

## Empleo y Formación de Jóvenes

**Pekka Aro**

*El presente artículo focaliza el concepto de trabajo decente en una de sus poblaciones objetivo: los jóvenes, quienes están en la paradójica situación de ser “quizás la generación mejor educada y capacitada de todos los tiempos” y, no obstante, representan un alto porcentaje de los desocupados. Tal paradoja plantea un reto sustancial a la formación profesional y que se refleja en el llamamiento que ha hecho el Secretario General de la OIT para crear una Red de Empleo Juvenil. Pekka Aro es el director de IFP/Skills de la Organización Internacional del Trabajo. aro@ilo.org*

### La situación de desempleo juvenil: dimensiones estadísticas

La OIT estima que alrededor de 66 millones de mujeres y hombres jóvenes en el mundo están desempleados. Esto significa que los jóvenes representan casi un 41 por ciento de la cifra mundial de 160 millones de personas clasificadas como desempleadas<sup>1</sup> - que declaran estar sin trabajo, buscando trabajo y/o dispuestos a trabajar.

Las tasas de desempleo juvenil son muy altas en muchos países. De las 98 economías de las cuales se dispone de información reciente, no menos de 51 tienen tasas de desempleo juvenil que superan el 15 por ciento. *En las regiones de América Latina y el Caribe, esto incluye países como*

*Jamaica con 34 por ciento; Dominica con 41 por ciento; y Saint Lucia con 44 por ciento.*

Si se comparan con las tasas de adultos, las tasas mundiales de desempleo juvenil son típicamente dos y hasta tres veces más altas. Hay datos comparativos de tasas de desempleo de jóvenes y de adultos en 62 economías, y en todos los casos, exceptuando Alemania, la tasa de desempleo juvenil es significativamente mayor.

Típicamente las mujeres jóvenes tienen las peores perspectivas de empleo. Un estudio de 97 economías revela que, en dos tercios de ellas, hay probabilidades de que las mujeres jóvenes estén desempleadas. En muchos casos las diferencias son marginales, pero en otros son verdaderamente sig-

103

**Si se comparan con las tasas de adultos, las tasas mundiales de desempleo juvenil son típicamente dos y hasta tres veces más altas**

104

nificativas. Por ejemplo en una cuarta parte de los países industrializados la tasa de desempleo juvenil femenino excede a la masculina por más de 20 por ciento. *Aun más impactante es el hecho de que en más de 34 economías estudiadas en el Caribe y América Latina las tasas de desempleo juvenil femenino están por encima del 50 por ciento. Algunos ejemplos incluyen al Brasil (18 por ciento para jóvenes mujeres comparadas con 12 por ciento para jóvenes hombres), Uruguay (30 por ciento mujeres contra 20 por ciento hombres), Belice (35 por ciento contra 15 por ciento), República Dominicana (44 por ciento contra 21 por ciento), Surinam (45 por ciento contra 13 por ciento) y Jamaica (46 por ciento contra 24 por ciento).*

Desgraciadamente, la situación de empleo juvenil no solo es mala, sino que, además, en términos globales aparentemente continúa deteriorándose. En el mundo entero el desempleo juvenil aumentó en 8 millones entre 1995 y 1999, y las tasas de desempleo juvenil han aumentado en países tales como Japón (de 6 por ciento en 1995 a 9 por ciento en 2000), República Checa (de 8 por ciento en 1995 a 17 por ciento en 1999), Ucrania (14 por ciento en 1995 a 22 por ciento en 1998), Eslovaquia (de 25 por ciento en 1995 a 32 por ciento en 1999), Colombia (de 13 por ciento en 1994 a 24 por ciento en 1998), Venezuela (de 19 por ciento en

1995 a 26 por ciento en 1999) y Sudáfrica (de 45 por ciento en 1998 a 56 por ciento en 2000). Tanto en las economías desarrolladas como en las que están en vías de desarrollo, la tendencia al deterioro es agravada por el subempleo, ya que las personas están trabajando mucho menos de lo que su capacidad les permitiría o de lo que ellas mismas desearían.

Dentro de esta situación sombría, hay algunos países, principalmente pero no en forma exclusiva en el mundo desarrollado, donde el desempleo juvenil no es alto. Por ejemplo en Austria, Suiza, Singapur y México menos de uno en doce de los trabajadores jóvenes está desempleado. Desde mediados de los años 90, las tasas de desempleo juvenil que anteriormente eran altas, en algunos países han bajado, como ser Irlanda (de 19 por ciento en 1995 a 8 por ciento en 1999), España (de 40 por ciento en 1995 a 28 por ciento en 1999), Hungría (de 19 por ciento en 1995 a 12 por ciento en 1999) y Barbados (de 38 por ciento en 1995 a 22 por ciento en 1999). No obstante, la situación de desempleo en conjunto presenta un desafío intimidador, especialmente en los países en vías de desarrollo y en algunos de los países en transición.

### **Aspectos cualitativos del desempleo y subempleo juvenil**

El rápido proceso de globalización y de desarrollo tecnológico ha permi-

tido a muchos hombres y mujeres jóvenes acceder a oportunidades sin precedente de educación, innovación y trabajo productivo y remunerador. Esos jóvenes que ahora integran la fuerza laboral pertenecen a una nueva generación muy capacitada, quizás la generación de hombres y mujeres jóvenes mejor educada y formada de todos los tiempos.

Sin embargo, para millones de otras personas la globalización y los cambios tecnológicos han creado incertidumbre e inseguridad, debido a que exacerbaban su condición vulnerable original, y amplían la brecha entre los jóvenes principiantes en el mercado laboral y los trabajadores con experiencia, entre aquellas mujeres y hombres que tienen empleos productivos y bien remunerados, y aquellos que tienen trabajos mal pagos y de mala calidad. Así, muchos jóvenes no logran una inserción segura en el mercado, con el resultado que quedan desempleados, o trabajando en empleos mal pagos, con poco futuro, con poca protección y seguridad y sin voz efectiva ni perspectivas reales de futuro. Cientos de millones de mujeres y hombres jóvenes además trabajan menos horas de las que querían, y aún otros, principalmente en los países en desarrollo donde viven el 85 por ciento de los jóvenes del mundo, trabajan largas jornadas por poca ganancia y sin protección social alguna, en la economía informal.

Las estadísticas, aunque serias de por sí, apenas revelan algo del pasado

castigo que significa el desempleo y el subempleo para las mujeres y hombres jóvenes, y sus familias y comunidades, en términos de dificultades económicas, sufrimiento humano, exclusión social, producción perdida y potencial humano desperdiciado. No

sorprende, por lo tanto, que exista un sentimiento de frustración y desesperanza entre aquellos que se sienten abandonados por la economía de conocimiento y la sociedad en red.

### **Papel de la educación y la formación**

Es un hecho ampliamente reconocido que los conocimientos y la capacitación son factores determinantes del crecimiento económico y el desarrollo social. Los sistemas de educación y formación juegan un papel fundamental al motivar el desarrollo de los conocimientos y capacitación que los jóvenes necesitan para tener éxito en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo estas habilidades que el mercado exige deben complementarse con la capacidad de promover las redes sociales, y las normas y valores necesarios que apoyen a democracias que funcionen bien. Las escuelas e instituciones de educación deben contribuir en la creación de estos valores.

Los sistemas de educación y formación también tienen un papel impor-

***No sorprende, por lo tanto, que exista un sentimiento de frustración y desesperanza entre aquellos que se sienten abandonados por la economía de conocimiento y la sociedad en red***

tante a la hora de preparar a los jóvenes para adaptarse a los rápidos cambios en el mercado de trabajo. A los jóvenes ya empleados los afecta la pérdida de vigencia de sus conocimientos y los rápidos cambios en la organización del trabajo, y por tanto deben prepararse para continuar buscando la manera de encarar estos cambios. Por otro lado el acceso a una base relevante de conocimientos durante una época de rápidas transformaciones le brinda a las empresas una fuente mayor de ventaja competitiva. Lo cual significa que para asegurar tanto la competitividad empresarial como la posibilidad de que los empleados trabajen con continuidad, el concepto de educación durante la vida entera debe adoptarse como objetivo clave. En algunos países este tema es uno de los principales en discusión en las negociaciones colectivas, donde las organizaciones de empleadores individuales más importantes y los sindicatos están creando activamente y participando de iniciativas que promueven la formación continua. Se necesitan incentivos que promuevan una mayor y continua inversión en la formación y aprendizaje, y que contribuyan a financiar mecanismos para el aprendizaje durante la vida entera.

La importancia de las dimensiones de género en la educación y la formación, para lograr eliminar la desigualdad entre géneros, la pobreza y el desempleo. Algunas veces a las mujeres jóvenes se les excluye de ciertas oportunidades formativas por causa de

prejuicios contra su género en la formación profesional, en el reclutamiento, por sus responsabilidades familiares, como también por factores culturales que les impiden la libre elección. En consecuencia, muchas mujeres jóvenes no están realizando los estudios que merecerían sus habilidades y aspiraciones, y que les permitirían sentar sus bases de admisión a ocupaciones mejor pagas y más gratificantes.

Aún hay demasiados jóvenes con una insuficiencia de educación que los impide tener empleos buenos y productivos, y hay demasiados empleos improductivos y mal remunerados. Siendo la alfabetización la base de la educación, y aunque se han logrado mejoras inmensas, aun existe una brecha enorme entre el nivel de alfabetización de unos y otros. Se impone la necesidad de romper el círculo vicioso de educación y formación deficiente, empleos malos, y pobreza.

En muchos países en los cuales varones y niñas tienen igual acceso a la educación, se ha comprobado que las niñas tienen mejor rendimiento escolar. Sin embargo, en otros tantos países a las niñas no se les dan las mismas oportunidades educativas que a los varones, lo que resulta en que haya una seria diferencia de nivel de alfabetización entre los géneros. Aun sin tomar en cuenta estas diferencias de sistemas de educación, en general las mujeres jóvenes siempre tienen mayores dificultades que los hombres en ingresar –y permanecer– en el mundo laboral,

ya sea por políticas discriminatorias, barreras estructurales o prejuicios culturales.

Las diferencias existentes se ven acentuadas por el acceso desigual a tecnologías de información y comunicaciones (TICs) que crean una creciente divisoria informática. Aunque las TICs están invadiendo todos los aspectos de la vida social, y la educación informática cada vez se torna un requerimiento más fundamental en un número creciente de ocupaciones, hay muchos jóvenes que no están recibiendo esta capacitación. Este hecho es particularmente evidente en las mujeres jóvenes, lo cual genera una divisoria informática, que en muchos países es determinada por el elemento de género.

Aunque la conectividad en las escuelas es un potente medio para “democratizar” el acceso y vencer divisorias basadas en ingreso familiar y propiedad individual de un computador, la capacitación en informática a través del sistema educativo aun sigue siendo un desafío enorme para la mayoría de los países en desarrollo debido a una serie de impedimentos.

Los locales comunitarios de acceso a las TIC o centros móviles de aprendizaje quizás serán las únicas opciones posibles para muchos países, en el futuro inmediato. En muchas comunidades se han encarado formas innovadoras de instalar y compartir equipos,

de adquirir el hardware y software necesarios y establecer conectividad a través de Internet. En estos esfuerzos participan las compañías privadas, los sindicatos y los clubes de servicios, entre otros, y generalmente han sido dirigidos hacia comunidades de bajos recursos o con necesidades especiales.

Estos equipos podrían ser utilizados también para las necesidades “informáticas” de otros jóvenes que ya no integran el sistema educativo formal, aunque algunos de ellos puedan ser analfabetos o semianalfabetos y por tanto serían excluidos de la sociedad informática. Para este último grupo se estima que los programas que combinan educación básica y capacitación informática con conocimientos de empresariado, capacitación para la vida, la salud personal y las finanzas son los más efectivos para lograr mejorar sus oportunidades laborales. En estos casos, los grupos locales de apoyo y los programas de consejeros jóvenes podrían también jugar un papel importante de acercamiento y encare de sus necesidades educativas especiales.

Otros riesgos están surgiendo.

A medida que aumentan los empleos en tareas de alta especialización, surgen nuevas desigualdades basadas en capacitación, y aumenta aún más la presión sobre los sistemas de educación y formación para lograr solucionar estos nuevos desafíos. Lamentablemente muchas personas están quedando

do por el camino, especialmente en los países en desarrollo, donde la brecha entre lo que se necesita y lo que efectivamente se recibe, cada vez es mayor. Esta brecha se ve reflejada en el número creciente de jóvenes que se gradúan de los sistemas de educación y formación y luego son incapaces de encontrar empleo productivo, aunque en algunos países haya severa escasez de habilidades en algunas áreas. No hay duda que esta situación es cada vez más difícil de anticipar dados los rápidos cambios tecnológicos, la reestructuración económica y la mayor competencia. Aunque la participación sistemática de organizaciones de empleadores y sindicatos podría ayudar a resolver este problema, esto no siempre se ha logrado.

108

Los sistemas de educación y formación tampoco están logrando responder adecuadamente a las necesidades de las pequeñas y micro empresas, a pesar de que en los países en desarrollo es en esa área donde hay más oportunidades. Es más, una educación y formación adecuada podrían ser parte importante de la transformación de actividades de supervivencia en empresas más viables.

### **Red de Empleo Juvenil del Secretario General**

Con este trasfondo el Secretario General ha creado la Red de Empleo Juvenil. En su informe a la Asamblea

del Milenio de las Naciones Unidas declara:

*Estoy convocando una red de política de empleo juvenil de alto nivel –en conjunción con las autoridades del Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo– con la colaboración de los dirigentes más creativos del sector privado, la sociedad civil y la política económica, a fin de aplicar enfoques imaginativos a este gran desafío. Le pediré a esta red de política que proponga una serie de recomendaciones que yo pueda transmitir a los líderes mundiales en un plazo de un año. Las fuentes que posiblemente ofrezcan soluciones incluirán la red Internet y el sector informal, y en especial los aportes que las pequeñas empresas hagan hacia la generación de empleos.*

Por medio de las consultas y deliberaciones en el panel de alto nivel de la Red de Empleo Juvenil, sus socios técnicos y el Secretariado - compuesto por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT – ha preparado una serie de recomendaciones tentativas que serán presentadas al Secretario General de acuerdo a su solicitud.

Aunque existen doce recomendaciones, se ha puesto énfasis en tres o cuatro de ellas, que incluyen los temas de capacidad de empleo e igualdad de oportunidades.

Con referencia a la **capacidad de empleo**, se hará un llamamiento para que “Todos los países reveen, repiensen y reorienten sus políticas de educación, formación profesional y mercado laboral a fin de facilitar la transición de la escuela al trabajo y de brindarles a los jóvenes –en particular aquellos en desventaja por discapacidad o por ser discriminados a causa de su raza, religión o etnia– una ventaja inicial en su vida laboral. Cada país debe fijar objetivos y metas de inversión en educación y formación, y otras medidas de fortalecimiento de la capacidad de empleo, basadas en que las mejores prácticas producen el mejor rendimiento, las cuales fomentarán más empleos y justicia social para los jóvenes”.

Con referencia a la **igualdad de oportunidades**, se hará una convocatoria similar a todos los países para que “Reveen, repiensen y reorienten sus políticas con el objetivo de asegurar la igualdad de oportunidades para las mujeres jóvenes cuando comienzan su vida laboral. Cada país deberá fijar objetivos y metas a fin de rectificar las diferencias por género en las oportunidades que ofrecen la educación, la formación y los mercados de trabajo, y deberá desarrollar y poner en práctica las políticas necesarias contra la discriminación por género”.

La recomendación específica referente a la educación y formación dice lo siguiente:

### **Recomendación 3**

Se deben adoptar estrategias nacionales de educación y formación que fijen metas alcanzables de aumento de niveles de participación entre los jóvenes, y que produzcan un fuerte compromiso en cuanto a la inversión adecuada y sostenida para el desarrollo del potencial humano.

Teniendo en cuenta la severidad de las restricciones que existen en muchos países para obtener ingresos, se propone un aumento de la asignación de recursos domésticos y de asistencia externa para becas de educación, de por lo menos \$8 billones adicionales por año, según se recomienda en las Declaraciones de Dakar y Ginebra. Este esfuerzo significa reconocer la importancia de esta meta de educación para todos, un compromiso nacional e internacional renovado para aumentar los ingresos tanto en el ámbito doméstico como internacionalmente, siempre manteniendo la aspiración de alcanzar esta meta en las décadas venideras.

Se debe asegurar que tanto niñas como varones reciban una educación de calidad que se convierta en la base para su empleabilidad y que fomente el desarrollo de las actitudes y valores necesarios para tener éxito en la vida, mediante:

**Cada país deberá fijar objetivos y metas a fin de rectificar las diferencias por género en las oportunidades que ofrecen la educación, la formación y los mercados de trabajo, y deberá desarrollar y poner en práctica las políticas necesarias contra la discriminación por género**

- ampliación del acceso a la educación básica para todos los niños;
- mejora de la calidad de la educación básica, incluyendo las tasas de asistencia y culminación exitosa;
- tomar medidas específicas para promover la educación de las niñas de acuerdo a la iniciativa de Diez Años de Educación para
- desarrollar oportunidades de aprendizaje para adultos jóvenes que hayan recibido poco o ninguna educación escolar, para que obtengan conocimientos básicos de números y alfabetización, junto con habilidades para la vida y subsistencia; y
- brindar una “nueva oportunidad” o “repetición” de las oportunidades de educación para aquellos que hayan fracasado o tenido que abandonar prematuramente los estudios.

Niñas de las Naciones Unidas, lanzada durante el Foro de Educación Mundial de Dakar;

110

- brindar especial atención a los grupos con desventajas, tales como los jóvenes en áreas rurales y aquellos con discapacidades;
- adoptar iniciativas imaginativas y programas creativos que logren que los jóvenes permanezcan en la escuela, por lo menos hasta lograr una alfabetización básica y conocimiento de números, las cuales generarán oportunidades para que los egresados, incluyendo madres adolescentes, puedan continuar su educación;
- brindar incentivos y apoyo a las familias pobres para lograr que a los niños que trabajan se les pueda retirar del ámbito laboral, rehabilitar y otorgar la oportunidad de retornar a la escuela;
- Se debe mejorar el acceso a, relevancia y efectividad de la educación secundaria y terciaria y la formación profesional y técnica, a los efectos de que tanto las mujeres como los hombres jóvenes estén mejor capacitados para aprovechar las oportunidades en el mercado laboral y encarar los rápidos cambios del mundo del trabajo, mediante:
- acceso a la formación profesional como derecho fundamental a los efectos de obtener trabajo decente;
- creación de vínculos más estrechos entre la capacitación técnica curricular y las necesidades del mercado laboral, y lograr combinarlos con otras habilidades de apoyo e informáticas en pro del éxito en el mercado laboral; esto se puede lograr mediante una cooperación mayor entre las organizaciones de empleadores, los

sindicatos, las instituciones de formación y educación, y la industria;

- desarrollo o perfeccionamiento de los métodos de formación que aumentan los niveles de capacitación y facilitan la transición de la escuela al trabajo, mediante una combinación de educación profesional particular, y programas de aprendizaje y formación estructurada en el ámbito laboral, ya sea en forma de cursos de aprendizaje o por las vías de capacitación profesional;
- promover el acceso irrestricto a la formación profesional y técnica y educación terciaria, aconsejando sobre las diferencias de género, y alentando a las mujeres jóvenes a entrar en las áreas de estudio normalmente dominadas por hombres, cuando ofrecen nuevas y prometedoras oportunidades de trabajo;
- promover una cultura de aprendizaje y establecer un marco para el aprendizaje durante la vida entera, el cual mediante la creación de incentivos y mecanismos de com-

partir costos, aliente la inversión continua en educación y formación por parte de las empresas y los jóvenes;

- desarrollar y perfeccionar las normas basadas en competencia, los marcos de calificación nacional y los sistemas de formación acreditados en el ámbito nacional, conjuntamente con las organizaciones de empleadores, los sindicatos, las autoridades de educación y los suministradores de entrenamiento, de modo de asegurar la calidad de la formación ya sea pública como privada y la movilidad de las habilidades adquiridas;
- desarrollo de metas desafiantes pero alcanzables de participación en los niveles más elevados de educación post-básica. ♦

***Se debe mejorar el acceso a, relevancia y efectividad de la educación secundaria y terciaria y la formación profesional y técnica, a los efectos de que tanto las mujeres como los hombres jóvenes estén mejor capacitados para aprovechar las oportunidades en el mercado laboral y encarar los rápidos cambios del mundo del trabajo***

111

---

## NOTAS

<sup>1</sup> OIT: *Key Indicators of the Labour Market 2001*, Capítulo 10 (Ginebra, a publicarse).

112

*boletín cinterfor*