, entonces, es su fin primario y, a la vez, medio principal para conquistarlo.

La evolución de la globalización ha confirmado la validez de esta visión y, en América Latina, la experiencia del crecimiento económico como necesario pero insuficiente para la conquista de desarrollo humano ha abierto – a comienzos del tercer milenio – una fructífera reflexión respecto de las políticas públicas más idóneas para la construcción del progreso común.

Sen, al hablar de desarrollo, se centra en lo que la persona puede ser o hacer (opciones) y en lo que llega efectivamente a ser o hacer (logros). Como lo señalara Kofi Annan: "Sen muestra que la calidad de nuestra vida debería ser medida no por el nivel de nuestra riqueza sino por el grado de nuestras libertades". El desarrollo centrado en la persona y no en los bienes supera el reduccionismo de la visión economicista que en algún momento pretendió constituirse en pensamiento único.

Desarrollo institucional

En la primera Memoria de Juan Somavia como Director General de la OIT, "Trabajo Decente"³, a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999), se lee: "la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana".

Hay complementariedad entre trabajo decente y el desarrollo comprendido como ampliación de la libertad; pero, más aún, es evidente la funcionalidad de la promoción del trabajo decente

³ Véase, OIT: *Trabajo Decente*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª Reunión. Ginebra, 1999.

para la expansión de las oportunidades de realización para los individuos, especialmente para los jóvenes.

Es en la juventud cuando los anhelos de libertad adquieren centralidad en la vida de las personas y cuando deberían abrirse múltiples oportunidades para que los individuos puedan responder a su propia vocación personal; pues mucho de lo que se logra en la madurez se forja en la juventud.

Sen participó de la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y al comentar la afirmación de la mencionada Memoria, "Todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo", señaló: "El marco del pensamiento basado en los derechos se extiende del ámbito de la pura legalidad al ámbito más amplio de la ética social. Estos derechos pueden considerarse más como derechos anteriores que como derechos posteriores al reconocimiento jurídico. (...) el logro de los derechos sólo puede ser propiciado por otra evolución, como la creación de instituciones nuevas y el mejor funcionamiento de las instituciones actuales"⁴.

Para la realización del trabajo decente es crucial la dimensión institucional así como para el desarrollo: "Existen instituciones sociales de diferente género –organizaciones ligadas al funcionamiento del mercado, cuerpos administrativos, órganos legislativos, partidos políticos, organismos no gubernamentales, aparatos judiciales, medios de comunicación, la comunidad en general– que contribuyen con el proceso de desarrollo en tanto que estimulan y apoyan las libertades individuales. El análisis del desarrollo exige una comprensión integrada de los roles de todas estas instituciones y de sus interacciones. También la formación de los valores y el nacer y evolucionar de una ética social son parte del proceso de desarrollo conjuntamente con el funcionamiento de los mercados y de otras instituciones"⁵.

⁴ <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/a-sen.htm>

⁵ Véase, Amantya Kumar Sen. *Desarrollo y Libertad*. Planeta, 2000.

La construcción del desarrollo exige que las instituciones formales y no formales sean adecuadamente consideradas. "Al pasar revista a las causas no económicas del desarrollo hay corrientes de pensamiento que estudian la evolución de normas, reglas, valores y pautas de conducta – en una palabra instituciones – y su incidencia en el progreso común. Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad; pueden ser formales (constituciones, leyes, regulaciones, procedimientos, entre otras) o no (valores, normas o pautas, por ejemplo). Aquellas se caracterizan por su capacidad de imposición y éstas por su vigencia social. Las instituciones/reglas de juego condicionan el desempeño de los individuos en la sociedad"⁶. En definitiva condicionan las opciones de los individuos y sus logros.

Una buena institucionalidad contribuye con el desarrollo entendido como libertad y como eliminación de las "anti-libertades" (pobreza, negación de derechos, desempleo, etc.). En última instancia democracia y desarrollo son, respectivamente, las dimensiones política y socioeconómica de la libertad.

Gobernabilidad democrática, libertad y desarrollo

Promover el trabajo decente para la juventud es, en última instancia, fomentar la gobernabilidad democrática, la libertad y el desarrollo humano.

En este informe se presentan un conjunto de propuestas que pueden influir positivamente en la promoción del trabajo decente para la juventud y, por ende, en la expansión de sus libertades. La idea es que los jóvenes puedan vivir trayectorias de trabajo decente (itinerarios de progreso laboral conducentes hacia una mayor libertad) a partir de experiencias, políticas, acciones y organizaciones que se constituyan en una infraestructura institucional promotora de oportunidades para el desarrollo.

⁶ Véase, Virgilio Levaggi. *Democracia y Trabajo Decente en América Latina*. Lima: OIT, 2006.

"Los gobiernos, las agencias y los organismos multilaterales han reconocido que para alcanzar un crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo, no es suficiente aplicar reformas al mercado, diseñar políticas macroeconómicas adecuadas, tener buenos programas de inversión y financiamiento, contar con infraestructura básica, incorporar el desarrollo tecnológico e invertir en capital humano y social. Además (...) será necesario contar con nuevas y más eficientes instituciones"⁷.

Las instituciones de la democracia deben inspirar la infraestructura institucional del desarrollo que contribuya a mejorar la asignación de recursos, la eficiencia de la economía para que crezca de forma sostenida y sustentable, encarar la globalización y promover el bienestar social, la mejor distribución del ingreso a través de la promoción del trabajo decente y el desarrollo integral de la gente, a partir de la expansión de sus libertades.

La institucionalidad que requiere América Latina es aquella que permita pasar del crecimiento económico basado en las ventajas comparativas que ofrece la naturaleza a un modelo de desarrollo sustentado en las ventajas competitivas que sólo pueden generar personas libres en la economía del conocimiento que caracteriza a la globalización. Las instituciones socioeconómicas vinculadas con el mercado laboral merecen una atención especial en las actuales circunstancias de la región para lograr que la gente vuelva a estar al centro de las políticas para el desarrollo. Ellas son la correa de transmisión entre los logros económicos y la vida cotidiana de la gente.

La orientación de un desarrollo centrado en las personas es la del presente informe.

⁷ Véase, José Ayala Espino. *Instituciones y Economías*. México D.F. : Fondo de Cultura Económica, 1999.

Integración de políticas

“El enfoque centrado en el trabajo decente permite una comprensión mucho más alentadora de las necesidades de las distintas instituciones y las distintas políticas en pro de los derechos y de los intereses de los trabajadores. Los vínculos entre las acciones y las posibilidades económicas, políticas y sociales pueden ser fundamentales para la consecución de los derechos y para el logro de los amplios objetivos del trabajo decente”⁸.

El trabajo decente permite reflexionar sobre el desarrollo desde una perspectiva integradora. La comprensión holística del desarrollo exige una visión que integre las políticas sociales y las económicas en un específico marco político e institucional: la democracia. Esto, que se enuncia fácilmente, resulta ser difícil de concretar en la realidad.

Algo que no debe perderse de vista es que “la eficiencia y el bienestar son procesos cuya solución no depende exclusivamente de las instituciones, o del mercado, o de las políticas públicas, sino de un complejo ensamble de arreglos institucionales que son simultáneamente económicos, sociales y políticos. Los arreglos institucionales que han funcionado en una economía no necesariamente son eficientes en otras”⁹.

Cuando se busca enfrentar la problemática del empleo y de la juventud es útil preguntarse ¿qué necesitan los jóvenes para poder tomar las mejores decisiones que les permitan acceder a trabajos decentes?

Hoy, cómo la visión del trabajo decente puede contribuir a expandir la libertad de los jóvenes es una pregunta relevante y pertinente al sur del río Grande y, sin lugar a dudas, apelante para los mismos jóvenes. El trabajo decente privilegia la perspectiva de

⁸ <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/a-sen.htm>

⁹ J. Ayala Espino, *op.cit.*

la libertad "y este punto de vista considera a los seres humanos como criaturas que –si se les da la ocasión– se comprometen activamente en la forja del propio destino y no se limitan a recibir pasivamente los frutos de cualquier programa de desarrollo, por más bien diseñado que esté"¹⁰. Ningún colectivo es más idóneo que el de los jóvenes para la aplicación de estos conceptos de responsabilidad respecto del propio progreso y de vocación por controlar las riendas del propio destino.

La juventud de hoy

Los jóvenes¹¹ latinoamericanos constituyen el segmento más numeroso de su población en edad de trabajar. Nacieron en los ochenta, uno de los periodos más críticos de la historia reciente de la región: la llamada "década perdida". Han crecido en medio de numerosas y grandes transformaciones en el mundo de la producción y del trabajo: globalización de los mercados, migración masiva, mayor requerimiento y uso de tecnologías de información e idiomas y –en algunos países– reformas laborales significativas, entre otras.

Son más educados que generaciones anteriores. Sus primeros años los vivieron en un contexto de crisis frecuentes y han sido testigos de cómo los mercados laborales de la región se tornaban precarios al mismo ritmo que sus condiciones de vida y las de sus familias. Esto ha llevado a que cuestionen si la educación y el mercado de trabajo son realmente vehículos para el progreso personal y social, lo cual reta a la gobernabilidad democrática. Hay un creciente porcentaje de jóvenes desarraigados y excluidos sin confianza en las instituciones.

La proliferación de la delincuencia y la violencia juveniles es un fenómeno que desafía la cohesión de familias y sociedades.

¹⁰ A. Sen, *op.cit.*

¹¹ En este documento se utiliza como definición operativa de juventud a aquella cohorte de edad que se encuentra entre los 15 y 24 años de edad.

Hay jóvenes en riesgo; pero la juventud es, sin lugar a dudas, un motivo de esperanza para la causa de la libertad y del desarrollo en Latinoamérica; especialmente si pueden acceder a empleos productivos y trabajo decente.

La coyuntura

Impulsada por la expansión mundial de la demanda por materias primas, la economía de América Latina ha crecido a una tasa de 4.43% anual entre 2002 y 2006 y se espera que crezca a tasas superiores al 4% en los siguientes años de esta década. La recuperación ha sido tan notable que ha generado problemas de apreciación de las monedas en varios países; pero ha permitido a otros adelantar el pago de su deuda externa. En algunos países como Brasil y Perú, el empleo registrado viene teniendo un crecimiento acelerado y sostenido sin precedentes. Aún así los resultados laborales alcanzados son todavía insuficientes en comparación con los grandes desequilibrios existentes en los mercados de trabajo de la región. Al parecer el crecimiento basado en exportaciones y el tipo de productos que exporta Latinoamérica (primarios o semiprimarios) limitan un mejor vínculo entre producción y empleo y, por ello, se necesita una mayor diversificación productiva y comercial.

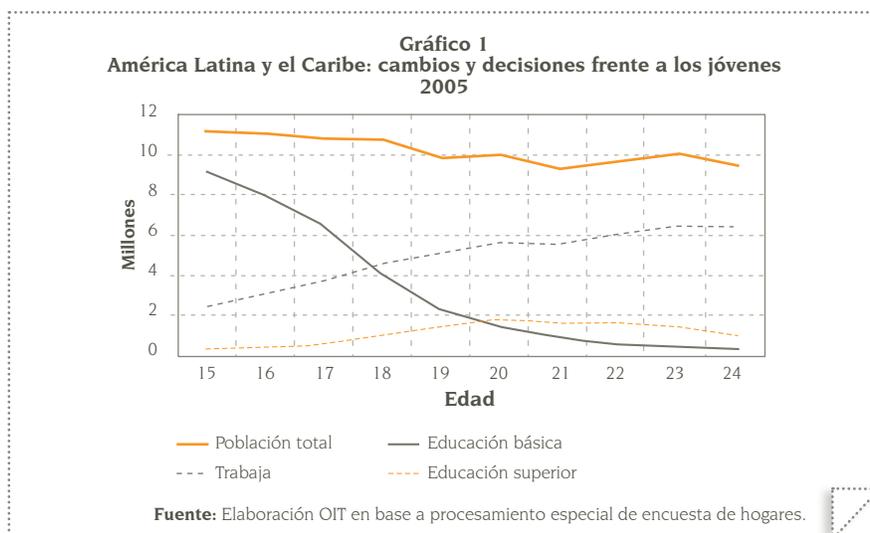
El actual contexto económico se da en el marco de la globalización e integración de los mercados y un mayor uso de las tecnologías de información y del conocimiento. Esto es una oportunidad y, al mismo tiempo, un desafío porque podría llevar a la ampliación de las brechas que separan a la región del resto del mundo. Para hacer frente al nuevo escenario, si se quiere una inserción ventajosa en la globalización, es importante invertir en los jóvenes, la generación más preparada para los cambios tecnológicos que caracterizan al mundo productivo contemporáneo.

En un corto lapso de tiempo, los jóvenes deben enfrentar cambios importantes y tomar decisiones personales trascendentes

que tienen que ver con transiciones educativas, laborales, familiares y hasta de vivienda. El momento y la forma en que vivan estos cambios son decisivos, no sólo para ellos sino –también– para la sociedad en su conjunto.

En el gráfico 1, se muestra la distribución de jóvenes por edad en relación a educación o trabajo. De los 106 millones de jóvenes latinoamericanos y caribeños, hay alrededor de 11 millones de 15 años, similar cifra de 16 años, y así sucesivamente, hasta terminar con alrededor de 10 millones de jóvenes con 24 años de edad¹².

En las edades más tempranas todos los jóvenes deberían estar estudiando; pero en el gráfico se aprecia que ya a los 15 años hay quienes no lo hacen: una parte de jóvenes ya está fuera del sistema educativo. Lo más probable es que trabajen desde niños y, por tanto, inicien su juventud con serias dificultades para acceder a una trayectoria laboral y social positiva. En este caso son necesarias políticas que ayuden a retener a los jóvenes en el sistema educativo básico tanto como mejorar la calidad de la



¹² 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.

educación que se imparte, así como su vinculación con el mundo productivo y laboral.

A mayor edad menor es el número de jóvenes que se encuentran insertos en la educación básica; sin embargo, solo uno de cada cuatro jóvenes puede transitar hacia la educación post secundaria, que abarca no solo la educación técnica sino también la universitaria. Las instituciones que ofrecen ese tipo de formación enfrentan problemas de calidad¹³.

La curva que refleja el número de jóvenes que trabaja se triplica entre los 15 y los 24 años. Esto evidencia un proceso acelerado y debe tenerse en cuenta que, desde una perspectiva cualitativa, la forma en que ocurren las primeras inserciones en el mercado de trabajo es crucial no solo para definir las expectativas laborales de los jóvenes sino que también tienen consecuencias en sus perspectivas de empleabilidad futura.

La manera en que los cambios son enfrentados es importante para las trayectorias de los jóvenes en el mediano y largo plazo. Las decisiones que estos cambios suponen requieren de orientación, especialmente de parte de las familias y/o redes sociales; sin embargo, muchos jóvenes, especialmente aquellos más pobres y con familias poco integradas, deben tomar sus decisiones sin la información ni orientación debidas, con referentes ausentes o en espacios de socialización desarraigados que no contribuyen a definir trayectorias exitosas hacia el trabajo decente¹⁴.

¹³ Existen en la región diversas iniciativas orientadas a mejorar la calidad de la formación y, de hecho, existen buenas prácticas en esta materia; derivadas de la experiencia de muchas instituciones que han trabajado en ello. Sin embargo, junto con estas iniciativas interesantes coexiste un mercado privado de formación que, en mayor o menor medida, tiene problemas de calidad y, por tanto, son necesarias políticas para corregir esta deficiencia.

¹⁴ En su estudio para jóvenes pobres en Perú, Carmen Masías, en *Perfil psicosocial del joven y la joven que no estudia ni trabaja y su relación con los ámbitos laboral, familiar y de participación ciudadana*. Documento de Base, Lima, 2006 (<http://www.oit.org.pe/t dj/docs>), encuentra que a los jóvenes les gustaría sentir que alguien se preocupe por ellos y que les enseñe lo que ya conoce. En otros países hay jóvenes que consideran a las familias como causantes de su inserción temprana en el mercado de trabajo y se sienten sin preparación para competir en él.

Lo novedoso para la actual generación es que enfrentará estos cambios en un contexto económico mejor aunque más volátil que el de sus padres. Habría que aprovechar esta posibilidad para que los jóvenes pasen de la condición de espectadores a la de protagonistas del desarrollo.

El desafío

Los "Objetivos de Desarrollo del Milenio" de las Naciones Unidas conciben el trabajo decente y productivo de los jóvenes como una pieza fundamental para la lucha contra la pobreza y plantean la reducción de su tasa de desempleo como una meta explícita¹⁵. "Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006 – 2015"¹⁶ también abordó la relación entre trabajo y juventud. El presente documento analiza qué se puede hacer para que los jóvenes dispongan de más oportunidades para acceder al trabajo decente y el desarrollo. Se sabe que los jóvenes tienen dificultades y enfrentan desventajas en el mercado de trabajo y existe numerosa literatura al respecto, tanto a nivel regional como de países específicos¹⁷; pero se debate sobre qué hacer y cómo hacerlo.

¹⁵ Véase, NNUU. *Resolución aprobada por la Asamblea General 55/2. Declaración del Milenio*, 8 de setiembre de 2000.

¹⁶ Véase, OIT. *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006 - 2015*. Brasilia: OIT, 2006.

¹⁷ Véase, Rafael Diez de Medina. *Jóvenes y empleo en los noventa*. Montevideo: Cinterfor, 2001; CEPAL y OIJ. *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*. Santiago: CEPAL y OIJ, octubre 2004; Jürgen Weller. *Los jóvenes y el empleo en América Latina*. Santiago: CEPAL y GTZ, 2006; Fawcett, C. *Latin American youth in transition*. Washington D.C.: SDD, 2002; Duryea, et al. *Critical decisions at a critical age, Adolescents and young adults in Latin America*. Washington D.C.: BID, 2003; OIT. *Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes*, Documento informativo, Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir. Ginebra: OIT, 13-15 de octubre de 2004; OIT. *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*. Informe VI. *Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío*, Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión, Ginebra: OIT, 2005. Entre los reportes más recientes, véase, World Bank World Development Report. *Development and the next generation*. Washington, 2007; NNUU, *World Youth Report, 2003 y 2005*, y los documentos de OIT *Global employment trends for the youth*, Ginebra, 2004 y 2006.

Este informe se concentra en las formas y estrategias en que diferentes gobiernos y sociedades han abordado –y podrían abordar– la relación entre trabajo y juventud. Las mismas difieren entre sí, pues hay diversos enfoques, metodologías y formas de trabajo que condicionan los resultados alcanzados y los que se pueden alcanzar. Ellas se explican, además, porque no existe una receta única para promover el desarrollo.

El informe tiene dos partes:

a) En la primera, se mira la realidad y se presentan tendencias del empleo juvenil. Se basa en un procesamiento especial de encuestas de hogares en los países para los cuales existe información disponible. Hay detalles en el Anexo Estadístico.

b) En la segunda se presentan los retos que el acceso de la juventud a empleos productivos y trabajo decente plantea a gobiernos y actores sociales de la región. Se sugieren, también, líneas de acción para enfrentarlos. Hay aquí los lineamientos de una institucionalidad favorable para la mejor inserción laboral de los jóvenes.

“Si se quiere reducir la pobreza, compartir los beneficios de la globalización de forma amplia y justa y brindar a los jóvenes la oportunidad de hacer realidad sus sueños y aspiraciones, tienen que crearse vías que permitan transformar las oportunidades globales en puestos de trabajo productivos y libremente elegidos por los jóvenes (...). Hay una necesidad acuciante de efectuar intervenciones eficaces por medio de políticas y programas en todos los países”¹⁸. Lo importante es tomar en cuenta que no basta hacer por hacer. En América Latina ya se han realizado esfuerzos por atacar el problema del empleo juvenil y mejorar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, con mayor o menor éxito.

¹⁸ Véase, OIT. *Empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*, Conferencia Internacional del Trabajo, n.284, 2005.

La envergadura del desafío demanda estrategias coherentes antes que acciones aisladas y una visión integral e integradora antes que aproximaciones parciales.

La afirmación democrática en la región y el desarrollo de sus sociedades exigen que se promuevan instituciones y alternativas para que los jóvenes puedan ser libres protagonistas de su propio destino y transiten, lo más exitosamente posible, de la infancia y la educación a la adultez y el trabajo, que se espera pueda ser decente y productivo, tal como lo señalan los Objetivos del Milenio.

1. Participación en la construcción del progreso: magnitud y naturaleza del desafío

La mayor parte de los estudios y documentos sobre juventud y empleo, elaborados en la región, enfatizan el hecho que los jóvenes enfrentan tasas de desempleo mucho mayores que las de los adultos. En efecto, en la actualidad el desempleo abierto entre los jóvenes de América Latina y el Caribe (ALC) alcanza 16% mientras que entre los adultos esa tasa es de 5%; es decir, una relación de casi tres veces, aunque en ciertos países esta diferencia es mayor. Entre los desempleados, los jóvenes representan el 46% del total en la región.

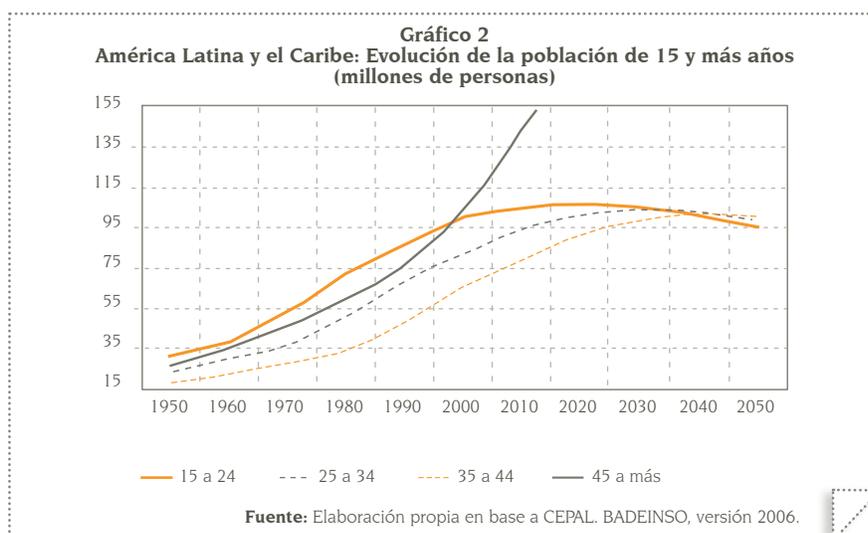
El desempleo juvenil es, sin duda, una preocupación central para el desarrollo de ALC, al punto que la disminución de este indicador es una meta consistente con la reducción de la pobreza. No obstante la importancia del desempleo juvenil, es necesario mencionar que este fenómeno es sólo uno de los problemas que enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo. Hay efectivamente 10 millones de jóvenes desempleados en la región; al mismo tiempo existen 22 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan y más de 30 millones que trabajan en la informalidad y en condiciones precarias. El desafío es, pues, de grandes magnitudes, y al mismo tiempo, de una gran heterogeneidad, pues diversos colectivos juveniles tienen características y necesidades diferentes.

• Dimensiones y heterogeneidad del mercado laboral juvenil en la región

Las políticas que se han implementado respecto de trabajo y juventud rara vez han enfocado su magnitud y heterogeneidad, simultáneamente. 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.

En América Latina y el Caribe residen actualmente alrededor de 106 millones de personas jóvenes entre 15 y 24 años de edad. Nunca ha habido tantos jóvenes en esta parte del mundo y es probable que en el futuro esta cifra ya no siga creciendo, pues las proyecciones indican, a partir del 2015, una caída en la tasa de crecimiento poblacional (gráfico 2). Si entre 1970 y 1975 la población juvenil creció en 18%, en el periodo 2000 al 2005 solo creció 3.9% y del 2005 al 2010 sólo crecerá en 1.8%. Se puede decir, entonces, que estamos cerca del tope demográfico juvenil en la región. Lo que se haga a favor del trabajo decente y productivo para la juventud tendrá repercusiones favorables en el futuro de la democracia, el crecimiento económico, los sistemas de protección social, y un desarrollo que merezca el calificativo de humano en las sociedades de ALC, en la primera mitad del siglo XXI.

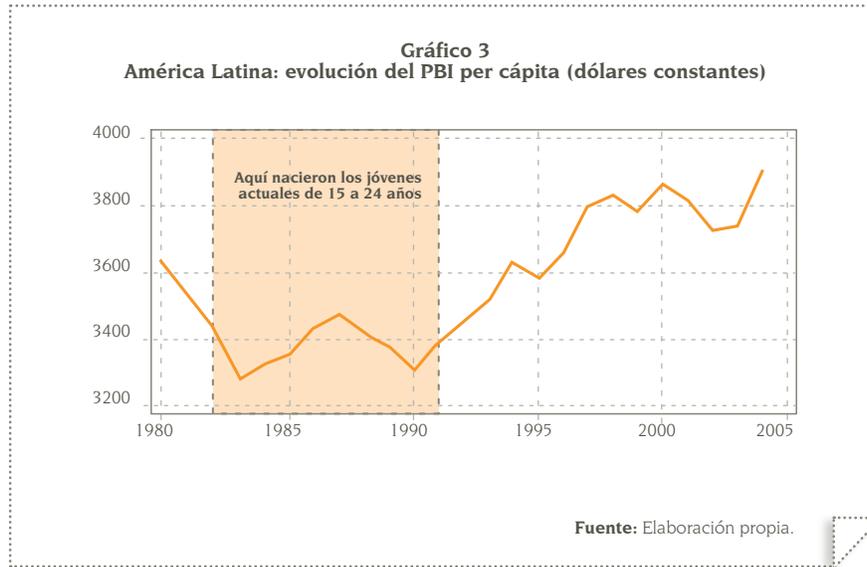
La región es heterogénea incluso en el tema demográfico y hay ciertos países en donde esta variable influye en mayor medida



que en otros. Es importante mencionar que la simple caída de la población no necesariamente significará una gran caída en los niveles de desempleo juvenil o de las presiones sobre el mercado laboral, pues los mercados de trabajo juveniles son muy sensibles a los cambios rápidos en la economía y a una débil demanda agregada laboral.

El incremento en el número de jóvenes y de población en general no sería un problema si la demanda laboral hubiera aumentado al mismo ritmo. Sin embargo, los jóvenes actuales nacieron durante la "década perdida" de América Latina que se caracterizó por una caída drástica en el PBI per cápita regional (gráfico 3). Las consecuencias de dicho periodo han sido tan grandes que incluso en la actualidad, luego de más de dos décadas, el PBI per cápita y la pobreza son similares a los existentes en 1980.

Desde 2002, América Latina ciertamente vive otra realidad económica, pues ha experimentado un proceso de crecimiento rápido, asociado a la mejora de los términos de intercambio y las exportaciones primarias o semiprimarias. La economía regional ha crecido 2% en el 2003, 5.9% en el 2004, 4.5% en el 2005, 5.3% en el 2006 y se espera que crezca a tasas superiores al 4% en el 2007 y 2008. Este crecimiento económico se ha basado en los sectores exportadores que han mostrado un enorme dinamismo gracias a las tendencias de la demanda internacional, la cual aparentemente se mantendría en los próximos años. Al respecto, las condiciones internacionales, tanto en Asia como en Europa, permiten proyecciones moderadas pero interesantes para la región por lo menos hasta fines de la presente década, a pesar de la desaceleración de la economía



norteamericana y los riesgos asociados a los desequilibrios económicos mundiales¹⁹.

A pesar de ello, y aunque el desempleo de los jóvenes se ha reducido ligeramente, la relación entre desempleo juvenil y desempleo adulto se mantiene intacta en razón de uno a tres. Los índices de desempleo de los jóvenes en el 2005 son mayores en promedio a los existentes en 1990. 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 la última década el mundo ha visto duplicar su oferta laboral con la entrada de los países del "socialismo real" a la economía de mercado global (Freeman, 2005). Hay más competencia por los puestos de trabajo en mercados laborales cada vez más globales. Los jóvenes son uno de los grupos más afectados por este incremento. Sólo China tiene cerca de 190 millones de jóvenes entre 15 y 24 años; más del 60% vive en zonas rurales y la mayoría de ellos tiene baja calificación; pero una fracción pequeña de los restantes jóvenes chinos – pequeña para ellos, pero

¹⁹ Según el FMI, el crecimiento global se ha moderado en parte debido a la aversión al incremento de precios del petróleo a nivel mundial; pero a pesar de ello, proyecta un crecimiento anual de la economía mundial hasta el 2010 de alrededor del 4.8% anual (*World Economic Outlook* 2006, IMF). El Banco Mundial, proyecta un crecimiento del PIB per cápita mundial de 2.1% anual para el periodo 2006-2015 aunque advierte el riesgo de un incremento fuerte de las tasas de interés y que las economías pobres importadoras de petróleo se han vuelto más vulnerables (*World Bank Global Economic Prospects* 2006, Washington).

importante para el mundo – están calificándose a una velocidad impresionante²⁰.

Estos retos de grandes magnitudes requieren respuestas de envergadura. Debe reconocerse que la forma más común en que América Latina ha enfrentado los problemas laborales de los jóvenes ha sido a través del financiamiento de programas específicos muy localizados y de alcance limitado. En muchos casos han sido buenos y exitosos. Con el paso de los años han perdido impulso y sustento. La magnitud del problema requiere pasar de la ejecución de programas a la definición y ejecución de políticas de Estado con visión estratégica de corto, mediano y largo plazo, que alentaron la participación juvenil.

La definición de políticas requiere de una identificación clara de prioridades. En el gráfico 4, se muestra un “mapa” de como están compuestos los mercados de trabajo de jóvenes en ALC²¹. En cualquier otro grupo demográfico, el análisis estándar 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

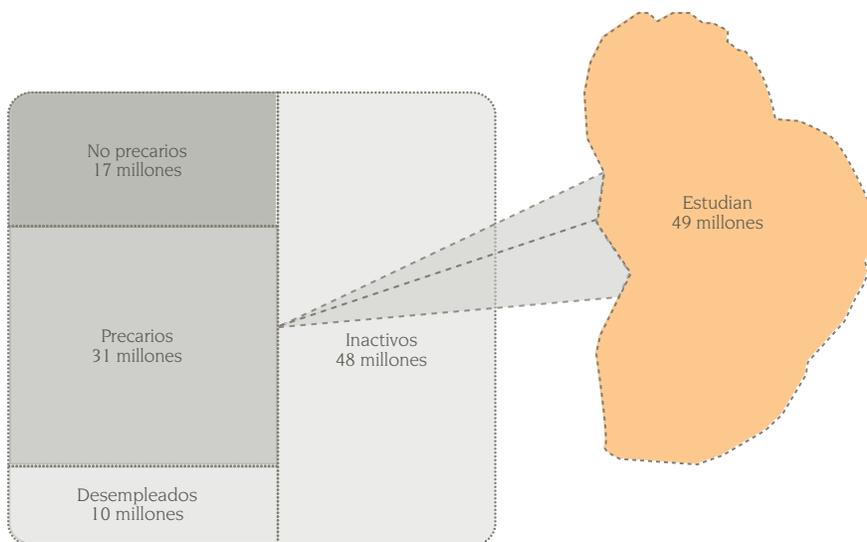
complementadas con la asistencia a algún nivel de educación o formación. Esto genera un panorama que puede ayudar a configurar prioridades, al menos desde el punto de vista cuantitativo, y de urgencias.

De los 106 millones de jóvenes en América Latina y el Caribe, en 2005, 48 millones se encontraban trabajando 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 (básica o post básica) lo cual –únicamente considerando estas dos variables– genera diversas situaciones. Así, los jóvenes que estudian y trabajan representan 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 suma a estos dos últimos grupos, se obtiene que los jóvenes que no estudian ni trabajan son 22 millones, lo cual representa alrededor del 21% del total de jóvenes que hay en la región. De este gráfico también queda claro que siendo el desempleo abierto un tema importante entre los jóvenes, es

²⁰ Datos al 2002. China Youth Employment Report. *Analysis Report of China's Survey on School to Work Transition*. YEN Office China. Research Institute of Labor Science of Ministry of Labor and Social Security and ILO.

²¹ Un esquema similar fue propuesto por Jean Fares, Claudio Montenegro y Peter Orazem, *How are youth faring in the labor market? Evidence from around the world*, World Bank, 2006.

GRÁFICO 4
MAPA LABORAL DE JÓVENES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



34

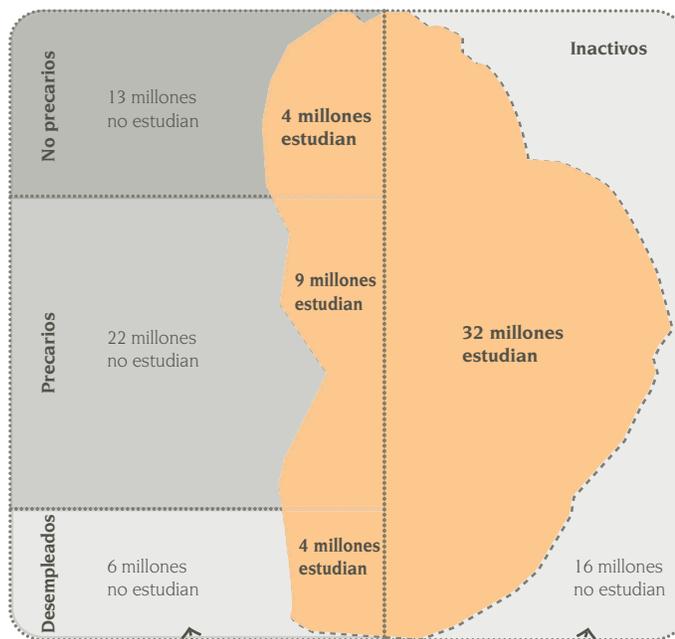
No precarios Trabajan en una actividad económica en forma remunerada y cuentan con seguridad social en salud o pensiones.

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

Fuente: Elaboración OIT en base a procesamiento especial de encuestas de hogares.

solo uno de los problemas que enfrentan en los mercados laborales en la región.

Existen sin duda, diferencias notables entre estos grupos (cuadro A1.2). Los hombres son mayoría en el grupo de los que sólo trabajan, o en el de los que estudian y trabajan. Las mujeres, en cambio, tienen más presencia en el grupo de los que solo estudian y en el de los que no estudian ni trabajan. Este cuadro muestra que las tasas de participación de la fuerza laboral de las mujeres jóvenes son mucho menores que la de los hombres jóvenes. Ello refleja, entre otros elementos, las diferentes tradiciones culturales y la falta de oportunidades que las mujeres tienen al combinar el trabajo y las obligaciones familiares. Asimismo, mientras

que entre aquellos que solo estudian cerca del 80% tienen entre 15 a 19 años de edad, entre los que sólo trabajan, 68% tiene entre 20 y 24 años. Finalmente, mientras los que estudian y trabajan se concentran en los quintiles más altos de ingreso familiar per capita, los que no estudian ni trabajan se concentran en los estratos medios y de ingresos bajos.

Desde el punto de vista de la política pública, resultan de interés, tanto por magnitud como por los desafíos que plantean, dos colectivos importantes: a) aquellos que trabajan en actividades informales y por ello ponen en riesgo sus perspectivas de futuro, y b) aquellos que no estudian ni trabajan. Cada uno de estos colectivos tiene necesidades y

Cuadro A1.2
ALC: Características de los jóvenes según condición laboral y educativa
2005
(porcentajes)

	Solo estudia	Solo trabaja	Estudia y trabaja	No estudia ni trabaja	Total
Total	32.8	33.5	12.6	21.1	100.0
Hombre	46.2	63.7	58.2	28.0	49.7
Mujer	53.8	36.3	41.8	72.0	50.3
15 – 19	79.9	31.8	58.3	43.7	53.4
20 – 24	20.1	68.2	41.7	56.3	46.6
Quintiles					
1 (más pobre)	6.7	5.8	1.9	6.9	21.2
2	6.0	6.7	2.1	5.1	20.0
3	6.0	7.2	2.2	4.2	19.7
4	5.9	7.5	2.8	3.3	19.5
5 (más rico)	7.6	6.4	3.4	2.3	19.7

Fuente: Elaboración OIT en base a procesamiento especial de encuestas de hogares.

características diferentes, e incluso al interior de cada uno de ellos hay una enorme variedad de situaciones.

Jóvenes que trabajan: ¿dónde y en qué condiciones?

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

Desde el punto de vista de la inserción laboral, las empresas son la fuente más importante de trabajo para los jóvenes. Los jóvenes trabajan como asalariados de empresas en mayor proporción que la de su participación en la población en edad de trabajar (cuadro 1)²². Esto se explica debido a que los jóvenes generalmente son educados y preparados por los sistemas educativos para trabajar como dependientes y tienen menos recursos y activos para iniciar una empresa o negocio propio y, a su vez, las empresas encuentran para el trabajo ventajas en los jóvenes respecto de los adultos. Una encuesta a jefes de recursos humanos de la Comunidad Andina dio como resultado que las empresas contratan mano de obra juvenil porque

los jóvenes actuales tienen mayor ventaja para asimilar los procesos de producción vigentes, pues cuentan con más educación que las generaciones anteriores y tienen más facilidad para adecuarse a las nuevas tecnologías de información. Además, ellos son más flexibles para aceptar condiciones de trabajo que a veces resultan difíciles para personas adultas²³.

Es interesante notar que entre los adultos un 32% se dedica a actividades por cuenta propia y un 7% declara ser patrón de alguna empresa mientras que entre los jóvenes esas cifras se reducen a 14% y 2%, respectivamente, pues primero acumulan experiencia, capital y conocimiento que más adelante invertirán en negocios o empresas. Sin embargo, estudios en países específicos indican que muchas veces los negocios que inician son una respuesta defensiva a la falta de oportunidades laborales y, por tanto, muchos de los que inician negocios lo hacen por necesidad de ingresos y no por haber detectado una oportunidad empresarial. En consecuencia, un gran porcentaje de jóvenes que inician un negocio fracasan luego de unos meses en el mercado²⁴. El cuadro destaca que el trabajo familiar no remunerado

²² Los totales para América Latina del cuadro 1 y del cuadro 2 (más adelante) se han construido en base a la información de los países para los que la OIT cuenta con micro datos y que se detallan en el Anexo Estadístico I.

²³ Esta encuesta se llevó a cabo en el marco de la Conferencia Organizada por Seminarium, Lima, noviembre de 2006.

²⁴ Véase Listerri, et al. *Is youth entrepreneurship a necessity or an opportunity?* Washington D.C.: IADB, 2006.

Cuadro 1
América Latina: características de la inserción laboral juvenil
2005

	Hombre	Mujer	Urbano	Rural	Total	Adultos
Categoría ocupacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Asalariados públicos	4.2	6.6	5.5	2.5	5.1	12.7
Asalariado empresa privada	64.3	50.6	67.5	27.0	58.9	38.9
Hasta 5 trabajadores	24.6	15.4	22.9	12.7	21.0	10.3
Más de 5 trabajadores	39.7	35.2	44.6	14.3	37.9	28.6
Independientes	15.0	12.9	11.8	17.5	14.2	31.6
Patrono	2.4	1.0	0.9	0.7	1.8	6.9
TFNR	13.5	13.5	7.2	37.7	13.5	4.1
Doméstico	0.6	15.7	7.1	4.4	6.5	5.8
Condiciones de trabajo						
% * cotizante a seguro salud	31	35	38	14	33	42
% * cotizante a pensiones	27	30	34	10	28	32
% * afiliados a un sindicato	7	8	7	5	7	17
Ingresos						
% Ingreso (jóvenes/adulto)	85	63	54	67	56	100
Modalidad contractual (% de asalariados de empresas privadas)						
% Contrato permanente	22	30	24	10	24	42
% Contrato temporal	11	15	13	6	13	12
% Sin contrato	67	55	64	84	63	46

Fuente: Elaboración OIT en base a procesamiento especial de encuestas de hogares.
 *Porcentaje del total de ocupados

(TFNR) es muy importante, especialmente 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 ellas. Las desventajas enfrentadas por los jóvenes en el mercado de trabajo son sin duda más agudas en las mujeres y en ciertos colec-

tivos específicos. Ello refleja mecanismos de exclusión, segregación y hasta discriminación en el mercado laboral. Debido a que los jóvenes se encuentran en un periodo en el cual regularmente buscan empleo, perciben esta dolorosa realidad muy crudamente. Un estudio realizado en Perú, por ejemplo, señala que los jóvenes, al igual que los adultos, sienten que son

discriminados de los mejores puestos de trabajo por razones de género, apariencia, lugar de procedencia, raza y preferencias políticas²⁵.

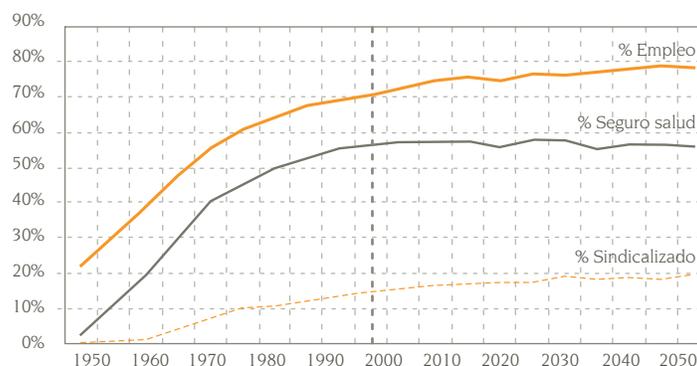
Lo que más distingue a los jóvenes de los adultos es el tipo de empleo al que acceden. Dos de cada tres jóvenes trabajan en actividades informales, en las que frecuentemente la remuneración es menor que el salario mínimo y sin la cobertura de la seguridad social. Los datos de condiciones de trabajo en el cuadro 1 confirman estas tendencias. Ellos tienen menos protección social en salud y pensiones que los adultos, aunque las diferencias se han reducido en las últimas décadas pues los procesos de flexibilización acercaron a los adultos a las condiciones de trabajo de los jóvenes. Los jóvenes tienen menos niveles de sindicalización y el 63% de ellos trabaja sin contrato, cifra que se eleva al 84% en el área rural. 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 se inserta de manera precaria en el mercado de trabajo merece la mayor atención pues la forma en que los jóvenes se insertan en los primeros empleos tiene mucha influencia en sus trayectorias laborales a mediano y largo plazo. Por esta razón, "el que los jóvenes

Muchos jóvenes inician negocios por necesidad de ingresos y no por haber detectado una oportunidad empresarial.

²⁵ Véase, Juan Chacaltana. *Empleos para los Jóvenes*. Lima: CEDEP-CEPAL, 2006.

Gráfico 5
América Latina y Caribe: Indicadores de calidad de empleo por edades simples
2005



Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento especial de encuestas de hogares.

desempeñen trabajos decentes y productivos, (...) es la forma más segura que se eleve su aportación a la prosperidad futura de sus países y sociedades”²⁶.

El hecho que los jóvenes se inserten en empleos precarios es un resultado no deseado; pero real y, en muchos casos, los jóvenes son conscientes de ello. En una perspectiva de trayectoria laboral y personal, en el mejor de los casos, los jóvenes aceptan este tipo de trabajos con la expectativa de que les permitan acumular experiencia, formación y, en general, elementos que mejoren sus perspectivas de trabajo. Ellos aceptan tales empleos asumiendo que los conducirán a

mejores puestos de trabajo en el futuro. El problema principal de los mercados laborales de la región en las últimas décadas es que la precarización ha sido tan masiva que ha roto esa dinámica, generando una desazón muy grande entre los jóvenes.

Se requiere una perspectiva amplia al definir políticas de impulso al empleo de los jóvenes. Por ejemplo, si las empresas tienen una dotación de mano de obra juvenil que excede a su participación en la PEA e incluso en la PET, políticas que incentiven el empleo asalariado de los jóvenes pueden encontrarse frente a un dilema moral: muchos de estos puestos se pueden

²⁶ Véase Gianni Rosas y Giovanna Rossignotti. *Empezar bien el milenio, con empleo decente para los jóvenes*. En: Revista Internacional del Trabajo vol 124. No 2, 2005.

lograr sustituyendo empleo de jóvenes por empleo de adultos. Es importante tener una visión general de la realidad laboral de jóvenes y adultos para estructurar políticas específicas. Las políticas de apoyo al empleo juvenil en las empresas deberían dar prioridad a la calidad antes que a la cantidad.

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

Jóvenes que no estudian ni trabajan

Los jóvenes que enfrentan dificultades en el mercado de trabajo pueden decidir declararse como inactivos en vez de desempleados y, en general, son bastante propensos a entrar y salir de la fuerza laboral²⁷. Un segundo colectivo en importancia numérica es aquel constituido por los 22 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan. Está conformado por los desempleados que no estudian (26%)

e inactivos que no estudian, entre los cuales aquellos que se dedican a los quehaceres del hogar son un 55% (cuadro 2). El 81% 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 y 37% es casado o conviviente. Este porcentaje se eleva a 49% en el caso de las mujeres.

La elevada presencia de mujeres en este colectivo 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 jóvenes y por patrones culturales, a las jóvenes se les asignan tareas domésticas al interior de las familias, que asumen también al tener pareja y/o hijos. El trabajo en el hogar es, sin duda, importante, y es productivo para la sociedad; pero –como en cualquier ocupación– no debería ser su única alternativa. Ellas ya deben enfrentar mayores barreras para lograr iguales ingresos laborales y si tienen hijos ellos se convierten en un obstáculo para acceder a los actuales mercados laborales de la región.

Los datos muestran que en las últimas décadas, las mujeres han avanzado a tasas más elevadas que los hombres en

²⁷ El indicador sobre jóvenes que no estudia ni trabaja es interesante y complementa el análisis del desempleo abierto en regiones como la latinoamericana, donde los mercados de trabajo no se ajustan principalmente vía mayor desempleo, y en segmentos como el de la juventud la línea que separa el desempleo y la inactividad es bastante tenue.

materia de educación e incluso, en algunos países, hay en la actualidad más mujeres matriculadas en la educación superior que hombres. A pesar de ello, un gran segmento de ellas –cerca del 30%– no estudia ni trabaja y se dedica a actividades del hogar que impiden desplegar las habilidades o destrezas adquiridas durante su educación. Empezar las trayectorias laborales de esta forma probablemente determine una inactividad laboral permanente y por eso muchas jóvenes cuestionan si la educación y el mercado de trabajo son vías para progresar.

En el caso de los varones, aunque representan solo el 28% del total de jóvenes que no estudian ni trabajan, esta cifra equivale a alrededor de seis millones de jóvenes, 12%

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

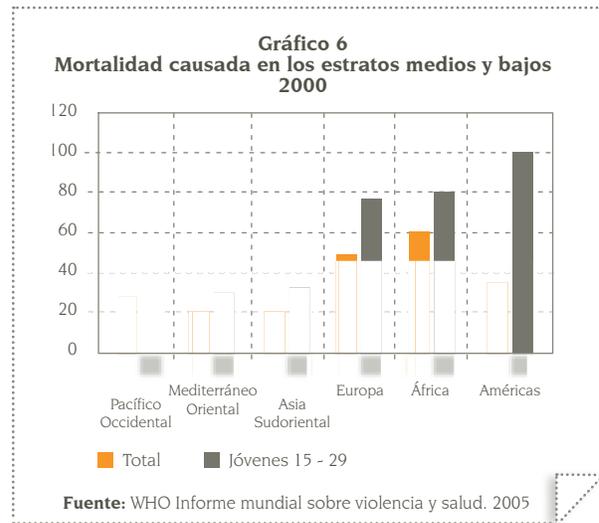
Cuadro 2
América Latina: Características de los jóvenes que no estudian ni trabajan 2005

	Total	Urbano	Rural	Hombre	Mujer	15 - 19	20 - 24
Total	100%	79%	21%	28%	72%	44%	56%
Componentes	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Desocupado/a	26%	45%	15%	45%	19%	22%	29%
Quehaceres del hogar	55%	36%	67%	14%	71%	52%	57%
Otro	19%	19%	18%	41%	10%	26%	14%
Casado / Conviv. d/ Quintil	37%	26%	42%	7%	49%	24%	50%
I	31%	30%	37%	33%	31%	29%	34%
II	24%	23%	24%	23%	24%	22%	24%
III	19%	20%	17%	18%	20%	20%	19%
IV	15%	16%	11%	15%	15%	17%	14%
V	11%	11%	11%	11%	11%	12%	9%

Fuente: Elaboración OIT en base a procesamiento especial de encuestas de hogares.

de los jóvenes en la región. En este caso, su dedicación a quehaceres domésticos es prácticamente nula (7%). Están en una situación de alto riesgo que se expresa en un desarraigo profundo tanto respecto del sistema educativo como del mercado de trabajo. Se trata de un grupo que carece de proyecto, sin esperanza, en el futuro porque ya el presente es adverso. No saben qué quieren ser porque el tema de la vocación supone una elección que no está dentro de sus posibilidades. Son vulnerables a la anomia y al riesgo social, y 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 jóvenes. Ello explica que el reciente informe de la Organización Mundial de la Salud indique que, aunque América Latina no es la región más peligrosa del mundo sí lo es entre los jóvenes. Los jóvenes latinoamericanos ocupan el primer lugar a nivel mundial en mortalidad causada (gráfico 6).

Las cifras de jóvenes que no estudian ni trabajan son mayores que en otras partes del mundo. En países de la OECD, los porcentajes de jóvenes de 15 a 24 años que no



estudian ni trabajan bordean el 12% (7% en el grupo de 15 a 19 años y 17% en el de 20 a 24 años) de modo que las cifras en América Latina casi los duplican²⁸. ¿Por qué hay un grupo tan significativo de jóvenes que no estudian ni trabajan en la región? A diferencia de Europa influye el hecho que los mercados de trabajo de la región plantean numerosas dificultades para los jóvenes, especialmente para las jóvenes. Ellas tienen mayores problemas para acceder al empleo asalariado y para iniciar negocios propios.

Los jóvenes que dejan de estudiar son motivo de especial preocupación

²⁸ Véase, Glenda Quintín & Sébastien Martin, *Starting well or losing their way?* OECD, 2006. Este documento introduce un indicador más refinado sobre este mismo fenómeno: la persistencia en el tiempo de quienes no estudian y no trabajan. En América Latina, una línea de investigación estadística debería involucrar la identificación de aquellos que se encuentran en esta categoría de manera voluntaria y aquellos que harían otra cosa si tuvieran la posibilidad. En ambos casos se requiere de mayor investigación al respecto. En Perú por ejemplo, un estudio de Masías (*ibid*) encontró que no es que los jóvenes que no estudian o no trabajan no hagan nada: en muchos casos, se dedican a actividades delictivas, ilegales y, dado que les da vergüenza, prefieren no declararlas a los entrevistadores. En todos los casos está presente el tema del riesgo social.

para diversos gobiernos de la región. Seguramente existen factores familiares, laborales, personales y educativos que explican este fenómeno (cuadro 3). En algunos países se ha entrevistado a jóvenes sobre el por qué ya no estudian y dieron como motivo causas económicas y familiares (34.5%) –que es más fuerte aun en las áreas rurales– y por haber tenido que empezar a trabajar (25.2%). Entre las familias pobres el trabajo infantil y juvenil es una estrategia común de supervivencia, en desmedro de la educación. Entre las mujeres la segunda razón más importante es la dedicación a quehaceres del hogar o el embarazo precoz, factores que limitan las trayectorias laborales de las jóvenes.

La educación no solo sirve para obtener ingresos sino que también crea la expectativa de que se pueden lograr más cosas en la vida; además potencia la capacidad de aprender. Abandonar los estudios por trabajar, la respuesta más frecuente en los hombres jóvenes, puede generar ingresos de corto plazo; sin embargo, afecta la trayectoria laboral restringiendo su educación y limitando su capacidad de aprender.

Una inserción laboral temprana, prematura o inadecuada provee de habilidades fundamentalmente específicas. Numerosos estudios y experiencias dan cuenta que, siendo estas importantes, el mundo del trabajo moderno requiere formación básica y no solo la técnica²⁹. Es por esto que Stiglitz (2005)

Cuadro 3
¿Por qué dejan de estudiar los jóvenes en ALC?
2005

Razones principales	Total	15 - 19	20 - 24	Hombre	Mujer	Urbano	Rural
Por trabajo	25.2	17.6	30.8	35.1	15.1	27.0	22.6
Problema familiar/económico	34.5	34.7	34.4	31.8	37.2	31.6	38.5
No le interesa/ le fue mal	10.3	12.6	8.3	11.6	8.8	8.4	12.9
Está lejos	1.1	1.3	0.9	0.9	1.3	0.2	2.2
Edad	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Enfermedad/discapacidad	1.7	1.9	1.5	2.0	1.5	1.7	1.7
Quehacer del hogar/embarazo	8.6	6.9	9.9	0.8	16.5	7.8	9.7
Terminó sus estudios	6.9	8.5	6.0	7.1	7.1	9.4	3.4
Vacaciones	7.5	12.1	4.0	7.5	7.4	9.0	5.5
Otro	4.0	4.2	3.9	3.2	4.9	4.7	3.2
Total no estudia	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración OIT en base a procesamiento especial de encuestas de hogares.

²⁹ Véase, Javier Lasida y Ernesto Rodríguez, *Entrando al Mundo del Trabajo: Resultados de Seis Proyectos entra 21*. Serie Aprendizaje n° 2, International Youth Foundation, 2006.

ha señalado que en los países en desarrollo, como los de América Latina y el Caribe, la meta del milenio de alcanzar cobertura completa en la educación primaria puede resultar insuficiente, dadas las crecientes brechas de conocimiento que separan a estos países de los más desarrollados.

Desde el punto de vista estratégico, los jóvenes que no estudian ni trabajan pueden ser atendidos con políticas laborales directas y específicas, tanto desde 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. La focalización en estos jóvenes no implica que otros colectivos no sean prioritarios. En éstos la estrategia también tiene que ver con factores generales como el patrón de crecimiento económico y el comportamiento de los mercados de trabajo en la región.

- **La juventud como activo: de la exclusión a la oportunidad**

En la última década la juventud se ha convertido en un tema prioritario. ¿A qué se debe esto, en las actuales circunstancias? La razón está en los cambios que se dan en el mundo de la producción. En la presente

década están concurriendo dos fenómenos que presentan oportunidades y disyuntivas. La región se encuentra en un periodo de expansión económica importante, resultado fundamentalmente del dinamismo de la economía mundial y el crecimiento de las exportaciones (principalmente de materias primas y productos semiprimarios). La región ha crecido a una tasa de 4.4% anual entre 2002 y 2005 y se espera que crezca en más de 4% anual en los siguientes años³⁰.

Una economía en expansión es un requisito y condición básica para impulsar las trayectorias laborales de los jóvenes. Diversos estudios han señalado que el empleo juvenil es más sensible a los ciclos económicos que el de los adultos. Es cierto que se espera una desaceleración de la economía mundial hacia finales de la presente década y una mayor volatilidad de las economías; pero aun así las proyecciones presentan un panorama expectante por lo menos hasta 2010.

Este proceso está ocurriendo dentro del marco de la cada vez mayor globalización e integración mundial, donde las economías interactúan más a través del comercio, la tecnología y las finanzas y donde los mercados de trabajo participan cada vez más a través de procesos de migración masivos la transnacionalización de los servicios

³⁰ Ciertamente no estamos aún en una tasa de crecimiento de 5% anual que evitaría que el déficit de trabajo decente en la región siga aumentando; pero es claro que las condiciones macroeconómicas pueden favorecer al segmento de empleo juvenil.

y la duplicación de la PEA mundial con el ingreso al libre mercado de economías con poblaciones numerosas.

Las circunstancias actuales ofrecen oportunidades para el crecimiento económico de América Latina, a través de la expansión de las exportaciones y el mayor uso de las tecnologías; pero al mismo tiempo añaden presiones al mercado de trabajo para ciertos colectivos. El desfase entre los cambios en el mundo de la producción y el tiempo que toma a la fuerza de trabajo adaptarse a ellos determina la necesidad de entrenamiento permanente. Esto supone reasignaciones productivas de la mano de obra en las que algunos grupos se perjudicarán. Las nuevas tecnologías impactan la forma en que se produce y las demandas de calificaciones asociadas a ésta.

Lo anterior plantea desafíos y oportunidades para los mercados laborales de la región. Un mundo que crece y se transforma a alta velocidad puede acentuar las brechas con América Latina y convertirlas en abismos insalvables. Brechas crecientes en mercados globalizados hacen de la emigración un referente posible para la construcción de las expectativas laborales de los jóvenes. Encuestas realizadas dan cuenta que un

porcentaje elevado de jóvenes se iría de sus países si tuvieran la oportunidad: 76% en Perú, 70% en Nicaragua, en Chile 75%, en México 52% y en Uruguay 67%³¹. Aunque este deseo se expresa en todos los sectores de la población, quienes más emigran en los países en desarrollo son los más educados, por lo que las inversiones realizadas en ellos se pierden para sus países de origen. La emigración de los jóvenes ocurre no solo por razones personales sino que muchas veces acompañan procesos más amplios, familiares, y ellos no son quienes los deciden.

Un informe reciente de las Naciones Unidas indica que la emigración de los jóvenes representa alrededor de un tercio de la total. Si se ampliara la definición de juventud hasta los 29 años representaría el 50%. Esto tiene enormes consecuencias para los países en desarrollo, pues, aunque incrementa la recepción de remesas reduce la fuerza de trabajo en una franja de edad altamente productiva, lo cual se exacerba cuando quienes emigran son aquellos con más recursos, habilidades y formación. En algunos países, la emigración joven se ha concentrado en las mujeres—porque una de las ocupaciones más demandadas en los países de destino son los trabajos domésticos—lo cual impacta en

³¹ Estos datos provienen de encuestas ad hoc en cada país, pero dan órdenes de magnitud del problema en diferentes países. En Perú, el dato es de la empresa encuestadora Apoyo (2005), en Chile de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2006) para jóvenes de 18 a 24 años; en Uruguay el dato proviene de Cifra, González, Raga y Asociados (2000) para jóvenes entre 15 y 27 años; en México de PEW Hispanic Center (2005) para jóvenes de 18 a 29 años.

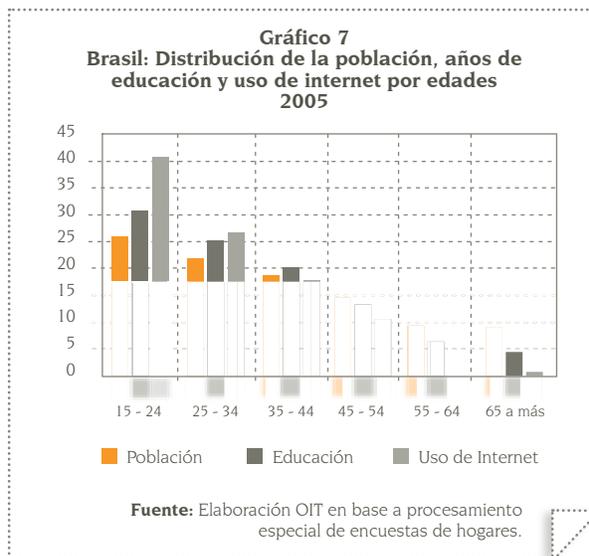
las tasas de crecimiento poblacional. Según el mencionado informe, los jóvenes son necesarios en los países receptores pues éstos tienen una población de edad más avanzada, menos trabajadores en condiciones de pagar impuestos y sustentar los servicios sociales y la productividad económica. Por esta razón sugiere que la creación de empleos para hombres y mujeres jóvenes en los países de origen debe estar en el centro de las políticas económicas³². Los países receptores están utilizando a los jóvenes inmigrantes como parte de la solución a sus problemas socioeconómicos y laborales. En tanto, los países emisores no están ofreciendo oportunidades suficientes a sus jóvenes. Se genera así un círculo vicioso: al irse los jóvenes en edades de alta productividad menos posibilidades tiene el país de generar oportunidades para la siguiente generación.

¿Cómo se ha llegado a esta situación? Una hipótesis es que hay una crisis de referentes entre los jóvenes que les impide construir expectativas de adecuadas trayectorias laborales en sus respectivos países. Los jóvenes actuales han visto que los empleos de sus padres empezaron a parecerse mucho a los suyos. Antes, con mayor facilidad, los jóvenes aceptaban empleos precarios porque veían que sus mayores tenían empleos mejores, lo que les daba una sensación de expectativa

y esperanza de mejora. Por tanto, tener un empleo precario en la juventud se veía como parte de un proceso de progreso. Hoy en cambio, los jóvenes observan que los adultos (sus referentes de futuro) tienen tantos problemas laborales como ellos (y hasta más, porque cuando un adulto pierde su empleo es difícil que encuentre otro similar). La perspectiva de progreso desde el mercado laboral queda así seriamente comprometida para los jóvenes. La globalización ha traído un nuevo referente: el exterior. A través de la televisión, el cable, internet y demás medios desarrollados en la última década, los jóvenes se han dado cuenta que jóvenes en otros países tienen mayores y mejores posibilidades que ellos para progresar. No debe sorprender entonces que muchos quieran emigrar.

Para los jóvenes, aun los excluidos, el trabajo sigue siendo un elemento central en su desarrollo personal y para su participación social. Por tanto los esfuerzos deben apuntar a restaurarles la expectativa de que es posible construirse un buen futuro en base al trabajo. Los jóvenes cuentan con mayor educación que generaciones anteriores y están más acostumbrados al mundo globalizado, visto su cada vez mayor uso de tecnologías de información como internet. En el caso de Brasil, por ejemplo (gráfico 7), se observa que la distribución

³² Véase, Naciones Unidas. *Jóvenes en movimiento*, Suplemento especial del Estado de la Población Mundial, 2006.



Los esfuerzos deben apuntar a restaurar entre los jóvenes la expectativa de que es posible construirse un buen futuro en base al trabajo.

de estos activos está claramente inclinada hacia la juventud.

Así, los jóvenes entre 15 y 24 años representan en ese país el 26% del total de la población en edad de trabajar; sin embargo concentran el 31% del total de años de educación existentes en Brasil (aun cuando muchos están educándose) y el 41% de los usuarios de internet a nivel nacional. Es cierto que el total de usuarios de internet sólo alcanza al 21% del total de habitantes del país (y que este uso está desigualmente distribuido entre los estratos sociales); pero es claro que los jóvenes tienen más acceso y facilidad para adaptarse a estas tecnologías. Esto contrasta con el hecho que la generación de jóvenes solo explica el 10% de los ingresos personales.

El mismo gráfico tiene otra información sugerente. La generación actual es la primera en tener una presencia marcada en el uso de tecnologías de información expandidas en la región en la última década; precisamente en momentos en que este grupo de jóvenes se encontraba en proceso de formación y crecimiento. En el caso de la generación de 25 a 34 años, aun cuando usan estas tecnologías, la diferencia no es tan notoria como en la generación de jóvenes de 15 a 24. Ciertamente esta distancia se irá ampliando en las siguientes décadas, pues el incremento en el uso de TICs en cualquier parte del mundo, usualmente es mayor en las nuevas generaciones.

Si bien América Latina no se encuentra en los últimos lugares en cuanto al uso de internet sí está rezagado frente a otras regiones. En los países más avanzados como EE.UU., Canadá, los europeos o algunos del Asia, las tasas de utilización de internet superan los 60 de cada 100 habitantes. En América Latina, este índice –en el mejor de los casos– llega a 29 de cada 100 habitantes³³.

Nos encontramos, entonces, rezagados en uno de los lenguajes de vital importancia

en los mercados altamente globalizados para las siguientes décadas. Por eso se requiere ampliar la difusión de estas tecnologías entre aquellos que mejor la aprovecharán: los jóvenes. Diversos proyectos realizados en la región han mostrado los enormes beneficios que esto trae para ellos³⁴. Una expansión del uso de internet, el lenguaje del futuro, se daría evidentemente entre las generaciones más jóvenes, lo cual permitiría introducir un sesgo positivo en la demanda laboral hacia ellos y aumentaría la productividad del trabajo. Además posibilitaría la diversificación de las actividades económicas incorporando en ellas más conocimiento y haciendo sostenible el impulso del crecimiento que caracteriza a la actual coyuntura³⁵.

Retomando el tema de las brechas entre el mundo desarrollado y América Latina, es claro que ellas son dinámicas y por tanto su solución – siendo a mediano plazo – requiere una estrategia intertemporal. Para ello, el instrumento intertemporal por excelencia es fortalecer las trayectorias laborales de los jóvenes y convertirlas en trayectorias de trabajo decente. Esto requiere un decidido impulso del Estado y de los actores sociales, y una voluntad política

³³ El uso de la Web también debe ser ponderado por el tipo de uso que se le da. Aunque no existen estudios al respecto, se sabe que muchos jóvenes de la región la usan con fines no productivos, pero en cualquier caso, el manejo de los instrumentos de la tecnología de información es lo que se requiere para el nuevo contexto económico.

³⁴ Véase por ejemplo, los estudios de la International Youth Foundation, especialmente la serie *What Works*. Un texto particularmente importante es *What Works in Youth employment: the impact of new information technologies*. IYF.

³⁵ Véase, Jürgen Weller. *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

para cambiar la visión de la *juventud como problema* a la *juventud como solución y oportunidad*.

Este camino requiere de una juventud con acceso a una educación que forme su capacidad de aprender, desarrolle su imaginación productiva (esto es lo que finalmente ha cambiado el mundo en las últimas dos décadas) y les proporcione la idea de que el emprendimiento es posible desde muy joven. Se requiere de una juventud con acceso a formación laboral que le transfiera no sólo habilidades específicas sino competencias que le sirva en diversas circunstancias y le permita adaptarse al cambio. Son necesarios jóvenes con acceso a la acumulación de experiencia en el trabajo, que es finalmente la que tiene mayores retornos a largo plazo y con acceso a mecanismos legales que los protejan de la explotación de sus necesidades de empleo, lo cual restringe sus trayectorias y finalmente su libertad.

Es necesario que las políticas promotoras de trabajo decente sean para todos. Ello implica luchar contra los mecanismos de exclusión que existen y se reproducen en el mercado de trabajo y en nuestras sociedades. Esto es necesario, ya que de no ser así, las crecientes brechas de la región con el resto del mundo, se convertirán en brechas mayores al interior de los propios países. En

el pasado, por ejemplo, la educación superior por no ser para todos se tornó elitista.

2. Trayectorias de trabajo decente

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.

Para los jóvenes, el trabajo decente exige articular objetivos a corto, mediano y largo plazo y tomar en consideración el ciclo de vida y la trayectoria personal. El itinerario laboral no debe comenzar con un empleo o un trabajo sino que debería iniciarse con la educación, la formación o la acumulación de experiencia laboral o empresarial, primeros tramos de una trayectoria de trabajo decente³⁶.

En el gráfico 8 la idea principal es que avanzar en una trayectoria de trabajo decente requiere la acumulación de ciertos elementos útiles en el mercado laboral. La juventud es la

³⁶ Este es un concepto dinámico, consistente con la literatura más reciente sobre reducción de la pobreza a nivel internacional. En la pobreza existen flujos de ingreso y de salida de personas. Trayectorias laborales hacia el trabajo decente sin duda contribuyen a que personas salgan de la pobreza de forma permanente y previenen la entrada de otras.

edad en que dichos elementos se acumulan en mayor cantidad y velocidad. 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.

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 que tiene diversas implicaciones. Una es la importancia de la educación y la formación, y otra la ausencia de restricciones para el acceso a una trayectoria laboral satisfactoria. Ello supone prestar atención a los procesos de socialización al interior de las familias y los patrones culturales que asignan roles preestablecidos para ciertos colectivos juveniles, como las jóvenes.

Gráfico 8



Debe tenerse en cuenta que los jóvenes no necesariamente aspiran al mejor empleo al iniciar su vida laboral, pues las primeras tareas las asumen como parte de un proceso formativo y de acumulación de activos que les serán útiles en el resto de su vida laboral. Como ya se ha señalado la primera inserción laboral es clave para el futuro pues influye en la forma en que los jóvenes construyen sus expectativas y trayectorias.

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 obtener el progreso personal y social, lo cual termina generando desmotivación y apatía y problemas para la cohesión de la sociedad y la integración social de los propios jóvenes. La ausencia en los jóvenes de expectativas de trayectoria laboral es un fenómeno creciente en la región asociado a la crisis o ausencia de figuras referentes. Los padres tienen crecientes problemas laborales o están ausentes. Es el caso de algunos países donde muchos padres migraron masivamente y una parte de la generación de jóvenes creció sin tenerlos cerca.

Las políticas de trabajo decente para los jóvenes deben, entonces, intentar asegurar la mejor trayectoria laboral posible, a fin de reducir la pobreza de manera permanente, fortaleciendo los procesos de movilidad social positivos y contribuyendo así con la

consolidación de la democracia. El contexto político y económico de la región de la presente década, presenta una oportunidad única para impulsar un proceso de desarrollo humano basado en la expansión de las oportunidades de las libertades.

• Los retos

De acuerdo a lo analizado, existen dos retos principales que deberían ser abordados para impulsar efectivamente las trayectorias laborales de jóvenes en América Latina.

El primero –a pesar del crecimiento reciente– es falta de oportunidades para que los jóvenes se inserten productivamente en las sociedades de América Latina. Ello lleva a situaciones que restringen o limitan sus trayectorias, como trabajar en actividades sumamente precarias, engrosar el grupo que no estudia/no trabaja o finalmente emigrar. Esta escasez de oportunidades para jóvenes 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: la visión de la juventud como un

grupo de trabajadores dispuestos a aceptar condiciones laborales más bajas a cambio de experiencia y el que los activos laborales de los jóvenes estén desigualmente distribuidos entre ellos, reproduciendo el eterno problema de la región.

El segundo reto es la magnitud y la heterogeneidad de los 31 millones de jóvenes que trabajan en actividades precarias y los 22 millones que no estudian ni trabajan. Esto tiene enormes implicaciones 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. Proporcionalmente más hombres se insertan en actividades precarias y más mujeres se quedan sin estudiar ni trabajar. Aquellos que emigran son mayormente jóvenes calificados.

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 adicionales³⁷. Para lograr estos resultados se requiere de un

conjunto articulado de intervenciones en diversas áreas.

3. Las propuestas: institucionalidad adecuada

- **Una mejor articulación con el mundo productivo**

La explicación principal para las dificultades laborales de los jóvenes tiene que ver con el insuficiente número de oportunidades que genera la economía de la región para todos los trabajadores en general y para los jóvenes en particular.

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 precarios³⁸. Existe una enorme heterogeneidad productiva entre los diferentes sectores económicos pues en la región conviven algunos 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 la mayor parte de la fuerza laboral. Estas estructuras heterogéneas no

³⁷ Véase, OIT. *Global employment trends for youth*. Geneva: OIT, 2004.

³⁸ Para una mayor discusión sobre este punto véase OIT, *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, Brasilia: OIT, 2006.

han cambiado en décadas recientes, aun cuando ha habido diversos intentos por modificarlas³⁹.

El crecimiento observado en los últimos años, motivado por un aumento de la demanda internacional por los principales productos de la región⁴⁰ se ha basado en sectores exportadores que son de los más productivos. Este crecimiento exportador, aun cuando es importante y ha logrado dinamizar las economías de la región, parece ser insuficiente para alterar de manera significativa las estructuras productivas existentes, y por tanto, para crear empleo productivo para todos. Este tipo de crecimiento demanda mano de obra calificada. Esto no es malo; pero su impacto es muy reducido y focalizado en el sector de la población con más educación. En estas circunstancias no sorprende que, a pesar del gran crecimiento alcanzado en la región en los últimos años, éste sea insuficiente respecto de los grandes desequilibrios existentes en los mercados de trabajo (desempleo, informalidad, precariedad y pobreza).

Se requiere que el crecimiento económico permita que los sectores donde se concentra la mayor cantidad del empleo se puedan articular con los sectores más dinámicos de la economía. 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 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. Los países en vías de desarrollo que crecen más rápido son aquellos que exportan algunos productos propios de países desarrollados, con independencia de su capital humano y su calidad institucional. El mensaje es que los países prósperos son aquellos en los que

³⁹ En la década de los 90, por ejemplo, diversos países abordaron políticas que debían garantizar "un mínimo de déficit fiscal, de inflación, de aranceles y un máximo de privatización y liberalización de las finanzas", que efectivamente lograron controlar la inflación y el déficit público; pero los resultados en términos de crecimiento, inversión o creación de empleos, aún están en discusión e incluso se debate su impacto sobre la mayor vulnerabilidad de la región ante choques externos. Ahora se sabe que tan importante como lograr la estabilidad macroeconómica es la forma en que ésta se logra. Véase, Zaghera, Nankani y Gill. *Repensar el crecimiento*. En: Finanzas y Desarrollo, marzo 2006.

⁴⁰ Según la CEPAL (2007), la gran mayoría de países de América Latina, salvo Brasil, Costa Rica y, en parte México, siguen insertados en la economía mundial exportando materias primas (petróleo, minerales, productos agrícolas y pesqueros) en más del 50 a 60% de las exportaciones totales.

se hacen nuevas inversiones en nuevas áreas mientras que los que se estancan son los países en los que no se da este proceso⁴¹. En otras palabras, importa la forma en la que la economía crece, su magnitud y composición. Evidencia econométrica robusta sustenta que crecimientos basados en sectores más intensivos en mano de obra –como la agricultura, la manufactura y los servicios– reducen más rápidamente la pobreza que aquellos concentrados en sectores menos intensivos en mano de obra⁴².

Es necesario generar también un marco económico que articule sectores emergentes y dinámicos y a los que concentran la mayor parte del empleo (economía informal y sector rural y agropecuario). Es necesaria 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 países⁴³. Las políticas macroeconómicas deben asegurar estabilidad en las monedas y evitar la volatilidad del crecimiento; pero al mismo tiempo, deben permitir financiar la competitividad, para lo cual debe procurarse mayor equidad tributaria. El impulso de la

productividad y la competitividad demanda un trabajo a nivel micro en diversas áreas como la infraestructura productiva, 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 estímulos para sectores intensivos en mano de obra y políticas que permitan mantener competitividad y avanzar en la calificación de los trabajadores. Para ello se requiere de mayores inversiones en tecnología, acceso y contactos con mercados de alta calidad y adecuada infraestructura productiva, para reducir costos unitarios de producción.

La relación entre contexto económico y empleo de los jóvenes tiene dimensiones más 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 activos laborales acumulados por los jóvenes a gran velocidad. Estos sectores se han expandido en años recientes. El uso de la tecnología de la información se ha extendido rápidamente a casi todos los sectores. La generación actual de jóvenes tiene frente a sí

⁴¹ Véase, Dani Rodrik, *Políticas de diversificación económica*. Revista de la CEPAL 87, diciembre 2005.

⁴² Véase, Norman Loayza y Claudio Raddatz, *The composition of growth matters for poverty alleviation*, The World Bank, Washington D.C. September 2005; Catalina Gutiérrez, Carlo Orecchia, Pierella Paci y Pieter Serneels, *Does employment generation really matter for poverty reduction?*. The World Bank, Washington D.C., May 2007.

⁴³ 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, 2005.

un mundo productivo drásticamente diferente al de sus padres cuando jóvenes debido a la aparición, consolidación y extraordinaria difusión de las tecnologías de la información. En el marco de un contexto más favorable a sus características laborales se esperaría que los jóvenes tuvieran un mejor desempeño en el mercado de trabajo; pero en la década de los noventa eso no parece haber ocurrido⁴⁴. Sin embargo, en la década actual convergen otros elementos interesantes: una clara reducción de la presión demográfica juvenil (en algunos países la tasa de crecimiento de la población juvenil ya es negativa), la expansión económica regional y mundial y la acentuación de las ventajas que los jóvenes actuales tienen en la acumulación de educación y uso de tecnologías frente a otras generaciones. Esto genera un escenario favorable para la juventud que hay que aprovechar 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 (especialmente en sectores que de otra manera no tendrían acceso a ellas). También se necesitan políticas que generen sesgos positivos para que los activos labora-

les y ventajas que los jóvenes poseen sean retribuidos adecuadamente en términos de oportunidades y recompensa en el mercado de trabajo.

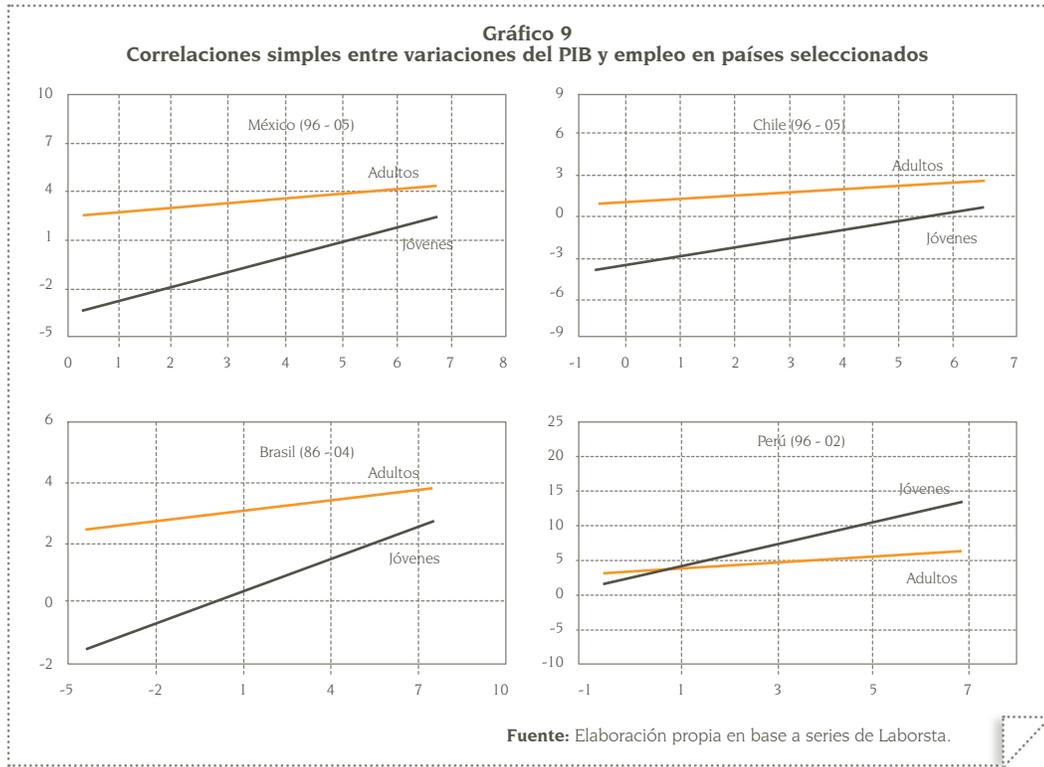
La literatura especializada ha identificado que el empleo de jóvenes es más sensible a las fluctuaciones de la macroeconomía que el empleo de adultos. Si pasa del empleo en general se puede hablar de "ciclicalidad", en el caso de los jóvenes se hablaría de "superciclicalidad"⁴⁵. Esto ocurre también en países de América Latina.

En el gráfico 9 destacan dos aspectos interesantes. Primero, que la correlación simple (dada por la pendiente de la línea de tendencia) es mayor en el caso de los jóvenes que en el caso de los adultos, lo cual implica efectivamente una mayor sensibilidad del empleo de los jóvenes ante los ciclos económicos⁴⁶. Segundo, en los países y periodos analizados existe una mayor frecuencia de variaciones negativas en las tasas de empleo juvenil que de adultos, lo cual implicaría que el ajuste del mercado laboral ocurriría fundamentalmente a través del empleo juvenil. Ante los ciclos de los negocios debe haber un componente de la mano de obra relativamente permanente,

⁴⁴ Weller, J. *op.cit.*

⁴⁵ En otros estudios se menciona que los jóvenes son los primeros en ser despedidos en recesión y los últimos en ser contratados en crecimiento. Investigaciones de la OECD indican más sensibilidad en las dos direcciones.

⁴⁶ Correlaciones similares aunque menos claras ocurren para el caso de la correlación simple entre variación del PIB y las tasas de desempleo.



y otro que es más variable en el que los jóvenes tienen mayor presencia. Esto tiene que ver con el mismo patrón de producción que, ante los ciclos, trata de conservar los procesos de aprendizaje organizacional y el capital humano acumulado y, al mismo tiempo, con la mayor flexibilidad y adaptabilidad que muestran los jóvenes en sus primeros empleos⁴⁷.

Un empleo juvenil sensible ante los ciclos de los negocios puede, en un contexto de

crecimiento como el actual, generar condiciones para una mayor inserción laboral de la juventud. Se requieren, por tanto, políticas económicas orientadas a reducir la volatilidad del crecimiento, algunas de las cuales se han ensayado en la región en los últimos años. Es cierto que el crecimiento actual se basa en gran medida en el comportamiento de los mercados internacionales, lo cual implica considerar cómo aprovechar ese impulso para consolidar los mercados internos de la región y los países. Los ciclos

⁴⁷ En Argentina, entre el primer trimestre de 2003 al tercer trimestre de 2006, el PIB había crecido en 48%, el empleo total en 13%, el empleo juvenil en 21% y el empleo adulto en 9%. En Perú, también se encuentra una mayor fluctuación del empleo juvenil en relación a los adultos.

de los negocios siempre van a existir aun con crecimiento y, dada la mayor sensibilidad del empleo juvenil, se justifica que además de políticas laborales para todos exista un énfasis especial en los jóvenes. En otras palabras, el crecimiento por sí solo es insuficiente para resolver los problemas del mercado de trabajo; pero además, impone un sesgo especial en el caso de los jóvenes que es necesario enfrentar con políticas específicas.

Una forma frecuente de hacer esto han sido los sistemas de información laboral que intentan operar entre el mundo de la producción y el mundo del trabajo. En todos los países de la región existen sistemas de información que intentan acercar las oportunidades que genera la economía hacia los trabajadores que buscan empleo, entre los cuales los jóvenes son mayoría. Por esta vía se busca reducir el desempleo derivado de problemas de información en el mercado de 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 un empleo.

Es necesario modernizar y ampliar la cobertura de estos servicios. En muchos casos, además de los servicios públicos de información y empleo, se han generado mercados privados de información laboral que intentan proveer a las empresas de personal

adecuado a sus necesidades y facilitar a quienes buscan empleo información sobre dónde hay oportunidades en cada periodo de tiempo. Sin embargo, a veces, los servicios públicos y privados no cooperan entre sí y, más bien, compiten. Los servicios públicos podrían iniciar un trabajo de acercamiento y cooperación sin dejar de lado su labor de supervisión y control. Otro de los desafíos de los servicios de información es su modernización a 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, siguen actuando con la lógica de que el joven es el único que requiere la información sobre dónde están los empleos. Lo que se ha observado es que siendo esto importante, las empresas también demandan información de los trabajadores, y en particular, de los jóvenes que no tienen historia laboral. Requieren y exigen información sobre sus habilidades y también 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 sencillas en un certificado de bajo costo, que no necesite ser subsidiado.

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

Los servicios de empleo deben cumplir un papel fundamental a favor de sus usuarios, particularmente de los jóvenes, en funciones como la de difusión de información, orientación laboral y diseño de políticas y programas que vinculen la educación y capacitación para el empleo y no solo en las de registro y colocación en las que se concentran tanto los servicios públicos de empleo como los privados. Tales funciones, en el caso de los jóvenes, deben extenderse no sólo a los desempleados que buscan empleo sino también a los inactivos que estudian y a quienes no estudian ni trabajan. Ello exige innovación. Una mejor interrelación de los servicios de empleo con los centros de capacitación y de educación formal contribuiría a apoyar trayectorias personales propicias al desarrollo de competencias para el trabajo decente.

Han aparecido agencias o empresas de intermediación de personal donde los jóvenes son, con mayor frecuencia, los trabajadores involucrados. En principio, estos sistemas deberían servir para mejorar la articulación entre oferta y demanda laboral, y en el caso de los jóvenes, para ayudar a aquellos que por sí solos tienen dificultades para encontrar empleos, sea por razones personales o de ausencia de redes familiares o de amigos. Aquí también se necesita mayor regulación y control pues se ha observado que en algunos casos los intermediarios no solo cobran sumas signi-

ficativas a los jóvenes o empresas, sino que a veces tienden a acelerar la rotación del personal para incrementar su negocio.

• **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. Así, la ley en América Latina les protege intentando evitar trabajos nocturnos peligrosos, insalubres o que afecten su goce de otros derechos, como la educación, y en algunos casos, establece obligaciones estatales para proteger la salud y el desarrollo de los mismos⁴⁸.

No existe un criterio uniforme del rango de edad que abarque a la juventud: solo hay cinco países que consideran a los jóvenes de acuerdo a la definición internacional de las

Naciones Unidas de 15 a 24 años, mientras que en otros la edad de inicio puede ser 7, 12 o 14 años, y la edad de fin de la juventud puede ser hasta 30 años⁴⁹. Por lo general, 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 diferente⁵⁰.

En la práctica, sin embargo, esto no siempre 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 ese es el caso y es también probable que exista trato diferente ante iguales condiciones. Por esta razón, un punto urgente en la agenda de investi-

⁴⁸ Para una discusión más detallada al respecto, véase Mariluz Vega, *La legislación laboral ¿incentivo para el empleo juvenil?* Documento de Base, OIT, 2007 (<http://www.oit.org.pe/tdj/docs>).

⁴⁹ Recientemente, está surgiendo una tendencia a dar leyes marco de juventud, las denominadas Leyes de Juventud, que ya existen por ejemplo en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y están siendo discutidas también en Bolivia, El Salvador y Venezuela. En estas leyes se reconocen los derechos y participación del joven, y establecen un marco que propiciaría la construcción de una política nacional de juventud. A pesar de ello, estos textos no contienen herramientas o instrumentos específicos sobre el empleo de la juventud. En Brasil existe una Política Nacional de Juventud instituida como ley, la misma que crea la Secretaría Nacional de Juventud, el Consejo Nacional de Juventud y el Projovem.

⁵⁰ Este es el caso de la Constitución Colombiana, que en su artículo 45 dispone una participación activa de los jóvenes, garantizada por el Estado y la sociedad, en los organismos públicos y privados que tienen a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud. La Constitución del Paraguay dispone en su artículo 56 de una consideración especial para la juventud, al señalar que se "promoverán las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país".

gación y reguladora de la región consiste en analizar si estas diferencias en los resultados laborales alcanzados por los jóvenes se deben a prácticas discriminatorias o si se justifican por razones de experiencia, educación o habilidad. También es importante realizar investigaciones sobre las

repercusiones que la legislación de protección al empleo ha tenido sobre el empleo juvenil.

Las principales normas internacionales relacionadas al empleo juvenil (recuadro 1), lo trata de manera indirecta, pues los jóvenes están incorporados en normas más amplias.

Recuadro 1 Principales normas internacionales relacionadas al empleo juvenil	
Normas	Descripción
1. Normas de la OIT Convenios: C 79. 1946 C 100 1951 C 111 1958 C 122 1964 C 136 1970 C 138 1973 C 142 1975 C 182 1999 C 103 1952 y 108 1958 C 156 1981 Recomendaciones: R45 1935 R136 1970 R169 1984	Trabajo nocturno de jóvenes Igual remuneración Discriminación en el empleo y la ocupación Política de empleo Fijación de salarios mínimos Edad mínima Desarrollo de recursos humanos Peores formas de trabajo infantil Protección a la maternidad Trabajadores con responsabilidades familiares
2. Normas relacionadas NNUU 2002 OIJ 2005	Res. sobre la Promoción del empleo juvenil Conv. Iberoamericana de Derechos de la Juventud

Las normas internacionales de trabajo abordan, generalmente, de manera indirecta el tema de empleo juvenil. Entre las principales a ser tomadas en cuenta se pueden mencionar 8 convenciones y una recomendación de la OIT, una resolución de Naciones Unidas sobre la promoción del empleo juvenil y la Carta Iberoamericana de la Juventud aprobada por la Organización Internacional de la Juventud (OIJ).

Fuente: Elaboración en base a OIT.

No obstante, la Recomendación N° 136 de la OIT, (1970), trata sobre esquemas especiales para el empleo juvenil, y propone que éstos deben estar “diseñados para habilitar a las personas jóvenes a tomar parte de actividades dirigidas al desarrollo económico y social de sus países y a adquirir educación, habilidades y experiencia”. Añade que “estos esquemas especiales, deberían estar enmarcados dentro de planes de desarrollo nacionales y deben estar orientados al logro de empleo pleno y productivo, no deben duplicar ni ser considerados como alternativa a sistemas educacionales o de formación”. Todo ello quiere decir que cualquier esquema normativo especial en favor de los jóvenes debe, ayudar en su desarrollo y permitir –y no restringir– su trayectoria hacia el trabajo decente. El joven no debe ser considerado un trabajador diferente y cualquier medida específica que se le aplique debe tender a garantizar condiciones de igualdad.

Establecer peculiaridades e incluso medidas de integración, no implica diferencia de trato⁵¹.

En la región existen diversos mecanismos que intentan estimular la demanda laboral juvenil a través de esquemas legales diferenciados para los jóvenes⁵². Este tipo de instrumentos se usan en diversas partes del mundo, en especial cuando existe la percepción de que los jóvenes enfrentan cierto tipo de restricciones en la demanda laboral general.

En América Latina existe actualmente una tendencia hacia un mayor uso de algunos de estos instrumentos, por lo que resulta conveniente analizarlos en detalle. Tres son utilizados con mayor frecuencia.

Primero, ha habido una tradición bastante extendida en legislar sobre contratos de formación o aprendizaje, usualmente orientados a los jóvenes. En las últimas décadas esto se ha hecho más frecuente en el marco de las denominadas reformas laborales flexibilizadoras⁵³.

⁵¹ La Recomendación N° 169 de 1984 se refiere al empleo de los jóvenes y de grupos y personas en desventaja. Esta Recomendación llama a los Estados miembros a tomar medidas específicas para impulsar el empleo de estos grupos. En el caso de los jóvenes, se deberían además tomar otras medidas como: (a) capacitación de acuerdo a las prácticas y condiciones nacionales; (b) aunque la prioridad debe ser integrarlos al empleo regular, programas especiales pueden implementarse sobre una base voluntaria para la ejecución de proyectos comunales, en particular proyectos locales con carácter social, tomando en cuenta las provisiones de la Recomendación N° 136; (c) se deben establecer programas especiales en los cuales el trabajo y la capacitación se alternen y así asistir a los jóvenes a encontrar su primer empleo; (d) las oportunidades de capacitación deben ser adaptadas al nivel de desarrollo técnico y económico, y la calidad de la capacitación debe ser mejorada; (e) se deben tomar medidas para facilitar la transición de la escuela al trabajo y para promover que el empleo permita la culminación de la capacitación; (f) se debe promover la investigación sobre prospectos de empleo a fin de establecer una política de capacitación vocacional racional; y (g) se debe proteger la seguridad y salud de los trabajadores jóvenes.

⁵² Están apareciendo también esquemas similares para otros colectivos como las Pymes, por ejemplo, cuya efectividad está actualmente en discusión.

⁵³ Para una discusión más detallada al respecto, véase Héctor-Hugo Barbagelata, *Formación y legislación del trabajo*, Montevideo: Cinterfor, 2007.

En la mayoría de los países de la región existen contratos de aprendizaje o formación 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. Estos mecanismos pueden tomar diversas modalidades, (cuadro 4). En Colombia, como en 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.

Una revisión comparada de estas experiencias realizada por Vega (2007) permite observar una serie de rasgos comunes⁵⁴: a) se fija un plazo que no excede de 24 meses y

períodos de prueba; b) se establecen edades mínimas y máximas; c) no se hacen distinciones expresas por sexos; d) se imponen obligaciones mínimas para ambas partes; e) se establece un contrato modelo o al menos cláusulas obligatorias; f) conllevan cierta protección social; g) se establecen salarios o pagos no salariales diferenciales; h) se incluyen nuevas causales de rescisión contractual; i) se fijan indemnizaciones especiales de rescisión; j) se obliga la extensión de certificados y k) se establece la obligatoriedad del registro⁵⁵. Es importante destacar el hecho que no se contemplan disposiciones especiales para las jóvenes trabajadoras, a pesar de que su situación es peor que la de los hombres, y que sus cifras de desocupación y desempleo se agravan. En muchos casos sufren tanta o más discriminación que las mujeres adultas, pues se considera que al casarse y tener hijos serán menos productivas o dejarán sus empleos.

Desde el punto de vista de las trayectorias laborales de los jóvenes, se podría decir que ellos estarían dispuestos a recibir un paquete compensatorio dividido en formación actual y un componente más bajo de salarios, pues la formación equivale finalmente a un mayor salario en el largo plazo. Es importante que estos contratos de formación formen

⁵⁴ Véase, María Luz Vega. *op.cit.*

⁵⁵ Véase, Humberto Henderson, *La promoción del empleo juvenil en las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo: análisis y propuestas*. Revista Derecho Laboral, T. XXXVIII, N° 178, Montevideo, 1997, ps. 358 a 370.

Cuadro 4
Algunas modalidades de contratos de formación en América Latina

Experiencia	Características	Algunos resultados
<p>Contratos de aprendizaje en Colombia (Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios 933 y 2585 de 2003)</p> <p>Edades: Mayores de 14 años, sin edad máxima.</p>	<p>Las empresas privadas (no se incluyen empresas de construcción) que ocupen a un número de trabajadores no menor de 15, están obligados a contratar aprendices: un aprendiz por cada 20 trabajadores y uno adicional por fracción de diez o superior. Las empresas que tengan entre 15 y 20 trabajadores tendrán también un aprendiz. En la etapa lectiva, el aprendiz recibirá un sustento mensual no menor al 50% del salario mínimo y en la etapa práctica el aprendiz recibirá un sustento mensual no menor al 75% del salario mínimo legal vigente. En ambos casos, deberá estar cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud sobre la base de un salario mínimo legal y deberá ser afiliado al Sistema de Riesgos Profesionales por la Administradora de Riesgos Profesionales. Si el aprendiz es un estudiante universitario, recibirá un sustento mensual no menor a un salario mínimo legal vigente. En caso que la empresa no quiera contratar aprendices, podrá monetizar total o parcialmente la cuota de aprendices al SENA. El contrato de aprendizaje tiene una duración de dos años.</p>	<p>Durante el año 2005, 75.494 alumnos del SENA pudieron hacer sus prácticas a través del contrato de aprendizaje.</p>
<p>Modalidades formativas en Perú (D S N° 002-97-15 y Ley N° 28518 de Mayo del 2005)</p> <p>Edades: depende del tipo de contrato.</p>	<p>Existen cinco modalidades formativas, que implican costos laborales menores. a) convenio de formación laboral juvenil para jóvenes de 16 a 25 años que no hayan terminado estudios escolares, por un plazo máximo de 36 meses, b) contrato de práctica pre profesional para estudiantes de nivel superior donde se les brinda una orientación y capacitación técnica profesional acorde a sus estudios, c) contrato de práctica profesional, para quienes han egresado de la educación universitaria, d) contrato de aprendizaje para el sector industrial, a través del SENATI y dirigido a jóvenes de 14 a 24 años, y e) pasantías en empresas, para cualquier joven. Tiene tope de duración y un porcentaje máximo de trabajadores en las empresas en estas modalidades. Recientemente se añadieron medidas de control <i>ex ante</i> (ej. presentar plan de capacitación en algunos casos).</p>	<p>En el periodo 1997-2000 se registraron 36 mil convenios de formación laboral juvenil (80% en empresas de más de 50 trabajadores) y 9,472 convenios de prácticas pre profesionales (75% en empresas con más de 50 trabajadores) Según datos de encuestas de hogares, menos del 10% de los jóvenes en formación laboral juvenil declararon estar formándose.</p>
<p>Programa de aprendices en Chile. (Ley N° 19.518 del 14 de octubre de 1997)</p> <p>Edades: menores de 21 años.</p>	<p>Las empresas que contratan aprendices pueden recibir los beneficios del Programa de Aprendices: una bonificación mensual del 50% de un ingreso mínimo mensual por cada aprendiz contratado, hasta los primeros 12 meses de vigencia del contrato. Además, reciben una bonificación por cada aprendiz para capacitación ya sea vía los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) o efectuada por la misma empresa. Tienen una duración máxima de 2 años y el porcentaje de aprendices no podrá exceder del 10% del total de trabajadores ocupados a jornada completa.</p>	<p>Entre los años 2003 y 2004, participaron 542 empresas en el Programa (el 47% del sector comercio). En el 2004, el número de aprendices fue de 1.033 y más del 77% de ellos estuvo contratado en empresas de más de 200 trabajadores.</p>

efectivamente; pero esto no siempre es así. En muchos casos, estos contratos 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 mecanismos de forma escrita, aprobación administrativa (Bolivia y El Salvador), duración máxima (Bolivia, Honduras y Perú), edad mínima, remuneraciones mínimas⁵⁶ y/o topes en el número total de personas a contratar bajo esta fórmula.

La discusión actual es cómo hacer para convertir estos mecanismos en instrumentos formativos que doten de experiencia a los jóvenes en el trabajo y que no se conviertan en recursos para abaratar la mano de obra juvenil. Una tendencia interesante es la de países en que se evalúa la formación recibida en las empresas o su acreditación ante las autoridades como 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. Se trata de un mecanismo de reputación y transparencia en el mercado de trabajo que sin duda tiene un enorme potencial, aun cuando

puedan enfrentar problemas de implementación. Una línea de desarrollo sería dotar de estándares de calidad más uniformes y válidos a estos certificados para que vayan ganando mayor aceptación en el mercado de trabajo, pues su cobertura puede ser interesante.

Un segundo mecanismo legal 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. Estos casos, aunque comparten un propósito común, presentan diferencias en su diseño y probablemente también en sus resultados (cuadro 5).

El programa mexicano es interesante porque para evitar problemas de selección adversa contempla que el incentivo sólo funciona a partir del décimo mes de contratación del joven (es decir, en el décimo mes 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 más

⁵⁶ Honduras, Nicaragua y Paraguay, utilizaron remuneraciones inferiores para aprendices antes de reformar la legislación, y en Costa Rica se prevé un aumento gradual en tres etapas.

Cuadro 5
América Latina: Leyes de Primer Empleo en América Latina

Experiencia	Características	Algunos resultados
<p>Brasil Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo (PNPE) A cargo del Ministerio de Trabajo y Empleo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se orienta a jóvenes de 16 a 24 años en desempleo involuntario, sin empleo formal anterior y de familias con ingreso familiar mensual per cápita inferior a medio salario mínimo. • En el primer componente las empresas que contraten jóvenes tienen acceso a una subvención económica proporcional al número de jóvenes que contraten, por medio del pago de R\$ 1.500 por año (aprox. 800 dólares anuales al cambio de agosto 2007) por joven contratado. Todo joven participante debe necesariamente dar continuidad a sus estudios y las empresas deben estar al día en el pago de impuestos federales. • El programa tiene otros dos componentes: proporciona capacitación técnica y ciudadana a los jóvenes, y estimula el cumplimiento de la Ley del Aprendizaje. 	<ul style="list-style-type: none"> • El estímulo al primer empleo tuvo una meta inicial de 450 mil jóvenes insertados en el primer año, pero logró insertar a 352 mil jóvenes entre 2003 y 2006 (el 30% del total de jóvenes insertados en el mercado de trabajo por el sistema público de empleo en similar periodo). • En capacitación laboral, en el mismo periodo se logró calificar a aproximadamente 726 mil (la meta inicial era atender a 900 mil jóvenes en el primer año) • Gradualmente, el PNPE ha ido reorientándose del componente de subvención a los componentes de capacitación de jóvenes en riesgo social o en condición de vulnerabilidad.
<p>México Ley de Primer Empleo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A partir del décimo mes de contratación del joven, el Estado le devuelve a la empresa los aportes a la seguridad social. El monto del subsidio dependerá del salario base de cotización (SBC) de los nuevos trabajadores. El décimo mes se devuelve al primer mes, el décimo primero al segundo, etc). • Si el joven deja de trabajar, se suspende la devolución. • Es administrado por el Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS). • Los trabajadores y sus familias recibirán los beneficios de la seguridad social como acceso a los servicios de salud, derecho a una pensión, subsidios en caso de maternidad, enfermedad, riesgos de trabajo, fallecimiento o matrimonio; y acceso a las guarderías, centros vacacionales, deportivos y de seguridad social del IMSS. 	<ul style="list-style-type: none"> • El programa tiene como objetivo crear 400 mil puestos de trabajo para lo cual se cuenta con recursos por 3000 millones de pesos autorizados en el presupuesto del año 2007 (unos 300 millones de dólares corrientes).
<p>Paraguay Ley de Primer Empleo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las medidas de fomento de empleo del primer empleo se dirigen a jóvenes entre 15 y 28 años que buscan su primera ocupación, • Exceptúan a los empleadores que los contratan de abonar algunos de los beneficios sociales, como contribución a pensiones de jubilación, seguridad social, asignaciones familiares vacaciones y preaviso. • Esto implica una reducción de costos laborales pues exoneran el aporte por jubilación, el aporte a la seguridad social, la asignación familiar, la indemnización por preaviso y las vacaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ha tenido problemas de aplicación práctica principalmente por algunos requisitos administrativos exigidos para acogerse al beneficio. • Según datos del Ministerio de Justicia y Trabajo, tres años después de la promulgación de la ley, ninguna empresa se había acogido a este régimen.

bien a prolongar la estadía del joven en la empresa, lo cual es ciertamente válido. A dos meses de creado el programa, se habían inscrito poco más de dos mil empresas y registrado alrededor de 1.500 trabajadores.

Aunque no existen evaluaciones rigurosas de estos programas algunas conclusiones se pueden deducir. Primero, resulta interesante que en Paraguay el incentivo es "pagado" por el joven a través de menores beneficios laborales. En Brasil y México es el Estado quien asume este costo, y esto tendría más sentido, pues en el primer caso, el joven no está recibiendo nada a cambio. Segundo, estos esquemas asumen implícitamente que el costo del subsidio es suficiente para incentivar a empresas a contratar jóvenes y de manera formal, pues demandan ciertos requisitos (estar al día con impuestos o los pagos a la seguridad social). Estos programas apuntan a formalizar el empleo juvenil; pero solo son interesantes para empresas que los contratan de manera formal. Para las empresas que los contratan de manera informal o semi informal –que son la mayoría– 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 que resultan más importantes que lo laboral⁵⁷. Tercero, surgen interrogantes

respecto de la sostenibilidad de largo plazo de los empleos generados a través de estos programas. Es necesario discutir su interacción con procesos de generación de empleo más amplios y, además, definir el momento más propicio para su aplicación. Cuarto, es probable que objetivos más específicos, como incentivar una mayor seguridad social entre los jóvenes (como el caso mexicano) o una menor rotación laboral, probablemente 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 aunque en menor medida son regulaciones especiales en el salario mínimo⁵⁸. Dado que los perfiles empíricos de ingresos crecen a medida que avanza la edad y de hecho los

⁵⁷ Esto es consistente con estudios sobre regímenes laborales especiales en otras instancias, como las Pymes, por ejemplo, que solo atacan la parte laboral de la informalidad legal, cuando en realidad la informalidad legal depende no solo de las regulaciones laborales sino también de las regulaciones impositivas y de registro.

⁵⁸ Véase Andrés Marinakis, *¿Un salario mínimo específico para los jóvenes?* Documento de Base, OIT, 2007 (<http://www.oit.org.pe/t dj/docs>).

jóvenes en promedio ganan alrededor de 56% 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 inserción⁵⁹.

Teóricamente, el salario mínimo es 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 de entrada, los SM los involucran en mayor proporción que a otras generaciones de trabajadores⁶⁰. Usualmente se argumenta que el salario mínimo constituye una barrera a la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo, y de hecho, en la región existen algunos países que tienen sub mínimos para jóvenes. Chile es uno de los países que cuenta con un salario mínimo específico para ellos (recuadro 2). 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 co-

Recuadro 2 Salario Submínimo para jóvenes en Chile

En Chile existe un salario diferenciado para jóvenes cuyo nivel ha ido variando en el tiempo: en 1997 representaba un 86 % del salario mínimo para los adultos y en el 2002 el 75%.

En los últimos años, mientras la relación entre el salario mínimo adulto y el salario medio se incrementó fuertemente, la relación entre el salario mínimo de jóvenes y el salario medio creció en menor proporción (pasó de 28.4% en el primer semestre de 1997 a 32.8 % en el mismo semestre del 2005). Es decir que, al tiempo que se daba un encarecimiento relativo del trabajo menos calificado (representado por el salario mínimo), los más jóvenes veían mitigado ese efecto a través de los incrementos diferenciados del salario mínimo adulto y de menores de 18 años.

¿Qué efecto tuvo esa combinación de medidas sobre el empleo de los más jóvenes? Al parecer, los efectos han sido poco significativos. Antes y después de estas iniciativas los jóvenes están sobrerrepresentados en el empleo asalariado privado, lo cual no es consistente con la idea de un salario mínimo restrictivo. Asimismo, antes y después de los incrementos diferenciados de salario mínimo, las tasas de desempleo juvenil y su relación con la de los adultos no se alteraron significativamente.

Fuente: Marinakis (2007).

respondería el nivel pleno del salario mínimo, independientemente de su edad. En Paraguay, se establece que el salario mínimo para los

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

menores de 18 años es de un 60 % del nivel de los adultos, siempre que no 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, deberíamos 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 en 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 (Marinakís 2007). En consecuencia, esto muestra que el SM diferencial – aun en el caso extremo – debe explicar una parte poco significativa de la situación laboral de los jóvenes, y por tanto, debe haber otros factores que influyen más.

En suma, a la hora de definir esquemas especiales de promoción del empleo de los jóvenes, es conveniente analizar de manera amplia sus potencialidades y límites, para lo cual se requiere más análisis, evaluación y seguimiento de estos mecanismos. Se debe tener presente

que si algún esquema especial se aplicara a los jóvenes, siguiendo la Recomendación N° 169 de la OIT, éste no debe afectar sino fortalecer sus trayectorias de largo plazo y quizás desde ese punto de vista, los esquemas que intercambian ingresos presentes por formación (ingresos futuros) merezcan un análisis mayor a fin de asegurar que los jóvenes obtengan experiencias y formación realmente productivas. Desafortunadamente, en muchos casos, estos esquemas son utilizados simplemente para reducir costos, sin tomar en cuenta que los jóvenes esperan que las primeras experiencias de inserción les conduzcan a mejores oportunidades en el largo plazo. Las normas orientadas a la regulación del empleo de jóvenes, su aplicación y puesta en práctica en un marco de respeto a los derechos fundamentales son cruciales. Al mismo tiempo, se requiere idear mecanismos que permitan promover áreas en las que los jóvenes tienen escasa presencia (protección social, buenos empleos, duración en los mismos, etc.) y evitar la precarización laboral.

- **Más y mejor protección social⁶¹**

Para impedir que los jóvenes se incorporen a un empleo mediando un contrato precario sin garantías sociales ni cobertura de seguridad social, debería promoverse una legislación que respete lo fundamental de la

⁶¹ Véase Fabio Durán, *La protección social de los jóvenes en América Latina*. Documento de Base, OIT, 2007 (<http://www.oit.org.pe/tdj/docs>).

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. Lo que interesa para impulsar el acceso a un trabajo decente es la protección social de los jóvenes derivada de la relación laboral; lo que atiende a un enfoque contributivo.

La situación de la protección social derivada de la relación laboral en América Latina no es muy alentadora y menos para los trabajadores jóvenes, a quienes los esquemas de protección social vigentes no atienden adecuadamente. Los adultos aportan a la protección social de salud y pensiones, en promedio, el 38% y 30%, respectivamente. En los trabajadores jóvenes estos porcentajes se reducen a 33% y 28%. Las diferencias no son muy amplias en la actualidad, pero los procesos de flexibilización y modificación de los sistemas de seguridad social de décadas pasadas afectaron básicamente a los adultos y los acercaron a los tipos de empleos y protección que usualmente tienen los jóvenes.

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.

¿Cuál debería ser la estrategia para extender la protección social entre los jóvenes? Existen diferencias en la incidencia de las enfermedades entre jóvenes y no jóvenes. Esto afecta los costos de los seguros. Usualmente se considera a los jóvenes como contribuyentes solidarios de los sistemas de seguridad social; sin embargo, es necesario, a la luz de los costos de salud discutir posibles opciones para aumentar la protección social de los jóvenes (recuadro 3).

Entre los instrumentos posibles, los subsidios de primas para entrar al sistema son una opción, que ha empezado a ensayarse en México con la Ley de Primer Empleo, cuyos resultados están aun por verse. En Chile se está discutiendo la adopción de un sistema similar. Este mecanismo se orienta a jóvenes asalariados trabajando en empresas; pero la cobertura de la seguridad social es más baja entre los jóvenes del sector informal y no asalariados. Es conveniente ensayar, donde sea posible, esquemas alternativos para jóvenes no asalariados; en el marco de un proceso de ampliación de la seguridad social para los no asalariados, empezando por la juventud.

Recuadro 3
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.

Fuente: Duran (2007).

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 profundizar la investigación, el conocimiento y el diálogo científico y estar abiertos a la innovación sin perder de vista el interés general.

- **Educación y formación para el trabajo**

Una de las áreas más tradicionales en el caso del trabajo juvenil es su empleabilidad, muy importante para la definición inicial y el impulso permanente de las trayectorias laborales de las personas.

Por ello, se debe revisar la contribución que deben darle la educación y la formación profesional o para el trabajo, dos áreas que pueden generar sinergias positivas. En ambas, los indígenas y afro descendientes tienen un déficit más acentuado que el resto de las poblaciones y ello impacta en sus posibilidades de acceder a empleos productivos y trabajo decente.

La educación abarca los niveles primario, secundario y superior⁶². Una de las metas del Milenio plantea que la educación primaria sea universal el 2015; pero esta meta puede

⁶² Véase María Arteta, *Educación y empleo juvenil en América Latina y el Caribe*, Documento de Base, OIT, 2007 (<http://www.oit.org.pe/tdj/docs>).

ser insuficiente para la región debido a la brecha de conocimientos que las separa de los países avanzados. Es también necesario definir metas para la educación secundaria y superior.

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 y su desarrollo en libertad. Si esta educación prepara casi exclusivamente para el empleo dependiente, se está ante un escenario que restringe las opciones de la juventud de la región.

Para muchos países en la región, mejorar la educación secundaria tanto en cobertura y calidad es un reto principal en el corto plazo, pues muchos egresados de la primaria son funcionalmente analfabetos. Hay problemas de cobertura y de abandono escolar, especialmente en zonas rurales; pero también de calidad en el contenido. A pesar de tener 57 millones de jóvenes matriculados, a la edad de 15 años un porcentaje importante de ellos ya abandonó el sistema escolar.

La Prueba Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) reveló que en Brasil una parte significativa de los jóvenes de 15 años se ubica en el nivel inferior de matemáticas, porcentaje que se eleva en México. Muchos de ellos además tenían problemas para entender lo que leían. Se trata de dos países que cuentan con sistemas educativos considerados entre los mejores de la región.

Las brechas con otras partes del mundo son amplias. El Banco Mundial estima que el gasto promedio por estudiante en la escuela secundaria en el año escolar 2002–2003 era de US \$1,375 o 18 % del ingreso promedio per cápita, en comparación a US \$2,042 y 20% en el sudoeste de Asia y un promedio de US \$6,688 por estudiante o un 26% del ingreso per cápita en los países del OECD. Estos promedios esconden una diversidad enorme. Si se busca cerrar la brecha educativa existente y llegar al nivel de desarrollo al que se aspira, será necesario aumentar de manera considerable tanto la inversión y su eficiencia⁶³.

Se necesita mejorar y ampliar la infraestructura educativa, en la mayoría de los países latinoamericanos; pero al mismo tiempo, la calidad de la docencia, descentralizar la toma de decisiones y renovar la currícula para facilitar una educación flexible, que permita a los estudiantes seguir

⁶³ World Bank (2006).

aprendiendo al empezar a trabajar. La actual calidad de la educación de los jóvenes es inadecuada para un contexto que demanda mejores calificaciones. Si ésta no mejora, la tasa del incremento anual de la productividad de la economía difícilmente se acelerará. Hay gobiernos que han iniciado esfuerzos en este sentido; pero en muchos casos con proyectos pilotos y, por ello, sin poder aplicar las lecciones aprendidas al sistema en su totalidad.

Otro reto es la equidad. La educación ayuda en una trayectoria laboral positiva para quien la tiene; pero para quien no cuenta con ella la demanda del mercado de trabajo por cada vez mayor educación puede convertirse en un mecanismo de exclusión. Se requieren entonces políticas orientadas a la demanda, reduciendo la deserción educativa y ampliando las oportunidades de acceso para aquellos de menores recursos⁶⁴. Para ello, programas como los de 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. Aun así, estos programas deben estar enmarcados en una política educativa más amplia, para que sus logros se hagan permanentes. Incrementar la cobertura, sin aumentar la calidad y pertinencia de los centros donde se imparte la educación resulta insuficiente para promover el acceso de los jóvenes hacia un trabajo decente.

En la educación post secundaria las cosas no mejoran. Aunque en las últimas décadas la matrícula universitaria aumentó notoriamente, y a pesar del esfuerzo de algunos países en este tipo de educación persisten problemas de acceso y calidad. Se observa falta de pertinencia en ciertas carreras lo cual lleva a que muchos profesionales terminen trabajando en actividades para las que no fueron formados. En América Latina no es extraño encontrar taxistas con estudios de ingeniería, administración o derecho.

La educación universitaria de calidad se ha tornado elitista. Es importante reconocer el esfuerzo de los gobiernos de algunos países de la región para que jóvenes de bajos ingresos puedan acceder a la educación universitaria (recuadro 4).

⁶⁴ Estos programas, se iniciaron en Brasil (Programa de erradicación del trabajo infantil, 1996, Bolsa Escola 2001, Bolsa Familia, 2004), y México (Progresas, hoy Oportunidades, 1997), y rápidamente se han expandido a otros países. En Chile (Chile Solidario, 1997), Costa Rica (Superémonos, 2000; Avancemos 2005), Colombia (Familias en Acción, 2001), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), El Salvador (Red Solidaria), Honduras (PRAF II), Jamaica (PATH 2002), Nicaragua (Red de Protección Social, 2002), y Perú (Juntos, 2005).

Recuadro 4 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 a 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.

Fuente: Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil.

Hay en la región, sin embargo, centros de formación de alta calidad y otros con problemas básicos. Esto afecta notoriamente las perspectivas y posibilidades de los jóvenes. Un estudio realizado en Perú indica que los retornos a la educación superior se han mantenido en alrededor del 10% en las últimas dos décadas. Si antes un año adicional de educación producía siempre un retorno constante, en la actualidad, la educación de baja calidad genera retornos, los que solo suben si la educación acumulada es alta (Yamada, 2006). En otras palabras, solo a partir de ciertos niveles de educación ésta empieza a rendir en el mercado de trabajo.

Los sistemas de formación laboral (o formación profesional) en la región⁶⁵ están pensados para quienes no acceden a la educación superior o para quienes no terminan la secundaria y tratan de garantizar la adecuada transición entre escuela y empleo. La experiencia de la región 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 orientados a la integración social

⁶⁵ Véase, Ernesto Abdala, *Aportes desde PREJAL al documento sobre juventud y empleo de la Oficina Regional*, Documento de Base, OIT, 2007; y Miguel Calderón, *Reflexión sobre los problemas de calidad de la formación profesional. Mecanismos para hacer más transparente el mercado formativo*, Documento de Base, OIT, 2007 (<http://www.oit.org.pe/tdj/docs>).

del joven (Abdala, 2007)⁶⁶. 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. No existen estimaciones de cuanto se invierte en la región como un todo – Estado, familias, empresas – en capacitación y formación. Al parecer son cuatro los principales problemas en los mercados de formación laboral latinoamericanos: a) pertinencia de la formación impartida, b) inequidad y exclusión de amplios segmentos de la población, c) escasez de financiamiento para la formación, y d) poca transparencia de este mercado y de sus resultados. Seguramente la importancia de estos cuatro factores varía de país en país pero es necesario tenerlos presentes para identificar espacios de intervención o mejora.

La cuestión de la calidad de la formación ha sido ampliamente discutida y tiene que ver con la pertinencia de lo que se ofrece

respecto de las necesidades del mundo de la producción. Esta discusión es similar a la existente sobre la educación básica, que en algunos casos amplió su cobertura a costa de su calidad, debido a que aquella creció sin que el Estado y la sociedad incrementen los recursos para la formación.

El mundo de la producción cambia mucho más rápido que el de la formación. Ante estas rápidas transformaciones se deben adaptar los contenidos de la formación a través de nuevos enfoques y metodologías. Ya se han ensayado, innovaciones en los métodos de enseñanza (la educación dual por ejemplo), los mecanismos de aprendizaje o práctica o los esquemas de formación continua. El objetivo central debe ser el desarrollo de individuos cuyas competencias puedan transferirse de un empleo a otro, evitando obsolescencia y promoviendo la empleabilidad. En este contexto, 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 currículos – educativos – por sus siglas en inglés) de origen norteamericano, desarrolla-

⁶⁶ Según Abdala. *op.cit.*, en la región coexisten tres modelos de formación profesional: a) el modelo de Instituciones de Formación Profesional que se inició a mediados de la década de los años 1940 y en la actualidad se estima que capacita alrededor de 5.4 millones de personas anualmente en la región, b) el modelo focalizado, que se ha caracterizado por operar a través de programas específicos (la generación de proyectos jóvenes en la región), incentivar la demanda de capacitación antes que la oferta, y concentrar su atención en grupos desfavorecidos mediante modernos métodos de focalización y c) el modelo de "tercera generación" que consideran que no solo basta capacitación y práctica laboral, y por tanto amplían la atención de la esfera del empleo al entorno psicosocial del joven. Estos últimos existen en la región aunque a escala reducida.

do 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 (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 profesional⁶⁷.

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. Calderón (2007) menciona diversos mecanismos 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 (recuadro 5). Estos mecanismos apuntan a un mismo objetivo: adelantar

Recuadro 5 Mecanismos para hacer más transparente el mercado de formación

a) Mecanismos tradicionales de autorización y registro de las instituciones de formación por parte de los Ministerios de Educación y Trabajo. Las entidades de formación deben presentar condiciones iniciales y proyecciones de desarrollo, con revisiones y supervisión periódicas de metas de atención y mantenimiento de las instalaciones.

b) Registros. Usados por los programas de formación, consisten en listas más rigurosas de entidades de formación, con requisitos adicionales y *ad hoc* de calidad. En algunos casos, han proliferado observándose una dispersión de esfuerzos.

c) Normas Técnicas. Como en cualquier otra actividad, las normas técnicas de calidad (como las ISO u otras certificaciones reconocidas) se pueden aplicar a las entidades de formación. En algunos casos, se han desarrollado normas técnicas nacionales (como el SENCE de Chile) y la idea es acercarse a las instituciones al cumplimiento de estándares mínimos en la producción del servicio formativo o de capacitación. Sin embargo, puede resultar oneroso y al ser voluntaria tiene poca cobertura.

d) Sistemas de acreditación de personas. Mide los resultados del proceso formativo y busca, a través de canales públicos, brindar información sobre las capacidades reales del trabajador. Estos sistemas se han desarrollado como sistemas nacionales o estatales en Canadá, Estados Unidos y los sistemas GNVQ (formación) y NVQ (calificaciones laborales) ingleses. En el caso de España, el Incual aparece como una institución que administra las calificaciones nacionales y de manera descentralizada en las Comunidades Autónomas. En América Latina, el programa Conocer de México ha aplicado la certificación de personas, lo que brinda al mercado laboral un mensaje directo de las capacidades certificadas del trabajador, e indirecto del centro donde se formó (si no se trata de un trabajador empírico). Otra experiencia importante, se da en Chile Califica, y experiencias de menor envergadura se han realizado en Colombia (Sena), Perú (Cenfotur), Instituto da Hospitalidade (Bahía, Brasil).

e) Mecanismos basados en la demanda. También se basa en los resultados del proceso formativo y se orientan específicamente a difundir ampliamente los resultados de este proceso. Hacen uso de información diversa, desde encuestas de opinión, encuestas nacionales, observatorios laborales, hasta estimaciones del retorno a la capacitación, como en el caso de la entidad Futurolaboral de Chile.

Fuente: Calderón (2007)

⁶⁷ Para una discusión detallada sobre el tema de competencias laborales, véase Fernando Vargas, *40 preguntas sobre competencia laboral*, Montevideo: Cinterfor, 2004, 135 p. (Papeles de la oficina técnica, 13).

Es necesario explorar modelos alternativos para asegurar que los segmentos menos favorecidos de la sociedad reciban una buena formación laboral.

información al joven sobre la calidad de la formación que va a adquirir.

Otro tema ampliamente debatido, y donde ha habido experiencia es en el combate contra la inequidad. Este es uno de los motivos del surgimiento de modelos focalizados de formación laboral. Tanto por razones sociales como de mercado (bajos ingresos, gran parte de los jóvenes trabajan en empleos no asalariados entre otras), existe un importante número de ellos excluidos de la formación. Muchas veces la formación a la que pueden acceder es de mala calidad. Los gobiernos han intentado combatir este problema a través de programas enfocados en jóvenes de bajos recursos, que han mostrado una gran capacidad para acercar la capacitación a poblaciones pobres⁶⁸; pero, como demuestran diversos estudios, han beneficiado a los menos pobres entre los pobres. Es más, el propio departamento de evaluaciones del Banco Interamericano de Desarrollo indicó que cuando hubo resultados, estos programas fueron soluciones parciales a problemas estructurales más complejos, dado que no atacan las causas fundamentales del desempleo (reducción de vulnerabilidad en ciertos grupos específicos). Para su éxito estos programas requieren de un contexto macroeconómico favorable y que los efectos sobre el empleo fluctúen

⁶⁸ Inicialmente experimentadas en Chile, con ayuda principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo, estos programas se ampliaron rápidamente a otros países, como Argentina, Colombia, Haití, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

entre el 0% y el 10%⁶⁹. Por ello programas de formación laboral exitosos requieren además que el mercado genere efectivamente oportunidades de trabajo para los jóvenes que capacitan. Otros problemas como la baja calidad también tienen que ser resueltos para ampliar y sostener los efectos de programas externos. Es necesario explorar modelos alternativos para asegurar que los segmentos menos favorecidos de la sociedad reciban una buena formación laboral.

Con respecto al financiamiento de estos programas existe menos experiencia en la región. Este tema debe ser prioritario en la agenda de investigación laboral. Se desconoce el gasto de los Estados y de la sociedad en su conjunto (incluyendo a familias y empresas) en estos servicios; pero se intuye que ocurre lo mismo que con el gasto en educación.

¿Por qué se invierte tan poco en formación y por qué lo que se invierte no rinde mejores frutos? La baja capacidad de gasto de las economías de la región es una razón; pero hay otras. Si el empleador invierte corre el riesgo 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. 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 ella. Por esta razón ha sido frecuente que el Estado asuma las inversiones en este sector. Otra forma de resolver el problema apunta más bien al diseño de mecanismos que permitan internalizar los derechos de propiedad vinculados. Los mecanismos contributivos —mediante los cuales las empresas de un sector o país contribuyen para que entidades especializadas capaciten— son una opción bastante extendida en la región y en varios países existen instituciones que operan bajo esta modalidad (Senati de Perú o Heart Trust de Jamaica). Menos frecuente son las deducciones impositivas, como el caso chileno de la Franquicia Tributaria. Ella autoriza a las empresas a deducir, de los pagos de tributos, hasta el 1% de su planilla en gastos de capacitación. Este mecanismo es más interesante cuando hay una oferta institucional de capacitación formada y consolidada. Por ello, cada país debe analizar, en base a estudios específicos y a las características de sus mercados laborales y de formación, cuáles salidas o respuestas son las más recomendables.

No se puede soslayar la interacción de los mercados de formación laboral con los de trabajo. Si éstos son de baja calidad demandan o configuran mercados de formación

⁶⁹ Véase BID, *Evaluación de los programas Joven en América Latina*, 2006.

de escaso nivel. Los complejos sistemas de formación laboral en la región requieren una visión integral que englobe a todos los actores y considere sus articulaciones con y la economía en su conjunto.

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

- **Formación y desarrollo empresarial⁷⁰**

El tema del emprendimiento, y en particular del emprendimiento juvenil, 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 experiencia en esta área que en otras. Más aun, existe una tendencia social, cultural y hasta política a pensar el trabajo juvenil fundamentalmente desde el ámbito del empleo dependiente. Esto está presente desde el contenido de la educación que inculca en los niños y adolescentes una visión del trabajo basada en una relación de dependencia laboral hasta la forma en que se construyen las estadísticas laborales. En la mayoría de las encuestas de empleo de la región se pregunta al entrevistado si 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 definitivamente tienen un rol importante que jugar.

En la realidad se observa que los jóvenes empiezan su vida laboral mayormente como trabajadores dependientes: la proporción de jóvenes en trabajos independientes llega sólo a un 14% (en comparación al 32% en el caso de los adultos) y solo uno de cada diez trabajadores por cuenta propia (autónomos o patrones) son jóvenes entre 15 y 24 años de edad. Después de experiencias de trabajo dependiente que no han ayudado a consolidar una trayectoria laboral exitosa las personas empiezan a pensar en un negocio propio (recuadro 6).

Existen dos tipos de emprendedores: quienes se inician en estas actividades por oportunidad y aquellos que lo hacen por necesidad (GEM, 2006; Llisterri y otros, 2006). Según el Global Entrepreneurship Monitor (2006), 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

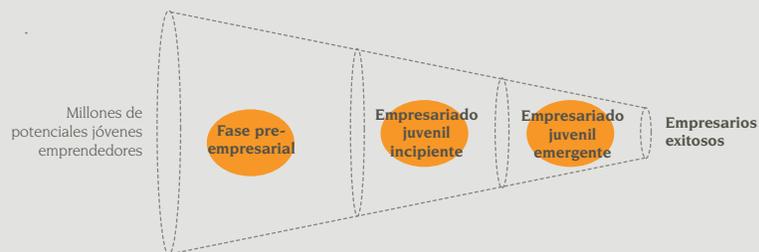
⁷⁰ Véase, Mario Tueros, *Potencial emprendedor juvenil en la región y sus políticas e instrumentos de promoción*, Documento de Base, OIT, 2007; y Luis González, *Notas sobre proyectos de emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe*. Documento de Base, OIT, 2007 (<http://www.oit.org.pe/tdj/docs>).

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 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

Recuadro 6 Emprendimientos y ciclo de vida: "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: Tueros (2007).

con la inequidad, uno de los problemas característicos de la región⁷¹.

El principal desafío que enfrentan las políticas promotoras del emprendimiento juvenil es que la necesidad de los jóvenes pobres por el autoempleo y la empresa faciliten el acceso al trabajo decente tanto como las opciones que tienen los jóvenes de sectores medios y altos. Esta nivelación de oportunidades abriría a muchos más jóvenes emprendedores las posibilidades de contribuir con su trabajo a la integración y desarrollo sociales⁷².

Es necesario identificar factores que limitan el desarrollo de mayores niveles de emprendimiento relacionados con: características socioeconómicas de los países, elementos del entorno cultural y educativo así como la condición personal del joven. Hay dos tipos de restricciones al emprendimiento: a) las asociadas a la decisión de ser emprendedor, como la falta de vocación hacia el empleo independiente y la aversión al riesgo y b) las asociadas a la constitución de un negocio y su funcionamiento (acceso al crédito y servicios

de desarrollo empresarial) (White y Kenyon, 2004). Para alentar trayectorias empresariales en los jóvenes se requiere trabajar en ambos niveles.

Es necesario promover un entorno propicio al desarrollo empresarial a través de medidas que favorezcan la consolidación, mantenimiento y mejora de la competitividad y, al mismo tiempo, eliminar trabas legislativas y financieras para la creación de empresas en general y de los jóvenes en particular. El fomento de un entorno cultural y social favorable a la empresa productiva es importante. La empresa debe ser vista como una entidad clave en la creación de empleo y el crecimiento económico.

También es importante la educación empresarial de los jóvenes como remarcan diversos estudios recientes (CINTERFOR, 2007; Jaramillo, 2004; BID, 2004). La estructura formal de la educación, en cada país, debe difundir los principios de la cultura emprendedora (recuadro 7). Si bien los esfuerzos de capacitación y educación empresarial realizados por sectores privados y no gubernamentales revisten importancia,

⁷¹ Según Hugo Kantis, *Developing Entrepreneurship: Experience in Latin America and Worldwide*, Washington D.C.: IADB, 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 sube a casi el 50%.

⁷² La capacidad emprendedora o empresariedad se puede entender como un conjunto de competencias que el individuo pone en práctica en determinadas condiciones, pero que no constituyen necesariamente un rasgo personal. En ese sentido, se adopta la definición operativa que los programas públicos australianos han recogido: "...El potencial [o capacidad] empresarial es el reconocimiento de una oportunidad para crear valor, y el proceso de tomar acción sobre dicha oportunidad, sea que implique o no la formación de una nueva entidad." (Gobierno de Australia, 2003).

Recuadro 7
El programa Conozca de Empresa (CODE) de la OIT para la formación emprendedora en la escuela

La OIT ha desarrollado desde el CIF-OIT de Turín un programa de formación dirigido a desarrollar la vocación empresarial de los jóvenes escolares conocido como "Conozca de Empresa" (CODE), en inglés "Know About Business" (o KAB). Este programa, que se adaptó a las necesidades de la región desde la Oficina Subregional para los Países Andinos de OIT tiene como fin desarrollar conocimientos y competencias sobre la creación de empresas a los escolares de los últimos años de educación secundaria regular y técnica. Para ello, usa un programa de capacitación dirigido a los maestros que tienen a su cargo las materias afines al tema (como economía, educación laboral, etc.). A su vez, cuando los maestros reciben su formación (impartida en una semana), quedan habilitados para desarrollar un curso con sus estudiantes sobre introducción a la empresa (que puede durar unas 100 horas de trabajo lectivo). Para sostener el esfuerzo es importante que exista una red de apoyo emprendedor a los estudiantes y maestros, que facilite la colaboración de los formadores y especialistas a los y las jóvenes emprendedores involucrados en el programa.

El programa CODE se viene administrando en Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú; en colaboración con instituciones públicas y privadas, y ha conseguido logros como una cobertura de más de 20 mil estudiantes (incluyendo universitarios, conscriptos, jóvenes en rehabilitación judicial, etc.), aplicación de instrumentos diversos (concursos de planes de negocio, pasantías, fondos de estímulo para mejores planes), constitución de redes de asesores y patrocinadores (gremios empresariales), entre otros.

Fuente: Tueros (2007).

y van en la dirección correcta, no pueden llegar a tener la escala necesaria sin el concurso del sector público. En la escuela

regular, (primaria, secundaria o técnica), en modalidades alternativas (formación profesional, compensatorias, etc.) o en el nivel superior se pueden transmitir contenidos que alienten el espíritu emprendedor y la imaginación productiva, elementos que han guiado el desarrollo de los mayores cambios en el mundo de la producción en las últimas dos décadas. Esto también permitiría reducir la aversión al riesgo en los negocios.

En Colombia, en 2006, se dio una "Ley de fomento a la cultura del emprendimiento" (Ley 1014), con el propósito – entre otros – de promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país. La 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.)⁷³. En Perú, Chile y otros países se ha llevado a cabo cambios curriculares nacionales de la

⁷³ Entre otros instrumentos interesantes, la Ley también crea un marco institucional basado en una Red Nacional para el Emprendimiento, que trabaja junto con redes regionales, cuyo objetivo es establecer políticas, directrices, planes estratégicos, conformar mesas de trabajo, articular esfuerzos y desarrollar acciones orientadas a fomentar la cultura del emprendimiento.

escuela secundaria para incorporar contenidos de fomento al emprendimiento juvenil. Los resultados de estos esfuerzos de gran magnitud serán evaluables en el mediano y largo plazo, pero se trata, sin duda, de una apuesta sumamente promisoriosa.

Existen modalidades alternativas para jóvenes que ya están insertados 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, más que apuntar a la constitución de empresas juveniles reales. 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. Aquí, el fin del proceso formativo se dirige al plan de negocios como resumen aplicado de los conocimientos adquiridos, y se informa de los requerimientos necesarios para su puesta en práctica. Sin embargo, el paso a la ejecución y sus condiciones adicionales (desde el acceso a redes de soporte a

la facilitación de recursos productivos) no forman necesariamente parte del programa formativo (Tueros, 2007).

Para la creación de un entorno favorable a la empresa juvenil existen en la región numerosos programas de apoyo; pero éstos enfrentan fuerzas contrarias que bloquean las iniciativas de los jóvenes emprendedores. Estos obstáculos operan en áreas diversas como la tributación, los registros, el sistema financiero, el de innovaciones y desarrollo tecnológico, el ámbito laboral, entre otros. Son importantes, entonces, mecanismos novedosos en todas estas áreas. Además es fundamental propiciar regulaciones que protejan el trabajo independiente, la empresa familiar, la economía solidaria y el autoempleo en general como opciones ocupacionales así como posibilidades favorables para las carreras juveniles en ellas.

El nivel específico, antes mencionado, supone acciones directamente orientadas a los jóvenes. Existen diversas modalidades de intervención, descritas en el recuadro 8 referentes al impulso de incubadoras de negocios, información tecnológica y de acceso a mercados, servicios financieros, servicios de desarrollo empresarial y programas de formalización. Típicamente, los instrumentos de apoyo son capacitación, asistencia técnica y financiamiento. Diversos programas se han implementado en la región, sin una suficiente evaluación de impacto. Queda pendiente saber qué

funciona y qué no funciona cabalmente entre ellos, aunque se haya identificado una serie de factores para el éxito de las iniciativas emprendedoras⁷⁴. Existe una discusión sobre las características que harían a un emprendedor tener más probabilidades de éxito, y algunos programas han desarrollado herramientas tratando de identificar el perfil de un potencial emprendedor exitoso. Existe también discusión sobre qué tipo de resultados deben ser esperados a partir de estas intervenciones a favor del emprendimiento juvenil. En el caso de los jóvenes lo más justo es esperar una experiencia formativa antes que empresas consolidadas. Al igual que la experiencia trabajando en una empresa (importante para el joven que trabaja como dependiente), la experiencia emprendedora es sumamente útil para completar la formación de quienes optan por el trabajo por su propia cuenta y tiene el potencial de consolidar iniciativas que de otro modo serían menos viables. Otro tema a destacar es en qué sector económico se instalará el emprendimiento y valga recordar la importancia de los sectores donde se utilizan las tecnologías de la información y el conocimiento, respecto de las cuales los jóvenes presentan mayores habilidades que deben ser reforzadas con formación adecuada.

Son muy importantes los programas orientados a mejorar el emprendimiento de las mujeres, las que han avanzado notoriamente en educación en las últimas décadas pero cuya participación en el grupo que no estudia ni trabaja es alta. Dentro de las medidas de promoción del potencial empresarial de las jóvenes, se pueden mencionar, además de lo recogido en el recuadro 8, el enfoque de género en la capacitación para la gestión empresarial y aspectos tecnológicos. Así se enfrentaría la concentración exclusiva de empresas de mujeres en sectores como servicios personales, confecciones, etc. También es importante subsidiar servicios de cuidado infantil y guarderías pues esto permitirá aprovechar mejor la capacitación emprendedora de las mujeres y su integración a redes empresariales.

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 empresariales que basan su fuerza en la cooperación entre los empresarios. La cooperativa, tiene en varios países de la región esquemas institucionales sólidos de promoción en los que los jóvenes tienen un papel

⁷⁴ Véase, Miguel Jaramillo, *Los emprendimientos juveniles en América Latina ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?*. Buenos Aires: Red Etis, Aires, 2004; y Luis Gonzáles. *op.cit.*

Recuadro 8
Instrumentos para impulsar los emprendimientos juveniles

En la región, se han ensayado diversas iniciativas para mejorar la capacidad de hacer empresa entre los jóvenes.

- Incubadoras de empresas. Solucionan problemas diversos para la constitución de una empresa, desde acceso a espacio e infraestructura hasta problemas legales y de gestión.
- Información tecnológica y acceso a mercados. Tratan de articular emprendimientos juveniles con empresas consolidadas que les provean o capaciten en tecnologías y los incorporen en sus redes de proveedores o distribuidores.
- Servicios Financieros. La mayoría de emprendedores juveniles no constituyen sujeto de crédito por su incapacidad de presentar garantías debido a su corta vida empresarial, lo que genera un círculo vicioso de negación del crédito, incapacidad de crecimiento y aumento del riesgo de quiebra del negocio. Frente a ello, se han ensayado diferentes fórmulas orientadas a compartir el riesgo del joven con otros agentes (el Estado o sus familias, por ejemplo): a) fondos para promover negocios en grupos con especiales dificultades de acceso a recursos, b) créditos blandos, con bajo interés, amplios periodos de gracia, etc., c) subsidios a la demanda, en forma de bonos y fondos especializados (de créditos, garantías, etc.), d) innovaciones en las tecnologías de entrega de servicios (ventanillas especializadas, banca 'juvenil', combinaciones del paquete financiero con servicios de desarrollo empresarial, etc.), manejo del riesgo (programas de capital de riesgo, 'ángeles' inversionistas, etc.) y otras.
- Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE). Son parte esencial de un entorno favorable a los negocios juveniles emergentes, e incluyen la capacitación de gestión y técnica especializada, la asesoría en el diseño de productos, el mercadeo, y en fin, todo servicio que contribuya a mejorar la posición comercial del negocio y su rentabilidad. Estos servicios han funcionado mejor cuando se han articulado a los procesos internos de los negocios, como los servicios contables o legales. Podrían llegar mejor a empresarios jóvenes a través de programas especiales (organizados por agencias estatales, gremiales o no-gubernamentales) o por vías de sistemas de asociatividad horizontal, como en conglomerados o incubadoras. Los sistemas de incubación o de provisión integral de servicios empresariales dentro de espacios físicos o virtuales definidos se han mostrado muy versátiles al respecto. Un importante programa de SDE en la región es el de la OIT, que busca la formación de capacidades para la gestión de micro y pequeñas empresas mediante varios programas, de los cuales IMESUN (Inicie/ Mejore Su Negocio) es el más conocido.
- Programas de Formalización. Son muy apropiados como instrumento formativo, ya que la mayor parte de los negocios de jóvenes se forman y permanecen en la informalidad. Así, los servicios de asesoramiento sobre licencias, regímenes tributarios, acceso a la seguridad social, contratación de personal, etc, deberían estar disponibles en la mayor cantidad posible de lugares que frecuentan los jóvenes emprendedores, desde municipios hasta centros de esparcimiento.

Fuente: Tueros (2007).

central como protagonistas del empresariado asociativo. Existe cooperativismo escolar oficializado y promovido por el Estado en casi todos los países latinoamericanos. Este tipo de iniciativas puede tener especial impacto en poblaciones de jóvenes rurales y/o indígenas,

como en Argentina, donde el cooperativismo escolar ha cumplido un importante papel como semillero de capacidades emprendedoras desde 1962, en el ámbito urbano y en el rural, y es la sede de la Unión Internacional del Cooperativismo Escolar (UICE).

- **Promoviendo la inclusión**⁷⁵

Problema principal de América Latina es su profunda desigualdad, la cual persiste aún con crecimiento económico. Una fuente importante de desigualdad es un mercado de trabajo, con muchos aspirantes y sin oportunidades para todos. 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. Estos factores además impregnan la selección para puestos de trabajo, y condiciona su progreso laboral. Para obtener un puesto de trabajo o para avanzar en uno 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 para los jóvenes, pues afectan su autoestima y trayectorias futuras.

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

Una política educativa debe promover la equidad internalizando entre los jóvenes la noción de sus derechos. Una política antidiscriminatoria debe monitorear formas de

discriminación (barreras a la contratación, salarios más bajos, períodos de prueba mayores, etc.), medir la desigualdad a través de estadísticas (indicadores de mercado de trabajo, ingresos, derecho de propiedad y acceso a recursos, educación, salud, acceso a cargos de poder y representación política y gremial), procesar esta información y difundirla. También debe verificar si los instrumentos estadísticos y administrativos vigentes recogen información sobre origen étnico o racial.

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 a sufrir discriminación, entre los cuales se encuentran los jóvenes, y particularmente las mujeres jóvenes y jóvenes indígenas y afrodescendientes de ambos sexos. Lograr un efectivo cumplimiento de la ley para garantizar los derechos de los jóvenes que se encuentran en situación de mayor exclusión social y vulnerabilidad es un desafío mayor: entre otras acciones será necesario reforzar las capacidades de las inspecciones laborales, capacitar a inspectores, facilitar la recepción y tramitación de quejas y denuncias, y desarrollar labores preventivas, mecanismos de promoción

⁷⁵ Véase, María Elena Valenzuela, *Políticas públicas de juventud para la inclusión social y para combatir la desigualdad y discriminación en el mundo del trabajo*. Documento de Base, OIT, 2007 (<http://www.oit.org.pe/tdj/docs>).

del cumplimiento de la ley y campañas de información. Para la Comisión de Expertos de la OIT el acoso sexual es una forma de discriminación que cabe dentro de lo dispuesto por el Convenio N° 111. Afecta generalmente a las trabajadoras y especialmente a las jóvenes, menoscabando su dignidad personal y afectando sus posibilidades de desarrollo laboral. Una política de inclusión social para la juventud debe garantizar igualdad de oportunidades y abordar fenómenos como el acoso sexual.

Mujeres jóvenes

Las mujeres jóvenes a pesar de haber incrementado sus niveles de educación en relación a los hombres tienen tasas de participación bajas y su presencia en el grupo de jóvenes que no estudia ni trabaja es alta. Los referentes de las jóvenes, sus padres, no ayudan a estimular trayectorias positivas: muchos de ellos, como resultado de su propia educación, tienden a reforzar estereotipos de género en sus hijos e hijas, asumiendo que las mujeres y los hombres tienen habilidades diferentes que los predisponen para distintos tipos de trabajo (Mendelson, 2006). En el caso de las niñas, sus aspiraciones muchas veces no son más que las de dedicarse a ser dueñas o amas de casa de

jornada completa, a pesar de su educación⁷⁶. Ya en el mercado de trabajo, la socialización de roles de género las impulsa a prepararse para seguir ocupaciones tradicionalmente femeninas. Mujeres con educación universitaria y en carreras científicas han aumentado, sin embargo, tienen más dificultad para encontrar trabajo, avanzan profesionalmente con menos rapidez y las brechas salariales con sus colegas varones persisten. Debido a factores culturales, la mayor parte de las jóvenes continúa reproduciendo trayectorias tradicionales, eligiendo carreras fuertemente feminizadas que requieren competencias generales y profesionales diferentes, valoradas desfavorablemente en el mercado de trabajo.

La maternidad adolescente es una de las grandes restricciones para acceder a empleos productivos y trabajo decente. Especialmente si se trata de mujeres pobres, con poca educación, solteras y sin pareja. A pesar del descenso en la tasa global de fecundidad en la región, el embarazo precoz, aun de adolescentes, está aumentando (para el grupo de 15 a 29 años era de 65.1 % en 1987 y 69.2 % en 2003). La maternidad adolescente incide decisivamente en los patrones de empleo de las jóvenes y refuerza las desigualdades de género, pues impide que las jóvenes continúen su escolaridad y

⁷⁶ Un estudio realizado en Chile, muestra que un significativo porcentaje de adolescentes se dedica a quehaceres del hogar en detrimento de sus oportunidades de desarrollo personal y escolar (Silva, 2005).

formación para el trabajo y estén mejor preparadas para el mundo laboral. Las jóvenes madres en su gran mayoría viven con sus padres y se dedican a actividades domésticas y a cuidar a sus hijos y en algunos casos a los hermanos más pequeños. Por lo general no asisten a la escuela y tampoco ingresan al 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. Son de particular importancia las políticas orientadas a la paternidad responsable y su relación con el empleo. Una de las mejores maneras de prevenir el embarazo adolescente es contar con opciones que den sentido y proyección de vida, es decir, una expectativa de trayectoria personal positiva. Para aquellas jóvenes que tienen niños pequeños se requieren de servicios específicos. 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 tiene altos costos sociales y económicos. Si se considera que los temas de conciliación trabajo-familia son del ámbito privado y sus soluciones fuera de la competencia del Estado, se buscarán soluciones privadas que tenderán a perpetuar las desigualdades sociales y de género. Respecto de este tipo de intervenciones,

Son de particular importancia las políticas orientadas a la paternidad responsable y su relación con el empleo.

se debe tener en cuenta que en la región hay experiencia. En Chile hay un modelo basado en las empresas y en Perú uno de tipo más comunitario, con soporte estatal. Hay, además, otros modelos que no han sido ensayados aún en la región; pero que han tenido éxito en otras partes del mundo (recuadro 9). Una solución complementaria sería el establecimiento de centros de cuidado con soporte del Estado, como centros

comerciales, mercados y zonas industriales de alta concentración de trabajadoras. Otra solución sería generar servicios de cuidado infantil accesibles tanto a trabajadoras de empresas formales como a trabajadoras de empresas pequeñas o independientes.

Políticas para equiparar derechos y condiciones laborales de trabajadoras de servicio doméstico son imprescindibles. Esta es la

Recuadro 9
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 de la OIT N° 165, párrafo 32).

Fuente: Valenzuela (2007).

primera ocupación individual en importancia para las mujeres jóvenes en la región: alrededor de 11 millones son trabajadoras domésticas, lo que representa cerca del 16% de la fuerza de trabajo urbana femenina en la región. 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. El servicio doméstico no es como cualquier otra ocupación. Las trabajadoras conviven con la familia a la cual prestan sus servicios, desempeñando tareas necesarias para su vida cotidiana a cambio de un salario. Los empleadores no son empresas sino familias y el lugar de trabajo es la vivienda en que habitan los integrantes del hogar. Es un trabajo que por sus características es de difícil fiscalización. La trabajadora doméstica, por lo general, ejecuta su labor de manera aislada de otras trabajadoras, lo cual dificulta la organización y la negociación por mejores condiciones. A pesar de la importancia de la tarea que ejecutan, 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, por lo general determina una situación

menos protectora que la del resto de los trabajadores. En la mayoría de los países de la región el salario mínimo de una trabajadora doméstica es inferior al salario mínimo legal y su jornada de trabajo es más larga. Hay casos en que la legislación no se refiere a la extensión de su jornada sino a un mínimo de horas de descanso. Además tienen muy baja cobertura de seguridad social y ejercicio de derechos laborales. Una política de inclusión social para jóvenes supone, de manera prioritaria, medidas tendientes a equiparar derechos de las trabajadoras domésticas, mejorar condiciones de trabajo, profesionalización de la actividad y promoción de su asociatividad.

Uno de los ejemplos más claros de "discriminación múltiple" en América Latina es la de las trabajadoras domésticas que, además de ser mujeres y pobres, son en su gran mayoría indígenas o afro descendientes. Políticas enfocadas en promover la equiparación de oportunidades y resultados para ellas son primordiales (recuadro 10).

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, especialmente,

Recuadro 10
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 al 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).

Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD / IBGE

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 varios países se mantiene rezagado. Los trabajos tradicionales en el campo tienden a ser temporales, físicamente muy exigentes y mal remunerados. Uno de los problemas que afecta a los jóvenes rurales es que en sus comunidades no hay oferta de educación

y capacitación adecuada, lo que dificulta la tarea de encontrar empleos.

En el campo, por el tipo de actividades predominantes, 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.

Existen experiencias de trabajo en la región. Entre las que 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 de 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 en este sentido es el programa de Formación Ocupacional para Jóvenes Rurales de Colombia, dirigido a jóvenes 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 y 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. En Brasil, el Ministerio del Desarrollo Agrario implementa un programa en que concede una línea de crédito para que el joven adquiera su pequeña propiedad rural, a través del programa "Primeira Terra", del Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

La evolución que la agroindustria ha venido desarrollando en muchos de los países latinoamericanos debe ser adecuadamente ponderada para que el campo se constituya en un espacio atractivo para la juventud, que puede encontrar allí oportunidades reales para conseguir su progreso personal así como el de sus familias, y contribuir al desarrollo de sus sociedades. La agroindustria, vinculada a los mercados interno y exterior, puede ofrecer opciones laborales para la juventud.

Juventud indígena

Los jóvenes indígenas conforman uno de 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 (90%, según Barrena, 2002) 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 (Barreno, 2002; CEPAL, 2005). 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 basadas en patrones culturales (como el trabajo comunitario).

Las trayectorias laborales de los jóvenes indígenas enfrentan aún 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).

Son necesarias políticas adecuadas a las necesidades y realidad específica de la juventud

indígena. Los programas que se han ejecutado 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); las intervenciones en el mercado de trabajo así como políticas efectivas que intenten abordar la discriminación laboral son muy escasas. Es fundamental, entonces, que estos temas se incorporen en las agendas de las políticas laborales de los países, especialmente en aquellos donde estas poblaciones se concentran más.

Los jóvenes indígenas son, en su gran mayoría, pobres y tienen bajos niveles educativos pues suelen abandonar pronto la escuela. Ello los lleva a que no puedan acceder a buenos trabajos o empleos por no tener mínimos de calificación. Formar para el trabajo a este colectivo es todo un desafío que debe ser adecuadamente asumido por nuestros Estados y sociedades.

- **Un marco institucional efectivo⁷⁷**

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, la difusión de derechos o la educación sexual.

⁷⁷ Véase, Eduardo Araujo, *Marco institucional para el empleo juvenil*, Documento de Base, OIT, 2007; y María Claudia Camacho, *Juventud y empleo en Estados Unidos: principales elementos de las políticas activas de mercado de trabajo*, Documento de Base, OIT, 2007 (<http://www.oit.org.pe/tdj/docs>).

Estas iniciativas presentan limitaciones que necesitan ser superadas.

En la mayoría de los casos los temas juveniles se abordan a través de programas y no de políticas⁷⁸. Ejemplo de las restricciones de estos esquemas han sido los programas de formación tipo "proyecto-joven" en algunos países. Ellos han tenido impactos iniciales interesantes pero que se han ido diluyendo con el paso del tiempo. La lección aprendida es que un programa puede ser exitoso durante un tiempo; pero para solucionar el problema de fondo deben modificarse las estructuras que generan las trabas que dieron lugar a esos programas. Se debe pasar de la aplicación y ejecución de programas al diseño y puesta en práctica de políticas efectivas que enfrenten los problemas de manera estructural y, por ello, más permanente.

Otra limitación es el énfasis de tales programas en la educación, a pesar de que diferentes encuestas de opinión recogen que la preocupación central de los jóvenes se centra en el empleo, desempleo o subempleo. Sin dejar de lado la importancia de la educación como elemento clave para dar forma a trayectorias laborales positivas, es claro que a las políticas laborales juveniles les corresponde un rol mayor que el que se les ha otorgado hasta ahora, en la región.

En Brasil, de los principales 15 programas orientados a la juventud, nueve son responsabilidad del Ministerio de Educación, uno del Ministerio de Desarrollo Social, dos del Ministerio de Deportes, uno del Ministerio de Trabajo, dos del Ministerio de Desarrollo Agrario, dos del Ministerio de Defensa, uno del Ministerio de Cultura y uno de la Secretaría General de la Presidencia por medio de la Secretaría Nacional de la Juventud que a su vez, supervisa y coordina la implementación que se realiza a través de los Ministerios de Educación, Desarrollo Social, y Trabajo y Empleo. En Argentina, al 2006, de ocho programas nacionales orientados a la juventud, solo uno era ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual más bien tenía otros seis programas pero de carácter sectorial o subnacional. En Perú, según un estudio del Consejo Nacional para la Juventud (CONAJU), en el año 2004, la oferta estatal consistía de 112 programas, proyectos o actividades y de los 10 programas que ejecutaba el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo solo uno estaba orientado específicamente a los jóvenes.

Muchas iniciativas públicas a favor de la juventud, al estar desconectadas de un plan o de una política construidas sobre una base integradora no logran los

⁷⁸ Las políticas tienen objetivos amplios y permanentes, cobertura universal y están institucionalizadas (tienen base legal y orgánica), en tanto que los programas tienen objetivos puntuales, son específicos o temporales y se dirigen a poblaciones focalizadas.

resultados previstos y son descontinuadas. Hay casos en que tales iniciativas pueden ser dispersas, heterogéneas y carecer de cohesión y de articulación entre sí⁷⁹. Es tan importante este tema que se podría decir que el problema para muchos países, no es qué hacer a favor de los jóvenes –porque se tiene más o menos claro cuales son las áreas de intervención– sino cómo llevar a cabo iniciativas que resulten verdaderamente útiles para ellos. 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, reduzca la dispersión y la duplicidad institucional y regule adecuadamente las competencias que se asignan a los organismos públicos

encargados de promover políticas o acciones para los jóvenes; en especial respecto de educación, formación y trabajo⁸⁰.

En la última década la 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 o de coordinación, ejecución y evaluación. En la práctica se combinan o diferentes organismos funcionan poniendo énfasis en alguna de ellas⁸¹. Desafortunadamente muchas de

⁷⁹ Véase, Eduardo Araujo. *op.cit.*

⁸⁰ Al respecto, entre las recomendaciones que ofrece el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes de la ONU, se sugiere "establecer una agencia líder en el Gobierno. El desarrollo de la juventud implica un enfoque transversal e intersectorial. Esta agencia puede ser un ministerio o un departamento de ministerio. Su objetivo es coordinar las actividades en materia de juventud de diversos ministerios, a fin de asegurar la integración efectiva de las políticas de juventud en la planeación nacional del desarrollo. Dichas agencias también deben promover la coherencia entre las políticas y los programas aplicados". Este modelo, que se basa en la constitución coordinada de las diferentes carteras ministeriales es un mecanismo de supervisión y control político, pero también de retroalimentación, con un Secretariado (Agencia – Servicio – Instituto – etc.) pequeño y eficaz con capacidad para desarrollar iniciativas piloto, y al más alto nivel jerárquico (Primer Ministro – Presidencia del Gobierno), busca y refleja la necesidad de apoyar una visión política ambiciosa y estratégica para que pueda traducirse en "políticas sólidas, en estructuras fuertes y en voces potentes".

⁸¹ Algunos han intentado incluso una clasificación de modelos entre estas iniciativas. En efecto, a fines de los 90, se encontraron 5 modelos: a) el "modelo" chileno, en el cual el Instituto Nacional de la Juventud se concentra en el desarrollo de estudios e investigaciones que le permitan conocer cabalmente 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 tampoco ejecuta directamente programas específicos, pero cumple un rol central en la asignación de recursos y en la evaluación de la gestión de «terceros»; c) el modelo colombiano, en el cual la prioridad estuvo centrada en el apoyo al desarrollo de políticas municipales y locales de juventud; d) el modelo mexicano («Causa Joven») donde el énfasis estuvo en 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.

estas instancias no disponen de marcos regulatorios o mandatos precisos y no cuentan con suficientes recursos financieros que les permitan la constitución de equipos estables de profesionales y especialistas idóneos.

La existencia de estos organismos constituye un avance en la región, aun cuando en la mayor parte de los países la complejidad institucional que pretende beneficiar a la juventud no se ha reducido con su creación. Probablemente sea tiempo de impulsar una segunda generación de organizaciones de la juventud, a fin de consolidar un marco institucional efectivo en la región.

Brasil es un país que en este tema, ha dado un paso adelante en los últimos años. Ha definido un marco legal e institucional que depende directamente de la Presidencia de la República: una Secretaría de la Juventud cuya labor principal es la articulación de las demandas de la sociedad civil hacia el Estado y un Consejo Nacional de la Juventud en el que se congregan diferentes organismos juveniles y vinculados con la juventud. En Estados Unidos ha sido creada la alianza "Una visión compartida para la Juventud", (2004) por los departamentos de Educación, Trabajo, Salud y Justicia, a la que se han sumado el departamento de Vivienda, el Instituto de Seguridad Social y la Corporación para el Servicio Comunitario. Su finalidad es articular esfuerzos y construir una visión y acción comunes respecto de la juventud (Camacho 2007).

El desafío para muchos países no es qué hacer a favor de los jóvenes sino cómo llevar a cabo iniciativas que resulten verdaderamente útiles para ellos.

Un problema institucional básico es la existencia de iniciativas o programas que no pueden atender a la gran cantidad de jóvenes que hay en la región y que tienen características y necesidades heterogéneas. 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 es asumir que la dispersión institucional va a seguir existiendo por lo cual es necesario generar mecanismos para que ella no dificulte a los jóvenes llegar a los servicios que realmente necesitan. Una experiencia de esto son los centros de atención de "ventanilla única" en los Estados Unidos (recuadro 11). En ellos la diversa oferta institucional se concentra en el nivel local para una atención ordenada y unificada de los jóvenes. En esta opción institucional lo que importa es el vínculo final con el joven. La idea es simple: la dispersión y heterogeneidad forman parte de la estructura de los gobiernos y, por tanto, mejor reconocerlas; pero el joven no tiene por qué sufrirlas. Aun siendo múltiples las instituciones que se orientan a éstos deberían tener solo una vía para que los jóvenes se relacionen con ellas.

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 de descuento llamada "Poder Joven", que les otorga descuentos en más de once mil establecimientos afiliados.

Recuadro 11
El sistema "One Stop" o ventanilla única para la
provisión de servicios de capacitación
y empleo en USA

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.

Fuente: Camacho (2007).

En el caso de los jóvenes socialmente más desvinculados, se requieren mecanismos más directos de contacto. Allí están la valiente labor que desarrolla el Programa de Jóvenes en Riesgo en Guatemala o el National Youth Service de Jamaica.

Los países de la región deben seguir avanzando en una institucionalidad al servicio de los jóvenes que potencie los resultados de las acciones que desarrollan. Si los programas a favor de los jóvenes no están en el marco de una política pública y en un plan de acción nacional, es decir si no responden a un marco estratégico determinado existe el riesgo de que no produzcan efectos generalizables y no meramente coyunturales.

Es importante destacar que bajo la iniciativa del Secretariado 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 las mismas. Estos planes requieren una institucionalidad adecuada. Algunos países han avanzado en este reto. La Red de Empleo Juvenil (YEN) viene trabajando directamente en Brasil, Ecuador y Jamaica entre otros países, estableciendo guías e instrumentos que podrían ser seguidos por otras sociedades⁸².

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.

- **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 ambos actores sociales 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 su mayor participación e incluyendo este tema en las agendas institucionales y en las del diálogo social.

La presencia de jóvenes es baja en las organizaciones de trabajadores, a juzgar por sus tasas de afiliación (Castillo 2007). Hay distancia entre jóvenes y sindicatos porque muchos no aspiran a pertenecer a algún gremio de trabajadores por el tipo de

⁸² <http://www.ilo.org/yen>

empleo al que acceden y debido al hecho que algunas organizaciones sindicales no han incorporado suficientemente en su agenda los aspectos de la realidad laboral que más interesan a los jóvenes.

Las organizaciones de trabajadores han aceptado el desafío de actuar a favor del empleo de los jóvenes, lo cual supone fomentar políticas laborales que le den prioridad a la calidad del empleo, establecer vínculos con las comunidades locales, reforzar el papel de la educación y promover una mayor participación juvenil (recuadro 12). 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 sociales. 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 es igualmente baja (Yurén 2007). Estas organizaciones han sido bastante activas en cuanto al diseño e implementación de iniciativas orientadas a mejorar no sólo la aparición de nuevas empresas lideradas por jóvenes sino también a mejorar el empleo juvenil en general. Ejemplos son

el impulso a la Red de Empleo Juvenil en Jamaica (promovida por la Federación de Empleadores), el fomento de la participación de empresarios jóvenes en las organizaciones de empleadores y la vinculación con entidades de formación en algunos países. Incluso existen asociaciones de jóvenes empresarios que

Recuadro 12
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 (ecologismo, 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.

Fuente: Castillo (2007).

se han multiplicado en la región y se han convertido en un semillero de directivos de organizaciones empresariales y de iniciativas para el desarrollo local y de sus respectivos países. Hay, además, una dimensión internacional en la vida de estas asociaciones (recuadro 13).

Otro nivel de trabajo es ubicar el tema del empleo juvenil en la agenda del diálogo social. En la mayoría de países de la región existen instancias de este diálogo, con mayor o menor alcance. En el mejor de los casos, el mismo es tripartito, es decir, participan además de los actores sociales, el Estado quien debe representar a quienes usualmente no tienen representación, en este caso los jóvenes. Una de las formas en que este proceso podría operar sería a través del establecimiento de 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.

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 las modificaciones en la legislación laboral, en las que hay diferencias pero es claro que a través de un proceso de diálogo abierto y basado en estudios técnicos, se pueden llegar a consensos en éste como en otros temas.

Recuadro 13 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, 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.

Fuente: Yuren (2007)

Ello requiere que los actores sociales adopten medidas acercando posiciones, abriendo espacios para la discusión técnica, eliminando prácticas que perjudiquen

o que la otra parte sienta que la perjudican o generando servicios que sean de utilidad para los jóvenes como la participación de los agentes productivos en la inspección de las condiciones de trabajo. Al mismo tiempo, los gobiernos deben tratar de fomentar el diálogo social informado y técnico, lo cual supone acceso a la información, capacitación en los temas a discutir y negociación de las partes más allá de obstáculos administrativos o jurídicos que limiten este proceso que debe ser dinámico.

La participación de la juventud en el desarrollo de nuestros países es imposible de conseguir solo con políticas públicas. La activa contribución de las organizaciones de empleadores y trabajadores es indispensable. La consecución del objetivo de jóvenes desarrollando trayectorias de trabajo decente será posible si, entre otras cosas, ellos participan de y se sienten representados por estas organizaciones.

4. A modo de conclusión

En la Declaración de Mar del Plata (2005), de su IV Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la OEA señalaron: "Reconocemos que el crecimiento económico es una condición básica e indispensable, pero no suficiente para enfrentar las elevadas tasas de desocupación, la pobreza y el crecimiento de

la economía informal. Reconocemos que solo los países que han logrado crecimiento económico sostenido han tenido éxito en disminuir la pobreza. Sin embargo, en el pasado reciente, algunos países de nuestro Hemisferio han pasado por períodos de crecimiento económico que no se han traducido en tasas de empleo equivalentes, acentuando los problemas existentes de alta concentración de ingresos, pobreza e indigencia. El desafío consiste en sostener tasas más altas de crecimiento con equidad e inclusión social, y generar mayores oportunidades, inversión y desarrollo social" (n.8).

En Latinoamérica en el último cuarto de siglo, desde la llamada década perdida, se ha reposicionado el debate sobre la naturaleza del desarrollo y cómo conseguirlo: se reconoce la importancia del crecimiento económico y la necesidad de promover, simultáneamente, equidad e inclusión social.

En una reciente reunión del Foro Económico Mundial sobre Latinoamérica (Santiago de Chile 2007), el selecto grupo de participantes sugirió cinco políticas prioritarias que inspiren un programa de acción orientado a la consecución de alta productividad y crecimiento con equidad. Entre ellas destacaron la necesidad de mayor inversión en educación con atención especial a su calidad, subrayando la importancia de la relación entre educación de la juventud y prosperidad nacional, la que es cada vez más clara para responsables del

sector público y dirigentes del sector privado. En dicho evento la Vice–Presidenta del Banco Mundial para América Latina y el Caribe destacó: "Para conseguir y mantener un alto crecimiento es necesario enfrentar la falta de equidad y fortalecer las políticas sociales en la región".

En el siglo XXI, América Latina necesita articular fortalecimiento democrático y promoción del trabajo decente para construir un desarrollo inclusivo que merezca el calificativo de humano. Sus sociedades no pueden estar divididas entre quienes son asistidos y quienes tienen trabajo.

En dicha tarea la atención a la juventud es crucial pues son cada vez más y se han constituido en grupo mayoritario entre los electores y ciudadanos. Su contribución al crecimiento –a través de empleos o emprendimientos productivos– es crucial para que la región se inserte ventajosamente en la globalización. Su creciente acceso al trabajo decente va a contribuir con mejorar la calidad del progreso de nuestras sociedades. Políticas en favor de los jóvenes, especialmente los más pobres y excluidos, es una inversión en el presente y futuro de las democracias de la región. Los jóvenes han empezado a conformar un contingente cada vez mayor de la fuerza laboral. Debido a la insuficiente creación de empleo en la región los jóvenes terminan ocupando los segmentos más precarios de los empleos disponibles. Su tasa de

desempleo supera ampliamente a la de los trabajadores adultos y las mujeres jóvenes enfrentan mayores niveles de exclusión. A pesar de que se han propuesto diversas políticas para favorecer la inserción laboral de los jóvenes la mayor parte de ellas han estado orientadas fundamentalmente a reducir los costos relativos a su contratación como los convenios de formación o aprendizaje.

De ahí la importancia de poner a disposición de funcionarios públicos y actores sociales los resultados de un análisis de la realidad de la juventud, desde la perspectiva del trabajo decente, y propuestas así como experiencias para una mejor participación juvenil en el mercado laboral y el mundo productivo.

La idea central del presente Informe es la de aportar a la creación de las condiciones para que la mayoría de jóvenes, al sur del río Grande, accedan a empleos productivos y puedan avanzar en el trabajo decente pues así se facilita su participación en la generación de riqueza y en los frutos del progreso con el que contribuyen.

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)

Políticas en favor de los jóvenes, especialmente los más pobres y excluidos, son una inversión en el presente y futuro de las democracias de la región.

y el trabajo (entendido como autoempleo o empleo dependiente) deban facilitar trayectorias personales exitosas debe ser parte de dicho contrato.

Resulta importante tomar en cuenta que jóvenes en el Cono Sur tienen un gran respeto por sus abuelos porque supieron, a su paso como trabajadores, conseguir ingresos; pero especialmente beneficios sociales (aunque exiguos en algunos casos) que disfrutaban luego de haber dejado de trabajar. Dichos jóvenes ven a sus padres en desventaja al recurrir a trabajos precarios e informales para conseguir parte del sustento que requiere la familia para sobrevivir.

Hay algo que se quebró en las sociedades de la región y que hoy debe ser recuperado, en lo esencial. Además hay conquistas sociales que no fueron alcanzadas por dichas sociedades en el Siglo XX y que deben ser objeto de la acción colectiva en el nuevo milenio. No se trata de volver al pasado. Se trata de construir un modelo de convivencia en la que todos los individuos tengan las mismas oportunidades y puedan contribuir y beneficiarse del progreso común.

Es importante en este Informe el esfuerzo por caracterizar mejor a la juventud, que no es una realidad homogénea. Una juventud que no debe ser vista como problema sino como oportunidad, sin caer en falsos

romanticismos. Una juventud que debe ser comprendida como activo de nuestros países; activos que en muchos casos debe ser puesta en valor pues, por problemas estructurales o coyunturales, tienen menos oportunidades para salir de la pobreza o la marginación.

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 identificado retos más allá del tradicional lugar común referido al desempleo de los jóvenes. Quienes, entre 15 y 24 años, no estudian ni trabajan configuran una preocupante realidad común a toda Latinoamérica. Pero más allá de esto, la idea mencionada se articula con la visión del desarrollo como expansión de las libertades humanas. Los jóvenes de la Patria Grande deberán, ojalá en el corto plazo, tener –sin distinciones– un amplio abanico de opciones y las condiciones –personales e institucionales– para, a partir de ellas, conseguir logros individuales, familiares y sociales. En ello el trabajo es crucial.

Una contribución importante es la sugerencia de pasar de pocas o muchas acciones coyunturales a favor de los jóvenes, de escasa envergadura y limitados beneficiarios, a la formulación de estrategias más comprehensivas en el tiempo y que permitan a los mismos jóvenes y a otros actores sociales, y no solo al sector

público, embarcarse en la concreción de políticas que faciliten mejor educación para el trabajo y la capacidad emprendedora así como iniciar, y proseguir, la vida laboral en las mejores condiciones posibles (respeto a los derechos laborales fundamentales, empleos dignos o inicio de emprendimientos con posibilidades reales de prosperar, acceso a la protección social y participación en el diálogo que va moldeando su propia realidad y la de las sociedades en las que viven). No hay recetas únicas pues cada realidad es distinta; no obstante los países latinoamericanos den la impresión de parecerse mucho entre sí. Incluso en algunos de ellos las realidades internas varían notablemente del campo a la ciudad o de sectores económicos en contacto con el competitivo mundo globalizado o no.

La propuesta central es que cada país debe construir y revisar periódicamente, con el concurso de los mismos jóvenes, una institucionalidad adecuada para la promoción de trayectorias de trabajo decente de sus jóvenes. Ello supone una mejor articulación con la evolución que va teniendo el mundo productivo; no puede haber desfase con los desafíos que éste plantea. Ingresar a este mundo en condiciones precarias o en la informalidad no es bueno, así que se hace necesario un inteligente marco regulador que combine protección y promoción de los trabajadores en general, sin excluir a los jóvenes. Se requiere innovación, respetando

la dignidad personal de los jóvenes, para que accedan a más y mejor protección social. La educación y formación para el trabajo es esencial para que los jóvenes puedan integrar sus energías a la construcción del progreso común. Es importante, en el mundo contemporáneo, que la juventud pueda ser formada para desarrollar su capacidad emprendedora y para que se orienten hacia la iniciativa empresarial no por falta de trabajo sino por haber descubierto una necesidad de bienes y servicios que permitan sobrevivir a la empresa que inician. La promoción de la mejor inclusión social de ciertos grupos de mujeres jóvenes así como de la juventud rural e indígena es importante para que América Latina aproveche la totalidad de la laboriosidad y creatividad de los jóvenes en la construcción del desarrollo humano.

La importancia de un marco institucional que dote a todas estas iniciativas de capacidad de concreción es crucial. Para ello la contribución de las organizaciones de trabajadores y empleadores, independiente y conjuntamente, es decisiva.

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 cotidiana de la gente la promoción del trabajo decente entre los jóvenes de América Latina es esencial.

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

BIBLIOGRAFÍA

ABDALA, Ernesto. *Formación profesional: aportes desde Prejal*. Lima: OIT, 2007. Documento de Trabajo (versión electrónica).

ARAUJO, Eduardo. *Marco institucional*. Lima: OIT, 2007. Documento de Trabajo (versión electrónica).

ARTETA, María. *Educación y empleo juvenil en América Latina y el Caribe*. San José: OIT, 2007. Documento de Trabajo (versión electrónica).

AYALA, José. *Instituciones y Economías*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1999. 448 p.

BARBAGELATA, Héctor–Hugo. *Formación y legislación del trabajo*. Montevideo: CINTERFOR, 2003.

BARRENO, Leonzo. *Educación superior indígena en América Latina*. IESALC, 2002.

BID. *Evaluación de los programas Joven en América Latina*. Washington DC: BID, 2006.

BOSNA, Neil y HARDING, Rebeca. *Global Entrepreneurship Monitor Summary Results 2006*. Global Entrepreneurship Monitor, 2006.

CAMACHO, María Claudia. *Juventud y empleo en Estados Unidos: principales elementos de las políticas activas de mercado de trabajo*. Documento de Base. Washington DC: OEA, 2007.

CALDERÓN, Miguel. *Reflexión sobre los problemas de calidad de la formación profesional. Mecanismos para hacer más transparente el mercado formativo*. Lima: OIT, 2007. Documento de Trabajo (versión electrónica).

CASTILLO, Gerardo. *Trabajo decente para la juventud: propuestas y experiencias sindicales*. Lima: OIT, 2007. Documento de Trabajo (versión electrónica).

CEPAL. *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*. Santiago de Chile 2005.

_____ *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, 2007.

CEPAL Y ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE LA JUVENTUD. *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias.* CEPAL y OIJ, octubre 2004. 15 p.

CHACALTANA, Juan. *Empleos para los Jóvenes.* Lima: CEDEP, CEPAL, 2006. 268 p.

DIEZ DE MEDINA, Rafael. *Jóvenes y empleo en los noventa.* Montevideo: CINTERFOR, 2001.

DURAN, Fabio. *Protección social y juventud.* Lima: OIT, 2007. Documento de Trabajo (versión electrónica).

DURYEA, Suzanne; EDWARDS, Alejandra Cox y URETA, Manuelita. *Critical decisions at a critical age. Adolescents and young adults in Latin America.* Washington D.C.: BID, October 2003.

FARES, Jean; MONTENEGRO, Claudio y ORAZEM, Peter. *How are youth faring in the labor market? Evidence form around the world.* Washington D.C.: The World Bank, 2006. 31 pp (versión electrónica).

FNUAP. *Jóvenes en movimiento. Suplemento Especial del Estado de la Población Mundial.* Nueva Cork: Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2006.

FREEMAN, Richard. *La gran duplicación: los efectos de la globalización sobre los trabajadores en el mundo.* En: Chacaltana, J. et al. *Cambios globales y el mercado laboral Peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo.* Lima: Universidad del Pacífico, 2005.

GILL, Indermit y Otros. *Repensar el crecimiento.* En: *Finanzas y Desarrollo.* Marzo 2006. 5 pp.

GONZÁLES, Luis. *Notas sobre emprendimientos juveniles.* Lima: OIT, 2007. Documento de Trabajo (<http://www.oit.org.pe/tdj/docs>).

GUTIERREZ, Catalina, ORECCHIA, Carlo, PACI, Pierella y SERNEELS, Pieter. *Does employment generation really matter for poverty reduction?* Washington DC: The World Bank, May 2007.

GILLETTE, May y PATRINOS, Harry. *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994–2004.* Banco Mundial, Mayol Ediciones, 2005, 304 pp.

HENDERSON, Humberto. *La promoción del empleo juvenil en las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo: análisis y propuestas.* En: *Revista Derecho Laboral*, T.XXXVIII, No 178, Montevideo, 1997. pp 358 a 370.

HERNANI-LIMARINO, Werner. *Estudio sobre empleo e indígenas en Bolivia. Presentación en Power Point.* OIT–Oficina Subregional Andina. 2007.

JARAMILLO, Miguel. *Los emprendimientos juveniles en América Latina ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?* En: *Tendencias y Debates*, 3. Buenos Aires: Red Etis, 2004.

KANTIS, Hugo. *Developing Entrepreneurship: Experience in Latin America and Worldwide.* Washington D.C.: Inter–American Development Bank, 2005.

LASIDA, Javier y RODRIGUEZ, Ernesto. *Entrando al Mundo del Trabajo: Resultados de Seis Proyectos entra 21”.* International Youth Foundation, 2006.

LEVAGGI, Virgilio. *Democracia y Trabajo Decente en América Latina.* Lima: OIT, 2006, 161 pp.

LLISTERRI, Juan José; KANTIS, Hugo; ANGELELLI, Pablo y TEJERINA, Luis. *Is youth entrepreneurship a necessity or an opportunity?* Washington D.C.: Inter–American Development Bank, 2006.

LOAYZA, Norman y RADDATZ, Claudio. *The composition of growth matters for poverty alleviation.* Washington D.C.: The World Bank, September 2005.

LONDOÑO, Juan Luis y GUERRERO, Rodrigo. *Violencia en América Latina: epidemiología y costos.* Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento de Base R–375. Washington: BID, 1999.

MASÍAS, Carmen. *Un estudio del perfil de los jóvenes que no estudian ni trabajan.* Lima: OIT, 2007. Documento de Trabajo (versión electrónica).

MARINAKIS, Andrés (2007). *¿Salario mínimo específico para los jóvenes?* Santiago: OIT, 2007. Documento de Trabajo (<http://www.oit.org.pe/tdj/docs>).

NACIONES UNIDAS. *Resolución aprobada por la Asamblea General 55/2. Declaración del Milenio.* Setiembre de 2000.

_____. *World Youth Report 2003: The global situation of young people.* Geneva: United Nations, 2004.

_____. *World Youth Report 2005: Young People Today and in 2015.* New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2005.

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

_____. *Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos.* 2005

_____. *Crecimiento, competitividad y empleo en el Mercosur.* Lima: OIT, 2006

_____. *Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006–2015.* XVI Reunión Regional Americana. Brasilia: OIT, mayo de 2006.

_____. *Trabajo Decente, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª Reunión.* Ginebra: OIT, 1999

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

_____. *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente, Informe VI. Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío, Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión.* Ginebra: OIT, 2005.

PEREZ SOSTO, Guillermo. *Trabajo decente para la juventud en Argentina.* Documento de Base. Buenos Aires: OIT, 2005 (versión electrónica).

QUINTINI, Glenda y MARTIN, Sébastien. *Starting well or losing their way?* OECD Social Employment and Migration Working Papers, 2006.

READ, Mary. *Decent work for youth in Jamaica.* ILO Working Paper, 2007.

REGELBRUGGE, Laurie. *What works in Youth employment: the impact of new information technologies.* International Youth Foundation, 2001.

RODRIGUEZ, Ernesto. *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.

RODRIK, Dani (2005). *Políticas de diversificación económica.* En: Revista de la CEPAL 87, diciembre 2005.

ROSAS, Gianni y ROSSIGNOTTI, Giovanna (2005). *Empezar bien el milenio, con empleo decente para los jóvenes.* En: Revista Internacional del Trabajo, Vol. 124. No. 2.

SEN, Amantya Kumar. *Desarrollo y Libertad.* Planeta, 2000. 440 pp.

STIGLITZ, Joseph E. *Making globalization work.* W.W. Norton, 2003. 384 pp.

THE WORLD BANK. *Work Development Report: Development and the next generation.* Washington D.C.: The World Bank, 2007.

TUEROS, Mario (2007). *Emprendimiento juvenil.* Lima: OIT, Oficina Subregional Andina, 2007. Documento de Trabajo (versión electrónica).

VALENZUELA, María Elena (2007). *Inclusión social y juventud.* Documento de Base OIT.

VARGAS, Fernando. *40 preguntas sobre competencia laboral.* Montevideo: CINTERFOR, 2004, 135 p. (Papeles de la oficina técnica, 13).

VEGA, María Luz. *Legislación laboral y empleo juvenil.* OIT, 2007, Documento de Base (versión electrónica).

WELLER, Jürgen, Ed. *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. CEPAL; Mayol Ediciones; GTZ. Bogotá, 2006, 302 p.

WHITE, Simon y KENYON, Peter. *Enterprise-based Youth Employment Policies, Strategies and Programmes: Initiatives for the Development of Enterprise Action and Strategies*. In: Skills Working Paper No. 1 – InFocus Programme on Skills, Knowledge and Employability. Geneva: ILO, 2004.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Informe mundial sobre violencia y salud*. World Health Organization, 2005.

ZAGHA, Roberto; NANKANI, Gobind y GILL, Indermit. *Repensar el crecimiento*. En: Finanzas y Desarrollo, marzo 2006.

YAMADA, Gustavo. *Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿vale la pena el esfuerzo?* Documento de Base N° 78. Lima: CIES – Universidad del Pacífico, 2006.

YUREN, Andrés. *La contribución de las organizaciones de empleadores*. Santiago: OIT, 2007. Documento de Trabajo (versión electrónica).

Páginas web:

Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/>

CEPAL STAT – Estadísticas de América Latina y el Caribe: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

ILO Bureau of Statistics – LABORSTA: <http://laborsta.ilo.org/>

Informe sobre la educación superior de los pueblos indígenas en América Latina: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/indigenas/informes/alatina.htm>

OIT – Oficina Regional para América Latina y el Caribe:

<http://www.oit.org.pe/portal/index.php>

Programa Joven Emprendedor Rural. México: http://www.sra.gob.mx/internet/informacion_general/programas/fondo_tie-rras/index.html

Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo. Ministerio de Trabajo y Empleo. Brasil: <http://www.mtb.gov.br/pnpe/default.asp>

Red para la difusión de alternativas educativas, de investigación y de inserción laboral de sectores al margen del desarrollo en América Latina – redEtis: <http://www.redetis.org.ar>

Servicio Nacional de Aprendizaje. Colombia: <http://www.sena.edu.co/>

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Chile: <http://www.sence.cl/>

World Entrepreneurship Monitor: <http://www.gemconsortium.org/>