

**Oficina Internacional del Trabajo. La formación para el empleo:
La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes**

**88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo,
junio de 2000, Ginebra, Suiza. Informe V**

El quinto punto del orden del día de la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de junio de 2000, consistió en la discusión general de los temas del desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo. Dicha discusión estuvo estructurada en torno al Informe V, presentado a la Conferencia, que llevara por título «La formación para el empleo: la inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes».

Tal como se indica en la introducción del mencionado Informe, el Consejo de Administración de la OIT decidió, en su reunión de marzo de 1998, que el desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo fuesen objeto de discusión general en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000. Para ello, se elaboró un Informe que tenía por objetivo estimular la discusión en torno a los siguientes temas:

231

- El nuevo contexto de desarrollo de los recursos humanos y de la formación para el empleo y la nueva demanda de capacitaciones y competencias, en una economía mundial cada vez más integrada y en una sociedad de conocimiento y capacitaciones (capítulo I).
- La justificación del desarrollo de los recursos humanos y de la formación para aumentar la competitividad, la empleabilidad, y la equidad en el empleo, y las respectivas funciones de la educación básica, la formación inicial y la formación continua para promover y mantener la empleabilidad (capítulo II).
- La cuestión específica del empleo y la formación de los jóvenes (capítulo III): una cuestión que el Consejo de Administración de la OIT decidió, en su reunión de marzo de 1999, que formase parte de la presente discusión general.
- El desarrollo de recursos humanos y la formación para el empleo constituyen un desafío para el mundo actual: nuevas políticas y marcos institucionales y nuevos cometidos para los actores de la formación (capítulo IV).

En función del tema central de esta publicación de Cinterfor/OIT, se presentará aquí parte de la introducción del Informe en la cual se delimitan esquemáticamente los objetivos del desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo, así como una selección de pasajes del Capítulo III, dedicado específicamente al empleo y la formación de jóvenes¹.

Los objetivos del desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo

El desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo desempeñan un papel importante, por no decir decisivo, para promover el crecimiento económico equitativo; sus beneficios se extienden a las personas, a las empresas y a la economía, y la sociedad general, y pueden contribuir a que los mercados de trabajo funcionen mejor.

En este informe se considera que el desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo constituyen actividades de educación, formación inicial, formación continua y formación de por vida, que desarrollan y mantienen la empleabilidad y productividad de las personas durante toda su vida.

232

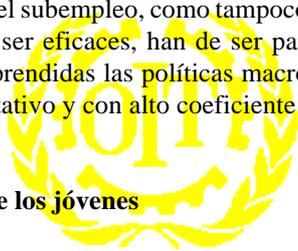
El desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo son una ayuda importante para los hombres y mujeres concretos, que pueden mantener así su empleabilidad y adaptabilidad en un mercado de trabajo en continua evolución por influencia de la mundialización, del cambio tecnológico y de los nuevos modos de organizar el trabajo. La educación y formación iniciales ponen el fundamento de su empleabilidad personal, al tiempo que la formación continua y la enseñanza permanente les dan los medios para mantenerla a lo largo de toda su vida laboral. El desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo mejoran sus posibilidades de encontrar y mantener un empleo; mejoran su productividad en el trabajo y su capacidad de obtener ingresos, elevan su nivel de vida y amplían sus posibilidades y oportunidades de carrera. Desarrollando la capacidad de los trabajadores para la prosecución de sus intereses colectivos e individuales, la educación y la formación fomentan un entorno favorable a la democracia económica y política. Constituyen, además, un instrumento adecuado para el desarrollo de las nuevas capacitaciones, competencias y actitudes sociales, así como de la tolerancia y de la solidaridad que tan necesarias son para la participación económica, social y política en un mundo cada vez más integrado y sometido a continua evolución. Estas capacitaciones comprenden un buen conocimiento de las lenguas extranjeras, así como la capacidad de entenderse y comunicar con gentes de diversas culturas y credos. Por último, la educación y la formación son indispensables a las personas que han de vivir en una sociedad que se basa en el conocimiento, las comunicaciones y la tecnología.

Las empresas pueden también obtener beneficios de la educación y de la formación, porque mejoran la productividad y aumentan los ingresos de los trabajadores. Para que las empresas puedan acrecentar la calidad de sus productos y servicios tienen que disponer de unos trabajadores dotados de una base educativa y formativa sólida: solo así conseguirán ser competitivas en los mercados mundiales.

Como las personas individuales y las empresas, la economía y la sociedad en general se benefician también del desarrollo de los recursos humanos y de la formación. Utilizando mejor el potencial humano, la economía se hace más productiva, innovadora y competitiva. La formación puede contribuir a eliminar desajustes de las capacitaciones por sectores, regiones y ocupaciones. En los países industriales o en rápido proceso de industrialización, las inversiones masivas en educación y formación han generado importantes aumentos de productividad, un rápido crecimiento económico y toda una serie de progresos sociales.

La promoción de la justicia social y de la igualdad de trato en el empleo constituye otro objetivo importante del desarrollo de los recursos humanos y de la formación. La educación y la formación tienen un importante cometido que desempeñar para el fomento de la integración del mercado de trabajo y la inserción de los grupos de población susceptibles de discriminación: por ejemplo, las mujeres, los jóvenes, los trabajadores mayores y los grupos desfavorecidos (como las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los migrantes).

Así pues, el desarrollo de los recursos humanos y la formación pueden contribuir mucho a promover los intereses de los individuos, de las empresas y de la economía y la sociedad. Pero, la educación y la formación no pueden por sí mismas solucionar los problemas del desempleo y del subempleo, como tampoco los derivados de la pobreza y de la exclusión social. Para ser eficaces, han de ser parte integrante de las políticas económicas y sociales, comprendidas las políticas macroeconómicas que fomentan el crecimiento económico equitativo y con alto coeficiente de empleos, y el progreso social.



233

El empleo y la formación de los jóvenes

Los impedimentos al empleo de los jóvenes (entre los 15 y los 24 años) han aumentado mucho en los últimos años. Hay actualmente una cantidad realmente desproporcionada de jóvenes que sufren un desempleo a largo plazo y se ven reducidos a trabajos precarios o de duración determinada, o a empleos de mala calidad y escasos ingresos. Por consiguiente, muchos jóvenes abandonan el mundo del trabajo (o ya no pueden entrar en él) y pasan a engrosar el número de los desempleados. Los jóvenes socialmente desfavorecidos son los más afectados, con lo que se perpetúa el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión social. Los problemas de desempleo juvenil están presentes en todas partes, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, aunque en los países en desarrollo (donde pocas personas pueden permitirse estar sin ningún trabajo) el problema del empleo constituye más bien un problema de subempleo y bajos salarios en el sector formal y de empleos de baja calidad en el sector informal, cuyo ámbito es especialmente amplio.

El empleo juvenil se ha convertido en una cuestión prioritaria para las organizaciones de empleadores y de trabajadores de todo el mundo. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) presentó su programa de acción sobre el empleo juvenil

a la primera reunión (1998) del Consejo General de la OIE. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) tiene asimismo un plan de acción sobre el empleo juvenil. Muchas organizaciones juveniles intervienen en la promoción y en los proyectos de fomento del empleo juvenil. La Organización de Estados Americanos tiene un proyecto multinacional (Young Americans Business Trust – YABT) que promueve el desarrollo de las microempresas, la formación en capacitaciones empresariales y los servicios de apoyo a los jóvenes del Caribe y las Américas. Las Directivas para las políticas de empleo en el año 2000 de la Comisión Europea urgen a los Estados miembros a asegurarse de que todos los jóvenes desempleados puedan acogerse a nuevas oportunidades antes de los seis meses de desempleo, por medio de la formación, la readaptación, las prácticas laborales, un empleo u otras medidas de empleabilidad con vistas a una integración efectiva en el mercado de trabajo.

La OIT ha estado trabajando durante mucho tiempo para concienciar la opinión pública sobre las cuestiones relativas al empleo juvenil. En 1970 adoptó la Recomendación n° 36 sobre los programas especiales para los jóvenes, que da orientaciones en relación con los programas especiales que tienen por objeto permitir que los jóvenes participen en actividades destinadas al desarrollo económico y social de su país, y especifica las condiciones en que deben actuar. En 1986 y 1996, el empleo juvenil se inscribió en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, y en 1996 la Conferencia, en sus conclusiones para lograr el pleno empleo, hacía un llamamiento a los países para que planificasen y aplicasen medidas especiales para aumentar la empleabilidad de los grupos con necesidades especiales, entre ellos los trabajadores jóvenes.

234 *Asimismo, la OIT ha puesto en ejecución un programa de acción sobre el desempleo de los jóvenes que pone de relieve la importancia de mejorar las condiciones económicas generales y de reforzar la participación tripartita, insistiendo en la necesidad de una información adecuada sobre el mercado de trabajo, y de unas medidas cuidadosamente centradas en objetivos concretos y de supervisión y evaluación. La OIT ha establecido una base de datos con el nombre de Indicadores clave del mercado del trabajo (ICMT), que comprende el desempleo juvenil, desglosado por sexos. La OIT dispone actualmente de una página en red sobre el empleo juvenil² que brinda información sobre las publicaciones, indicadores y prácticas óptimas de empleo juvenil, y está en proceso de preparar manuales sobre el empleo juvenil para uso de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La OIT también ha emprendido actividades a nivel nacional para fomentar el empleo de los jóvenes en Brasil y Fiji.*

Además, la OIT se ha comprometido seriamente en la erradicación del trabajo infantil, que está en la raíz de las malas condiciones de trabajo de los jóvenes. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) está actualmente en actividad en 90 países de Asia, África, América Latina y Europa. En junio de 1999, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó un nuevo Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil. La erradicación del trabajo infantil suprimiría un obstáculo importante a la asistencia a la escuela y mejoraría las condiciones del aprendizaje tradicional.

Recientemente se han emprendido otras actividades internacionales, entre las cuales cabe citar Foro Mundial de la Juventud del Sistema de las Naciones Unidas y la primera Conferencia Mundial de Ministros encargados de la Juventud. Habida cuenta del creciente consenso sobre la necesidad urgente de ayudar a los jóvenes a obtener un trabajo adecuado, el Consejo de Administración de la OIT decidió que convenía poner un particular énfasis en los jóvenes durante la discusión general sobre desarrollo de los recursos humanos y formación para el empleo, en la reunión del año 2000 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Políticas y programas

Para que la educación y la formación tengan repercusiones positivas en el empleo de los jóvenes, tienen que ser cuidadosamente planificadas y recibir la financiación adecuada. Deberían darse incentivos para animar a los jóvenes a invertir en formación, y convendría que estos formaran parte integrante de las políticas y programas de empleo juvenil. La integración efectiva de las políticas económicas, sociales y de formación destinadas a los jóvenes supone una estrecha colaboración entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, y entre los sectores público y privado, así como una plena cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de toda la comunidad en general. Aunque ello vaya más allá del ámbito de este informe, las políticas macroeconómicas que afectan la demanda total de trabajo y las políticas microeconómicas que afectan la oferta laboral, pueden también desempeñar una función importante para mejorar las perspectivas de mejorar los empleos para los jóvenes.

Los países desarrollados tienen con frecuencia un tipo de formación que se combina con otras políticas activas del mercado de trabajo. Unos programas bien concebidos y adecuadamente financiados deberían ofrecer a los jóvenes trabajadores desfavorecidos un conjunto de servicios, entre ellos una educación que complemente sus lagunas, formación para el trabajo, asistencia para buscar empleo, y facilitarles la adquisición de una experiencia laboral. Los datos correspondientes a los Estados Unidos apuntan en la dirección de que no basta con ofrecer unos pocos servicios. Además, se suele considerar que los programas de mercado de trabajo de los Estados Unidos no han funcionado bien en los pasados tres decenios, o que su ayuda ha sido meramente marginal y que por lo tanto no justifica los costos. Solo el programa Job Corps (un programa de gran intensidad, en régimen de internado y con costos muy elevados, que impartía un volumen muy considerable de educación complementaria y de formación profesional) obtuvo progresos significativos en el empleo y en los ingresos, al tiempo que la entidad patrocinadora obtenía unos beneficios netos substanciales por encima de los costos³. Unos programas similares (que se llevaron a cabo en Francia, Suecia y el Reino Unido y que abarcaron gran parte de la fuerza de trabajo de menos de 20 años) mejoraron también el índice de empleo que los participantes registraron a continuación. Los programas que dan mejores resultados suelen ser patrocinados por los empleadores en materia de formación en el empleo y de experiencia en el trabajo. Sin embargo, los participantes en estos programas tienden a desplazar, en gran escala, a los empleados regulares, tanto adultos como jóvenes: este desplazamiento reduce mu-

235

cho (y puede llegar a anular) las ventajas que el conjunto del programa pueda suponer para el empleo.

Los programas mal planificados y con financiación escasa no sirven más que para presionar a los jóvenes para que acepten falsos empleos mal remunerados, que se presentan como formación en el trabajo y en los que los empleadores tienen poco interés en ofrecer una formación real. El aumento de las prestaciones condicionadas (trabajo o actividad obligatoria para poder acogerse a las prestaciones) podría haber fomentado el rápido crecimiento de la desocupación juvenil inactiva en países como Suecia y el Reino Unido. Muchos jóvenes aceptan una retribución inferior durante (y aun después) de su participación en los programas de mercado de trabajo, pero hay otros que optan por no seguir acogiéndose a las prestaciones oficiales, abandonan la fuerza de trabajo y se buscan la vida por otros caminos (la familia, el sector informal y a veces la delincuencia) antes que ingresar en los programas que ofrecen las administraciones públicas, de mala calidad y mal pagados.

Educación y formación profesional

236

La educación y formación profesional suele dirigirse a los jóvenes entre los 16 y los 24 años, y tiene que hacer frente a los complejos problemas que presenta la formación de los jóvenes. La formación profesional patrocinada por las instituciones públicas de muchos países de América Latina ofrece ejemplos de educación y formación profesional para los jóvenes. Chile ha sido uno de los pioneros de la reciente tendencia a la privatización y descentralización de los programas oficiales de formación. El estancamiento del empleo del sector formal ha conducido a un apoyo generalizado (tanto por parte de los gobiernos como de las organizaciones no gubernamentales) a los programas que promueven el empleo por cuenta propia en el sector informal, y que se sirven no solo de la educación formal, sino también de la formación del mercado de trabajo. El programa Chile Joven ofrece formación patrocinada por los empleadores y de corta duración a los jóvenes desfavorecidos y desempleados, y ha sido copiada por otros países como Argentina (Proyecto Joven)⁴. Estos programas se dirigen a los jóvenes de hogares con pocos ingresos y escasa base educativa. La evaluación formal de Chile Joven apunta a que este programa aumentó en cerca de un 10 por ciento los ingresos inmediatos provenientes del trabajo de los jóvenes que participaron en él. Unos pocos países han integrado formalmente la educación y la formación inicial en el empleo, sobre la base de las necesidades del mercado de trabajo. El resultado ha sido mantener bajas las tasas de desempleo juvenil y garantizar una transición relativamente suave de los jóvenes desde la escuela al trabajo, y merece la pena describirlo con más detalle.

En Dinamarca, el diseño, aplicación, evaluación y reforma del sistema de formación de los jóvenes es una empresa tripartita. Se establecen normas para unas 90 categorías de profesionales y se desarrollan disposiciones reglamentarias para cada una de ellas por parte de un comité compuesto a partes iguales por representantes de la dirección y de los trabajadores, bajo la supervisión general del Ministerio de Educación. Las

disposiciones reglamentarias son breves pero especifican las capacitaciones necesarias para cada ocupación, la duración, el programa de estudios y lo que hay que examinar para determinar si la persona que ha terminado la formación responde a las normas de aceptación. Para inscribirse en este programa de formación, un joven puede ponerse en contacto con un empleador y firmar un compromiso con una empresa o escuela técnica o también ponerse primero en contacto con una escuela y buscar luego un empleador. Las juntas directivas de las empresas y de las escuelas técnicas tienen que estar compuestas (por precepto legal) por una mayoría de representantes de la dirección y de los trabajadores de las empresas locales. Al final del programa, se procede a un examen por parte de un equipo que consta de un profesor, un representante de la dirección y un representante de los trabajadores.

Como los interlocutores sociales elaboran las normas y rigen las instituciones que imparten la formación, tienen el sentimiento de que son los titulares del sistema, lo cual a su vez fomenta su utilización y la retroinformación dentro del sistema. El sistema danés resulta caro pero trata de garantizar que nadie quede fuera. Como resultado de ello, los índices de abandono de la escuela son bajos. Se hace un gran esfuerzo para reinsertar, por medio del aprendizaje y lo más pronto posible, a los egresados del sistema educativo; prácticamente no hay desempleo para los jóvenes menores de 18 años y solo un poco durante la transición de la escuela al trabajo, y para los jóvenes daneses que realmente están desempleados, los períodos de desempleo suelen ser cortos.

En Alemania, los programas de pre-profesionales han conseguido aumentar los niveles educativos de los malos estudiantes hasta un nivel suficiente para ayudarles a tener derecho al aprendizaje y a llevarlo a cabo con éxito, a pesar de ser bastante riguroso y exigente. La mayor parte de los jóvenes alemanes (comprendidos los desfavorecidos) que no van más allá de la escolarización secundaria participan en algún tipo de aprendizaje, que reúne así casi dos tercios de los jóvenes⁵. Las características más significativas del sistema alemán son la inversión conjunta (por parte de los trabajadores y de las empresas) en la formación, la determinación conjunta del contenido del programa de formación por parte de los sindicatos, de los empleadores y del Gobierno, y la certificación reconocida a nivel nacional de las capacitaciones al terminar la formación. Como resultado de ello, los jóvenes alemanes han sufrido relativamente poco desempleo, tienen elevados ingresos después del aprendizaje y estuvieron en los últimos dos decenios en posesión de unas capacitaciones más elevadas que las de los de la mayoría de los demás países.

237

Japón ha tenido también éxito en sus esfuerzos por mantener un bajo nivel de desempleo entre los jóvenes. Como en Alemania, su sistema ha mantenido un nivel educativo elevado y ha conseguido mejorar los resultados de los malos estudiantes. En Japón existen vinculaciones de contratación directas entre las escuelas y los empleadores, y los estos últimos ofrecen formación a los empleados jóvenes como parte de su carrera vital. A pesar de ciertos signos de erosión del sistema de empleo de por vida en Japón, hasta ahora estas instituciones funcionan extraordinariamente bien para mantener el desempleo juvenil a niveles muy bajos.

En el mundo en desarrollo, tanto la variedad de los actuales acuerdos institucionales como las perspectivas de un desarrollo institucional adecuado, suelen ser subestimadas⁶. En Asia Oriental, la expansión de la educación estatal y el apoyo a la formación intensiva, patrocinada por los empleadores, ya ha obtenido grandes éxitos⁷. En África, muchos países siguen teniendo unos sistemas de formación por medio del aprendizaje de corte tradicional y a gran escala, dirigidos primariamente a las actividades manufactureras y de reparación del sector informal, y en muchos casos apoyados por las organizaciones sectoriales de empleadores. Puede ser posible construir sobre estas estructuras tradicionales un sistema de aprendizaje dinámico y moderno, que constituya un elemento importante de la educación y formación profesionales, aunque los esfuerzos por importar programas de aprendizaje que no encajan con los sistemas tradicionales no han tenido éxito. En América Latina, la tradición de formación de gran calidad en los institutos de formación profesional de titularidad estatal proporciona una buena base sobre la cual podrían desarrollarse unos sistemas de formación juvenil menos monolíticos y más orientados al mercado.

238

Un tipo particular de formación que se ha emprendido en muchos países en desarrollo, está en relación con la promoción del espíritu empresarial de los jóvenes. Aunque no sea esta la panacea para el empleo juvenil (y aunque probablemente suponga unos riesgos demasiado grandes para los jóvenes), el espíritu empresarial de los jóvenes puede ayudar a reducir el desempleo juvenil y mejorar la empleabilidad de los jóvenes⁸. Un componente clave de un programa empresarial efectivo de la juventud es la formación en capacitaciones adecuadas, el asesoramiento empresarial y la tutoría o «apoyo mentor». En India, el Bharatiya Yuva Shakti Trust declara que su servicio más útil a los jóvenes empresarios ha sido la creación de vínculos interpersonales, siguiendo la tradición Guru-Shishya. El mentor, que es un profesional interesado, enseña, guía y promueve la disciplina entre los posible empresarios, supervisa sus progresos, les ayuda a resolver los problemas y presta asistencia general al desarrollo de la empresa.

La función de la información del mercado de trabajo y la orientación profesional

Tanto la información del mercado de trabajo como la orientación profesional, tienen una importante función que desempeñar, independientemente del estado de desarrollo del país de que se trate. Un mejor conocimiento de las oportunidades del mercado de trabajo (por ejemplo, de la naturaleza y ubicación del empleo, de los salarios y condiciones de trabajo y de las oportunidades), y la ayuda para utilizar esta información, son fundamentales para mejorar las operaciones del mercado de trabajo. La información del mercado de trabajo y la orientación profesional, resultan especialmente importantes para los jóvenes, que suelen tener poco conocimiento y experiencia del mundo del trabajo.

El estado de la información del mercado de trabajo y la práctica de la orientación profesional varían mucho de uno a otro país. La información del mercado de trabajo puede incluir informaciones sobre elementos tales como el empleo actual o proyectado

(por profesiones, industrias y sectores), las condiciones de trabajo (por ejemplo, los horarios) y los ingresos, así como las perspectivas de carrera y las capacitaciones y competencias que requiere el empleo, quienes imparten formación (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales, escuelas municipales y técnicas), sus ofertas de cursos y su eficacia en el mercado de trabajo. Los consejeros de orientación profesional (que pueden estar encuadrados en organizaciones no gubernamentales, escuelas, universidades u otras instituciones de formación) hacen uso habitual de la información de mercado de trabajo para informar y orientar a los jóvenes (y también a los adultos sobre las opciones de empleo y de carrera que tienen ante sí).

Tanto la información del mercado de trabajo como la orientación profesional se han vuelto más importantes en los países que dependen cada vez más de los mecanismos del mercado para dirigir la asignación de los recursos de la educación y formación profesionales. La utilización activa de la información del mercado de trabajo y de la orientación profesional puede tener importantes repercusiones en los resultados del mercado de trabajo. Se ha comprobado que el empleo a largo plazo y los ingresos alcanzados son mucho mejores para los jóvenes ya egresados de la escuela (y también para los adultos) en los programas que utilizan información del mercado de trabajo para dirigir a los participantes hacia empleos muy demandados por las industrias y profesiones que ofrecen oportunidades de ascenso en la carrera y que pagan unos salarios adecuados ⁹. El recurso a la información del mercado de trabajo por parte de unos consejeros bien preparados, puede también ayudar a incrementar la cantidad y calidad de los cabos que se atan entre los empleadores y los que buscan trabajo, a reducir los plazos y duración del desempleo y –en general– a aumentar la eficiencia de las operaciones del mercado de trabajo.

Para resumir, los problemas de empleo juvenil siguen siendo causa de honda preocupación en casi todo el mundo. En ciertos aspectos, son ahora peores que hace 20 años. Muchos gobiernos se han centrado en mejorar la empleabilidad, suponiendo que si los jóvenes están más equipados para el trabajo en materia de capacitaciones y aptitudes, también podrán competir mejor en el mercado de trabajo y contribuir así a generar más empleos. El aumento de los logros de la educación general, de la educación profesional y del aprendizaje en el trabajo, así como el énfasis que ponen los programas del mercado de trabajo en la formación en el trabajo, todo ello refleja la búsqueda de una mayor empleabilidad juvenil.

El aumento del nivel educativo (general y profesional) ha contribuido sin duda a que muchos individuos hayan conseguido solucionar situaciones de desempleo y de subempleo, pero no ha solucionado el problema general del desempleo juvenil, porque se necesitan unas políticas adicionales que estimulen la oferta y la demanda de empleo. El aprendizaje basado en el trabajo es el que ofrece los mejores resultados, pero éstos alcanzan su nivel óptimo en un contexto institucional muy estructurado, como el que existe en Alemania y el Japón, más bien que por medio de la proliferación de programas transitorios sobre el mercado de trabajo.

239

A modo de cierre de esta Nota habría que agregar que, como resultado de la discusión en torno al tema del desarrollo de los recursos humanos y la formación para el empleo, la Conferencia adoptó una **Resolución sobre el desarrollo de recursos humanos**¹⁰, que expresa el posicionamiento de los actores sociales respecto a este tema y que invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que solicite al Director General que le preste la consideración debida en las actividades futuras de la Oficina, y la tenga en cuenta en la elaboración del Programa y Presupuesto para el bienio 2002-2003.

NOTAS

1 El informe completo está disponible en el sitio web de la OIT en la siguiente dirección: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/reports.htm>

2 <http://www.ilo.org/publ/english/60empfor/polemp/youth>

3 Hechan, J.J.; Roselius, R.L.; Smith, J.A. US education and training policy: A reevaluation of the underlying assumptions behind the 'new consensus. En: Lewis C. Solmon, Lewis C.; Levenson, Alec R. (directores de la publicación): *Labour markets, employment policy and job creation*. Boulder: Westview Press, 1994; véase también Ryan, P.; Büchtemann, C. The school-to-work transition. En: Schmind, G.; O'Reilly, J.; Schöman, K. (directores de la publicación): *International handbook of labour market policy and evaluation*. Cheltenham, Edward Elgar, 1996.

4 Gallart, M.A. *Trends and challenges in vocational training and employment in Latin America*. Documento presentado a la XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, OEA, Viña del Mar, Chile, 20-21 de octubre de 1998.

5 Gross, D.M. *Youth unemployment and youth labour market policies in Germany and Canada*. Ginebra: OIT, 1998. Documentos de empleo y formación, 37 y Franz, W. y Pohlmeier, W. Young and out in Germany? On youth's chances of labour market entrance in Germany. En: Blanchflower y Freeman (directores de publicación), *op. cit.*

6 Banuri, T.; Amadeo, E.J. Worlds within the third world: labour market institutions in Asia and Latin America. En: Fishlow, A. (directores de la publicación) *Economic liberalization: no panacea*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

7 Ashton, D.; Green, F. *Education, training and the global economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 1996.

8 Véase el documento de antecedentes de la OCDE para la Conferencia Internacional sobre el Espíritu de Empresa de los Jóvenes y el Empleo por Cuenta Propia, Programa LEED, 12 de noviembre de 1999.

9 King, Christopher T. y otros. Training programme success for adults and out-of-school youth: a tale of two states. En: Barnow, Burt S.; T. King, Christopher (directores de la publicación) *Improving the odds: improving the effectiveness of publicly funded training*. Washington: Urban Institute, 2000. Estos resultados fueron confirmados por la reciente evaluación de un programa dirigido, en el que el trabajo sustituía la ayuda social.

10 El texto de la Resolución sobre el desarrollo de recursos humanos puede ser consultado en la siguiente dirección de internet: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/com-humd.htm#Resolution>.

240

Red de alto nivel de promoción de políticas sobre el empleo de los jóvenes

En una iniciativa global impulsada por el Director General de la OIT, Juan Somavia, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, y el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, en el curso del presente año, llamarán a formar una red de alto nivel de promoción de políticas sobre el empleo de los jóvenes. Esta iniciativa global conjunta fue anunciada por el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe a la Cumbre del Milenio; en cuya oportunidad recibió el apoyo de los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo, quienes en la Declaración del Milenio convinieron en «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo».

Los objetivos de la Red de alto nivel de promoción de políticas sobre el empleo de los jóvenes son los siguientes:

- a) formular un conjunto de recomendaciones sobre el empleo de jóvenes que el Secretario General presentará a distintos líderes del mundo entero;
- b) difundir información a cerca de buenas prácticas y aprendizajes adquiridos sobre políticas y programas de empleo de jóvenes; e
- c) identificar una serie de iniciativas en el campo del empleo de jóvenes para ser implementadas de forma conjunta con los socios y colaboradores de la Red.

241

En el documento «The Secretary-General's Youth Employment Policy Network. Concept paper»¹ de las Naciones Unidas, se establece que la Red opera a dos niveles. Por un lado, la Red de Alto Nivel está compuesta por un panel de líderes y expertos en materia de políticas de empleo juvenil que asesorará al Secretario General de las Naciones Unidas, al Director General de la OIT y al Presidente del Banco Mundial sobre las recomendaciones de políticas de empleo de jóvenes que el Secretario General transmitirá a la Asamblea General de 2001. Se espera que la Red de Alto Nivel influya en los posicionamientos y acciones a favor del empleo de jóvenes, sobre todo en países en desarrollo, en los cuales la mayoría de los desempleados intentan sobrevivir a la pobreza a través de actividades desarrolladas en el sector informal. Por otra parte, en el nivel técnico u operativo, la Red es una «red de redes», que recoge la experiencia, el conocimiento y los recursos de una serie de reconocidos agentes que desarrollan actividades ya sea específicamente en materia de empleo juvenil, o en un campo más amplio de políticas de empleo y/o de desarrollo que tengan impacto en el empleo de las mujeres y los hombres jóvenes.

Los respectivos roles y contribuciones de los miembros del Secretariado son establecidos a través de un proceso de consulta y son revisados y reconsiderados regularmente, para no dejar de lado lo que son los cambios y el desarrollo al interior de la Red. Por otra parte, la membresía a la Red está basada en la capacidad de cada una de las organizaciones para hacer contribuciones en los asuntos relativos a cada una de sus áreas temáticas. Cada una de las agencias, conjuntamente con los colaboradores, desarrollará un plan de trabajo y un cronograma para la implementación, monitoreo y evaluación de los resultados específicos.

La Red, por otra parte, involucrará a los jóvenes como participantes plenos. Por lo tanto, más que ser considerados como meros beneficiarios de las actividades, los jóvenes y sus organizaciones representativas contribuirán al diseño, implementación y evaluación de dichas actividades. La División de Política Social y Desarrollo de las Naciones Unidas recurrirá a su red de entidades colaboradoras para asegurar que organizaciones representativas de jóvenes sean incorporadas en calidad de asesoras, en tanto que las otras agencias presentes en el Secretariado harán lo propio con sus contactos y vínculos en materia de organizaciones juveniles.

Orientación general y visión de la Red de alto nivel de promoción de políticas sobre el empleo de los jóvenes

242

Las investigaciones en el campo del empleo juvenil muestran que el principal factor explicativo del mismo es la situación del empleo en la sociedad en su conjunto. Las acertadas políticas macroeconómicas, que estimulan el crecimiento y el aumento de la demanda agregada de empleo, son la base para atacar el problema del desempleo de la población juvenil. Sin embargo, la falta de demanda agregada de empleo explica solo parcialmente el fenómeno del desempleo de los jóvenes. También son necesarios sistemas educativos eficaces y eficientes, así como políticas sociales y de empleo específicamente dirigidas a los jóvenes. Por lo tanto, la Red se concentrará en iniciativas específicas que incrementen la cantidad y calidad de las oportunidades de empleo para los hombres y mujeres de este grupo etario. Además de esto, el empleo de los jóvenes será utilizado como un principio organizador para influenciar otro tipo de programas de mayor envergadura. El foco de atención de las acciones de la Red estará puesto sobre los países en desarrollo, ya que es en éstos en los cuales habita el 85% de la población joven mundial.

Las recomendaciones de la Red serán sistemáticamente relacionadas con acciones concretas. En términos de los constituyentes del sistema de Naciones Unidas, esto implica que la cooperación técnica será utilizada como un testeo empírico de sus recomendaciones en materia de políticas de empleo juvenil. Por lo tanto, no está previsto que la Red solamente efectúe estudios y recomendaciones que otros organismos e instituciones deberán implementar, sino que intentará demostrar, a través del accionar de sus distintas agencias, el modo en el cual sus recomendaciones pueden ser puestas en práctica en el terreno.

Áreas de acción de la Red de alto nivel de promoción de políticas sobre el empleo de los jóvenes

El tema estructurante y unificador de las acciones de la Red será el de la reducción de la brecha del empleo juvenil. En términos prácticos, la reducción de la brecha del empleo juvenil incluirá una serie de dimensiones que se encuentran en el centro mismo del desafío que constituye la reducción del desempleo entre la población joven. Las brechas a reducir incluyen la brecha en cuestiones de género; la brecha digital; la creciente brecha entre trabajos bien remunerados y productivos en los sectores modernos de la economía global y trabajos de baja remuneración y productividad en los crecientes sectores informales de las economías nacionales de los países en desarrollo; la brecha entre los trabajos intensivos en conocimiento y el creciente número de puestos de trabajo que requieren muy poca (o nula) calificación y que conllevan escasas probabilidades de avance y crecimiento profesional; y la cada vez mayor brecha entre trabajos intensivos en capital y trabajos intensivos en mano de obra.

La Red concentrará su trabajo en una serie de áreas temáticas. Éstas están íntimamente correlacionadas y muchas veces se sobreponen las unas a las otras. Se espera de este modo que se contribuya a focalizar las actividades de la Red en torno a un conjunto de temas coherente y mutuamente potenciadores. Los miembros del Secretariado asumirán el liderazgo de uno o más de los temas sustantivos, y actuarán conjuntamente con los colaboradores que en cada uno de ellos hayan demostrado experiencia y competencia. De este modo, el hecho de ser responsable de un tema en particular no significa el tener que trabajarlo de forma autónoma y aislada, sino que, por el contrario, implica ser la agencia responsable de la organización del trabajo en ese tema, en estrecha colaboración con un amplio espectro de entidades cooperantes que cuentan con mucha profesionalidad en su área de competencia específica. Se deberán establecer mecanismos de monitoreo y evaluación independientes (probablemente externos a los actores involucrados en el desarrollo de las acciones) para garantizar la eficacia y la eficiencia de los programas y su impacto en la reducción del desempleo juvenil.

243

Las principales áreas de acción son las siguientes:

- incorporación del empleo de jóvenes a las estrategias de desarrollo, incluyendo las principales iniciativas del sistema de las Naciones Unidas;
- promoción del empleo juvenil en los programas de reducción de la pobreza a nivel de los países;
- mejorar el impacto de la educación y la formación en el empleo juvenil;
- generar oportunidades para los jóvenes a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones;
- reducción de la brecha entre el sector informal y la economía del conocimiento.

Se desarrollará una matriz de actividades para cada una de las áreas temáticas, las cuales incluirán la evaluación de las actividades en curso y de las ya emprendidas en relación al empleo de jóvenes; a partir de dichas evaluaciones, examinar las «lecciones

aprendidas» a través de estudios del «estado del arte» en cada tema y analizar la necesidad, pertinencia y el papel que desempeñarían nuevos indicadores en materia de empleo/desempleo juvenil; identificación e implementación de proyectos y programas piloto en este campo.

La Red de alto nivel de promoción de políticas sobre el empleo de los jóvenes es de creación muy reciente, lo cual impide la realización de cualquier tipo de evaluación acerca del impacto que ha logrado en el campo del empleo de la población joven a escala global. Lo que sí es dable evaluar, ya en este estadio, es lo positivo del hecho de que la problemática del desempleo de enormes contingentes de jóvenes en el mundo entero haya sido incorporada en la agenda política y de acción, al más alto nivel, de organismos internacionales como las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial.

NOTA

1 El documento está disponible en sitio web de las Naciones Unidas, en la siguiente dirección: <http://www.un.org/esa/socdev/youthemployment/> El texto de la presente nota constituye, en gran medida, una traducción de algunos pasajes de dicho documento.

