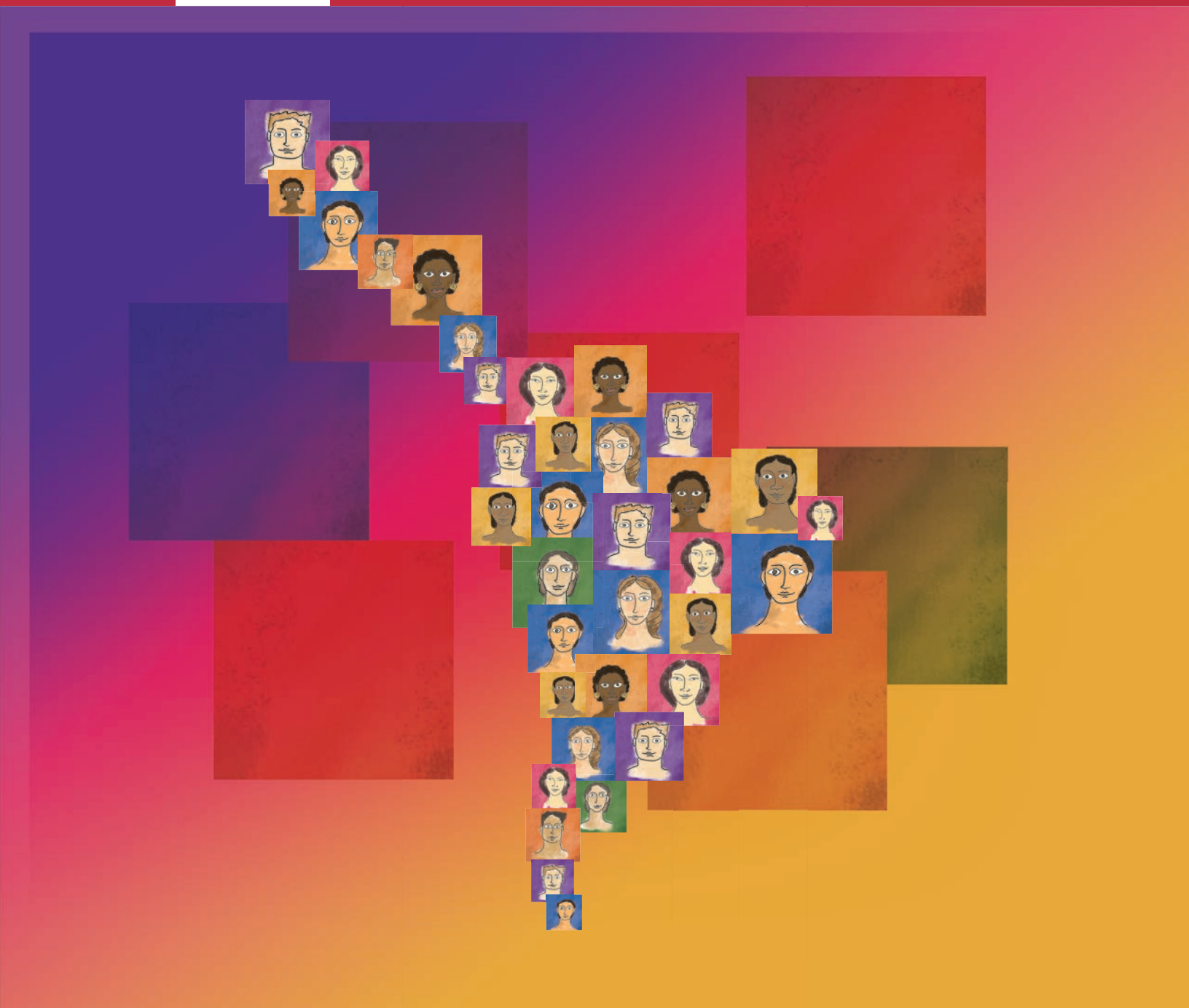
Organización Internacional del Trabajo

Trabajo Decente y Juventud en América Latina

AVANCES Y PROPUESTAS



Trabajo Decente y Juventud en América Latina

Avances y Propuestas

Copyright © Oficina Internacional del Trabajo 2010

Primera edición 2010

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.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Trabajo decente y juventud en América Latina. Avances y propuestas.

Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2010. 290 p.

Trabajo decente, juventud, empleo de jóvenes, mercado de trabajo, política de empleo, política sobre la juventud, fomento del empleo, América Latina.

ISBN: 978-92-2-323501-7 (print)

ISBN: 978-92-2-323502-4 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

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

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o biblioteca_regional@oit.org.pe.

Vea nuestros sitios en la red: www.ilo.org/publns o www.oit.org.pe/publ [sitio web regional]

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 en América Latina

Avances y Propuestas

INDICE

PRÓLOGO **12**

PRESENTACIÓN **15**

1. Estudio sobre "Politicas, Planes y/o Programas de Empleo Juvenil en América Latina desde 2005" **31**

Introducción 32

1.1. Un escenario internacional favorable: marco global y regional prioriza el empleo juvenil 35

1.1.1. El escenario global 35

a) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 35

b) La Red de Empleo de los Jóvenes (REJ) 37

c) Las Naciones Unidas: El Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (PAMJ) 38

1.1.2. Iberoamérica, Las Américas y América Latina 41

a) La V Cumbre de Las Américas (Trinidad y Tobago, abril de 2009) 41

La Declaración de Medellín: Juventud y Valores Democráticos 42

b) Cumbre Iberoamericana Juventud y Desarrollo (El Salvador, Octubre 2008) 43

La Declaración de Sonsonate (El Salvador) 43

1.1.3. Los Foros Regionales sobre empleo y juventud 44

a) Reunión Regional Americana (RRA) 44

b) La Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) 44

c) La Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL) 45

1.1.4. Los Sistemas Sub-Regionales sobre empleo y juventud 46

a) Mercosur 46

b) Comunidad Andina 46

c) SICA 46

1.2. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el empleo juvenil en América Latina 47

1.2.1. El marco normativo: empleo y juventud 47

1.2.2. Principales documentos de la OIT que tienen relación con el empleo juvenil 51

1.2.3. La Agenda Hemisférica 2006-2015 (Brasilia, 2006) 53

1.2.4. El Pacto Mundial para el Empleo 55

1.2.5. El programa Global de Empleo 58

1.2.6. Estudios e investigaciones 59

1.2.7. Otras iniciativas 61

1.3. Políticas públicas y empleo juvenil: herramientas para promover el empleo juvenil en América Latina 63

1.3.1. Breve contexto 63

a) Visión panorámica del contexto económico y social 63

Situación demográfica de la juventud 63
Índice de desarrollo humano 64
Pobreza e indigencia 65
Producto Bruto Interno 2007 - 2008 66

b) El mercado laboral juvenil 67

Desempleo 67
Educación y empleo 68
Características del empleo de la población joven ocupada 70

1.3.2. Marco Institucional y coordinación respecto al empleo juvenil 71

a) Los Ministerios de Trabajo 71

b) Los Organismos Oficiales de Juventud 77

1.3.3. Legislación 79

a) La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes 79

b) Leyes de juventud 81

1.3.4. Los Planes de Acción Nacional en Empleo Juvenil 86

1.4. Tipología y mapeo de planes, políticas y programas 90

1.4.1. Los criterios de clasificación 90

1.4.2. La respuesta de los Gobiernos: una mirada a la oferta pública nacional en 12 países seleccionados 91

a) Principales iniciativas: Políticas, Planes y Programas de empleo juvenil 91

Políticas y Planes Nacionales de Juventud 91
Políticas y Planes de empleo 92
Programas de empleo juvenil 94
Programas de capacitación 95
Programas de creación directa de empleo 97
Programas de desarrollo empresarial 98
Servicios de búsqueda de trabajo y empleo 98
Programa de subsidio a la capacitación en el lugar de trabajo 99
Programas de subsidio al empleo y salario 100
Otros programas vinculados al empleo juvenil 101

b) Los Programas Conjuntos de Empleo Juvenil: programas interagenciales ONU con contrapartes nacionales 103

1.4.3. El Diálogo Social: los acuerdos tripartitos 106

a) Los gremios sindicales 107

b) Los gremios empresariales 108

1.5. A modo de reflexiones 110

1.6. Bibliografía 116

1.7. Anexos informativos 121

1.7.1. Marco conceptual: Los criterios de clasificación de las políticas de mercado de trabajo para jóvenes 121

1.7.2. Planes y Programas en empleo y juventud según país 127

1.7.3. Principales estudios sobre empleo juvenil en los 12 países seleccionados 135

1.7.4. Medidas que tienen relación con el empleo juvenil en los planes anticrisis de 12 países seleccionados (política laboral y programas sociales) 139

1.7.5. Respuestas a cuestionarios Prejal dirigido a Ministros de Trabajo (Información Oficial) 143

2. Estudio sobre La normatividad y las políticas públicas relacionadas con el trabajo de los y las jóvenes **147**

Introducción 148

2.1. Juventud y trabajo decente 149

2.1.1. Los y las jóvenes como sujetos de derechos 149

2.1.2. El trabajo de los y las jóvenes: protección y promoción 155

a) Adolescencia y trabajo 158

b) Juventud y trabajo 162

2.2. Políticas públicas relacionadas con el trabajo de la juventud 167

2.2.1. Políticas de trabajo de los y las jóvenes desde las leyes de juventud 169

2.2.2. Políticas de trabajo de los y las jóvenes desde las políticas de juventud 171

2.2.3. Programas de trabajo decente y sus componentes de trabajo juvenil 175

2.2.4. Planes de empleo juvenil 177

El Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil de Perú 180

2.3. Algunos mecanismos legales para promover la inserción laboral 181

2.3.1. El contrato de aprendizaje y otros esquemas 182

a) La Ley 16.873 de Uruguay 184

b) El caso de Colombia 189

2.3.2. Leyes de primer empleo 192

2.3.3. El debate en torno a la flexibilidad laboral 198

2.4. Algunas lecciones aprendidas 202

2.5. A modo de conclusiones y recomendaciones 207

2.6. Bibliografía 212

3. Jóvenes y formación para el trabajo: La experiencia en tres países de la región: Brasil, Chile y Colombia **219**

Introducción 221

3.1. Jóvenes, formación e inserción laboral: antecedentes en la literatura económica 222

3.2. Experiencias de formación en Brasil, Chile y Colombia 227

3.2.1. Brasil 229

a) Prejal – Esperanza y Talento 229

b) Programa de Iniciación Profesional de Menores y Programa Comunitario de Formación Profesional 234

3.2.2. Chile 237

a) Jóvenes Bicentenario 237

b) Aprendices 242

c) Programa de Formación por competencias para Alumnos de Educación Media 245

3.2.3. Colombia 247

a) Fundación Escuela Taller de Bogotá 247

b) Jóvenes con Empresa 250

c) Jóvenes Rurales 253

3.3. ¿Qué nos enseña la experiencia de Brasil, Chile y Colombia en materia de formación para sus jóvenes? 258

3.4. Recomendaciones finales 263

3.5. Bibliografía 267

ANEXOS **269**

BIBLIOGRAFIA GENERAL **281**

GLOSARIO DE SIGLAS **281**

PRÓLOGO

De acuerdo con la Resolución de la 93ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2005, la OIT tiene como uno de sus objetivos lograr un trabajo decente para los jóvenes. Este objetivo es, además, un elemento crucial para avanzar en la erradicación de la pobreza y para lograr el desarrollo sostenible, el crecimiento y bienestar para todos.

El desafío del trabajo decente para los y las jóvenes es de grandes magnitudes, particularmente en el actual entorno de crisis internacional en el que nos encontramos y, al mismo tiempo, de una amplia heterogeneidad, pues los diversos colectivos juveniles tienen características y necesidades diferentes. No obstante, cuando se ven enfrentados a la falta de oportunidades comparten la sensación de desaliento y frustración. Se requiere, por tanto, pasar de la ejecución de programas a la definición e implementación de políticas de Estado que incluyan la participación de los jóvenes.

Poco a poco, la temática del empleo juvenil ha ido tomando relevancia en diferentes reuniones y cumbres internacionales y regionales y fue recogida como una prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción de Trabajo Decente presentada en la XVI Reunión Regional de los Estados Americanos Miembros de la OIT (2006). Asimismo, en el ámbito nacional se aprecia el compromiso que los Estados de la región han ido asumiendo en la materia en estos últimos años.

En este contexto, en el marco del Proyecto Prejal, se convocó la Reunión Regional Promoción del Trabajo Decente para los Jóvenes que tuvo lugar en la Oficina Regional de la OIT de Lima del 21 al 23 de octubre de 2009 con el fin de potenciar el debate en la región e intercambiar experiencias en el ámbito del empleo juvenil.

Este documento presenta una síntesis de los principales temas tratados en la Reunión Regional citada y permite la difusión de tres estudios que pretenden aportar mayores conocimientos respecto de los principales avances logrados en los países latinoamericanos en los últimos años en materia de empleo juvenil, fundamentalmente en términos de políticas y programas, en el ámbito legal e institucional y en el área de formación profesional.

Así, el estudio elaborado por Federico Tong[1] da cuenta de los principales avances en términos de políticas y programas de empleo juvenil en países latinoamericanos a partir del 2005. Este estudio se complementa con la investigación de Paula

[1] Políticas, Planes y/o Programas de Empleo Juvenil en América Latina, 2005 en adelante.

Antezana[2], que se centra principalmente en los cambios normativos que se han dado en la materia en varios de los países de la región y finalmente, el estudio de Stefano Farné[3] analiza varias experiencias de formación profesional en tres países (Brasil, Chile y Colombia) relevando algunas características de las nuevas tendencias tanto públicas como privadas que se están dando en este ámbito.

La Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe y el Proyecto Prejal, agradecen a los consultores citados los aportes que han hecho posible esta publicación.

Jean Maninat

ADG
Director Regional para las Américas

[2] Consideraciones Sobre la Normatividad y las Políticas Públicas Relacionadas con el Trabajo de los y las Jóvenes.

[3] Jóvenes y Formación para el Trabajo: La Experiencia en Tres Países de la Región: Brasil, Chile y Colombia.

PRESENTACIÓN

Antecedentes y la Reunión Regional

El tema del trabajo de los jóvenes adquiere especial relevancia en los países de América Latina y el Caribe. En la Región, desde el punto de vista demográfico hay más jóvenes que nunca en su historia, desde el punto de vista laboral la tasa de desempleo juvenil es casi tres veces superior a la de los adultos y gran parte de los jóvenes ocupados, lo están en condiciones precarias.

Para la OIT la atención sobre esta problemática adquiere especial importancia a partir de la Resolución de la 93ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de junio de 2005, en la que se señala como objetivo prioritario lograr un trabajo decente para los y las jóvenes.

Este objetivo es un elemento crucial para avanzar en la erradicación de la pobreza y lograr el desarrollo sostenible, el crecimiento y bienestar para todos. En el actual entorno de contracción de la economía mundial, el gran desafío que se nos plantea es la creación de puestos de trabajo decente para los jóvenes.

La necesidad de promover un empleo decente y productivo para los jóvenes es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y guarda una relación directa con el Programa Global de Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La promoción del empleo es un objetivo de la Red de Empleo de los Jóvenes (REJ), la alianza global formada por la Secretaría General de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La reunión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc, Ginebra, Suiza, el 5 de julio 2006) destaca el compromiso de "desarrollar y aplicar estrategias que den a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real y equitativa de acceder a un empleo pleno y productivo y al trabajo decente". Al respecto, se señala que, "en la medida que casi la mitad de desempleados en el mundo son jóvenes, están determinados a colocar como eje central en las estrategias nacionales de desarrollo y agendas el desarrollo de políticas y programas para ampliar la empleabilidad de los jóvenes, incluyendo la educación, capacitación y aprendizaje permanente que correspondan a los requerimientos del mercado, y promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de nuevos empleos de calidad para jóvenes, facilitando el acceso a estos empleos a través de iniciativas de información y capacitación".

En América Latina y el Caribe la XVI Reunión Regional Americana de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), celebrada en Brasilia, en mayo de 2006, los representantes de los empleadores, trabajadores y de los Estados se comprometieron, en cuanto al trabajo y empleo para la juventud, "promover una

mayor formación y una mejor inserción laboral de la juventud", estableciendo como meta "reducir a la mitad, en un plazo de 10 años, el porcentaje de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja".

En el mes de octubre del 2008, se realizó, en el marco de la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estados y de Gobiernos Iberoamericanos, el I Foro Iberoamericano de Ministras y Ministros de Trabajo bajo el lema, "Juventud, Trabajo Decente y Desarrollo en Democracia", en el que se aprobó la denominada Declaración de Sonsonate en la cual los gobiernos Iberoamericanos acordaron diferentes medidas encaminadas a promover el trabajo decente para los jóvenes en los países iberoamericanos.

Del mismo modo, el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud (PICIJ), –elaborado por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), en cumplimiento del mandato emanado de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno– ha diseñado una estrategia de implementación que considera al empleo como una de sus principales líneas de actuación. Por tal razón, el mencionado Plan impulsa acciones tales como extender las acciones de fomento del trabajo decente así como apoyar las iniciativas de autoempleo de la juventud de acuerdo a sus potencialidades individuales, la promoción la educación y formación para el trabajo según los criterios de oportunidad y pertinencia; entre otros elementos.

Según el Informe Trabajo Decente y Juventud. América Latina. 2007, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en América Latina la población joven (entre 15 y 24 años) ascendía a 106 millones de personas en 2005. 58 millones de jóvenes integraban la fuerza laboral (tasa de participación de 55%), 48 millones estaban ocupados y 31 millones tenían ocupaciones consideradas precarias (65% de la ocupación total), mientras que 10 millones estaban desempleados (tasa de desempleo abierto de 17%, casi tres veces la tasa de los adultos, 6%). 22 millones de jóvenes no estudiaban ni trabajaban (6 millones desempleados y 16 millones de inactivos).

En el informe citado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) exploraba diferentes áreas de políticas basadas en experiencias concretas de distintos países de la región, con potencial para la promoción de trayectorias de trabajo decente, como aquellas que intentan[4]:

- Un mejor vínculo con el mundo productivo (fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, desarrollo de adecuados sistemas de información laboral, credenciales laborales para los jóvenes buscadores de empleo) y una mayor integración de la misma estructura productiva (promoción de vinculaciones

[4] Información más detallada en el Informe Trabajo Decente y Juventud – América Latina, de la OIT (2007) y Documentos de Base, volúmenes I y II (2007).

entre los sectores más dinámicos con los sectores más rezagados, generalmente más intensivos en mano de obra);

- Un marco regulatorio adecuado, que combine protección y promoción (contratos de formación o aprendizaje y regulaciones especiales en el salario mínimo);
- Más y mejor protección social (esquemas alternativos para incrementar la protección social de los jóvenes);
- Promover la educación y formación para el trabajo (retención en el sistema educativo y una mejor transición de la educación al trabajo y una formación profesional más ajustada a los requerimientos de la demanda laboral);
- Fomentar la formación y desarrollo empresarial (integrar la capacitación empresarial en el currículo de educación; fomentar los servicios de apoyo al desarrollo empresarial; promover la asociatividad empresarial); promover la inclusión social de jóvenes, especialmente de ciertos colectivos juveniles más vulnerables (mujeres jóvenes, trabajadoras domésticas, jóvenes rurales, grupos indígenas).

El problema del empleo juvenil va más allá del desempleo. Hay que considerar también la ocupación precaria (baja productividad e ingreso, sin cobertura de protección social) y el contingente importante de jóvenes que ni trabajan ni estudian, con graves repercusiones sobre las trayectorias laborales de estos colectivos, especialmente en vista a un trabajo que merezca el calificativo de decente.

El desafío es de gran magnitud y, al mismo tiempo, de una amplia heterogeneidad, pues los diversos colectivos juveniles tienen características y necesidades diferentes y dentro de cada uno de ellos la situación particular de las mujeres jóvenes. Hay que enfocar simultáneamente tal magnitud y tal heterogeneidad, pasando de la ejecución de programas (en determinados casos con buenos resultados pero de cobertura reducida), a la definición e implementación de políticas de Estado con la participación juvenil[5].

Adicionalmente, las incertidumbres generadas por la crisis financiera mundial y sus efectos sobre el empleo hacen que cualquier planteamiento de políticas y/o estrategias tendentes a la promoción del trabajo decente para los jóvenes deban tener en cuenta los efectos que la misma está teniendo hacia este colectivo de por sí tan heterogéneo.

[5] 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. 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.

En este marco la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe convocó a una Reunión Regional para conocer y compartir iniciativas que se están llevando a cabo en la región sobre el tema del trabajo decente para los jóvenes. La Reunión Regional se desarrolló los días 22 y 23 de octubre de 2009, en la Sede de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, en Lima, Perú.

Resumen de lo tratado en la Reunión Regional

Esta Reunión Regional fue convocada por la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe, en el marco del Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal), con el fin del intercambiar experiencias y políticas innovadoras destinadas a fomentar el empleo juvenil y potenciar la cooperación horizontal en la materia.

El Proyecto Prejal viene desarrollándose desde fines del año 2005 en el ámbito latinoamericano, habiendo ejecutando actividades concretas en 8 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana. Las delegaciones tripartitas de estos países participaron en esta Reunión, así como sus homólogas de Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, países donde han comenzado a desarrollarse experiencias de trabajo conjunto con otros organismos de Naciones Unidas, en el marco de las llamadas " ventanas" que, con el apoyo del gobierno de España, están apostando al logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la temática de juventud, empleo y migración.

La delegación tripartita española también participó, dando a esta cita un carácter iberoamericano, que iba en consonancia con la participación de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). La convocatoria conjunta de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) permitió que, además de las delegaciones tripartitas nacionales, también asistieran a la cita representantes de los Organismos Públicos de Juventud de 6 países (Chile, Costa Rica, Ecuador, España, México y Perú)[6]

La reunión fue convocada con los siguientes propósitos:

1. Posicionar la prioridad de la temática del empleo juvenil en las políticas económicas, sociales y laborales de los países de la región.
2. Abordar el marco institucional del empleo de los jóvenes en los países latinoamericanos y la participación de los actores sociales en el problema.

[6] Lista de asistentes en anexo 1

3. Impulsar la reflexión y el debate sobre las iniciativas, diseño y operativización de los programas y planes de acción de empleo juvenil en los países latinoamericanos.

4. Propiciar la cooperación horizontal en la materia entre los países de la Región.

La Reunión Regional fue inaugurada por el Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Jean Maninat, quien remarcó que los jóvenes están pagando un alto costo por la crisis. El desempleo y la precariedad laboral entre los jóvenes tienen consecuencias económicas, sociales y repercuten sobre la gobernabilidad democrática. Asimismo advirtió que la falta de oportunidades para los jóvenes "alimenta sensaciones de frustración". Este es un desafío político. Maninat añadió que este hecho ha sido reconocido por diversos gobiernos y, por esta razón, han colocado el empleo juvenil como una de sus prioridades políticas.

Participaron en la sesión inaugural Javier Barreda, Viceministro de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo de Perú; Pablo Bobic, representante de la Organización Internacional de Empleadores (OIE); Sully Grimaldo, Presidenta del Comité de Juventud de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA); Alejo Ramírez de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y Javier Márquez, Consejero Técnico Principal de Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal)

La agenda propuesta[7] para los dos días de trabajo, propició la discusión sobre el marco político vigente, así como de las instancias de decisión regionales y nacionales de América Latina, respecto a la necesidad y pertinencia de abordar el tema del trabajo decente de los jóvenes como prioridad en la agenda social. De igual modo se advirtió sobre la urgencia del tema, principalmente por los efectos negativos que la crisis internacional está produciendo en el mercado laboral y, particularmente, entre las poblaciones vulnerables como es el caso de los jóvenes.

Tras este marco inicial se pasó a las exposiciones de los representantes de las delegaciones nacionales, quienes presentaron sus avances y propuestas sobre el empleo juvenil en sus países.

Durante la Reunión se puso énfasis en la necesidad de insistir en la promoción del Trabajo Decente para los jóvenes de América Latina, advirtiendo que se trata de un desafío político apremiante a causa de la crisis económica y sus repercusiones sobre las oportunidades laborales y la generación de trayectorias laborales positivas de los jóvenes entre 15 y 24 años.

[7] Agenda en anexo 2

Las delegaciones de los países participantes destacaron la vigencia e importancia de la promoción del Trabajo Decente para los jóvenes, así como la relevancia de reunir en un mismo foro a delegados de los Ministerios de Trabajo, Organismos Públicos de Juventud, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores. Se constata que las altas tasas de desempleo juvenil son similares en los países de la Región y que existe una amplia oferta de programas de empleo juvenil y una nueva generación de programas de formación profesional innovadores, cada vez con nuevos contenidos y aliados. El principal desafío radica en convertir la prioridad del empleo juvenil en política pública.

Las principales ideas y temas planteados se refieren a:

1. Existe un escenario internacional favorable a la promoción del empleo juvenil y la temática forma parte de la agenda de diferentes organismos internacionales. Se destaca la vigencia de un numeroso conjunto de instrumentos globales y regionales, tales como: los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la Declaración del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Resolución del Secretario General de la ONU que crea la Red de Empleo Juvenil, la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006-2015, la Declaración de Sonsonate y, recientemente, el Pacto Mundial para el Empleo, impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

   Asimismo, en el campo de las políticas de juventud, destacan dos herramientas promovidas por la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ): la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que defiende tanto los derechos civiles y políticos sus derechos económicos, sociales y culturales y el Plan Iberoamericano de Juventud 2009-2015. El concepto de derechos de los jóvenes ha sido un gran avance pues apunta a la equidad y la igualdad.

2. Existe un diagnóstico común para los países de la región. Nuestros problemas y sus causas son similares.

   La tasa de desempleo juvenil es 3 veces más alta que la de la población adulta; preocupa, en particular el gran contingente de jóvenes que no estudia ni trabaja, en su mayoría mujeres. Asimismo los jóvenes constituyen el grueso de los trabajadores del sector informal, en condiciones precarias de trabajo, amenazados por la pobreza y la extrema pobreza.

   También requiere especial atención la situación laboral de la población juvenil femenina, la juventud rural y la juventud con discapacidad.

   La trayectoria laboral juvenil que se inicia en precariedad continúa en la misma situación en la vida adulta.

3. La crisis financiera internacional aumenta el desempleo y afecta aún más la transición de la educación al empleo de las nuevas generaciones y tiene efectos desiguales en los países.

   Datos de OIT señalan que la crisis financiera internacional afecta severamente a los jóvenes, pues el contexto laboral vigente está marcado por la precariedad del empleo y las elevadas tasas de desempleo juvenil en América Latina.

   Los jóvenes son más sensibles al ciclo económico: en la crisis son los primeros en salir del mercado de trabajo y, cuando se recupera el crecimiento económico, ellos son los últimos en entrar al mercado.

4. Una de las respuestas a la crisis internacional es la puesta en práctica de los compromisos del Pacto Mundial para el Empleo, adoptado en la última Conferencia Internacional del Trabajo[8] (OIT 2009), que considera a los jóvenes como un sector vulnerable y convoca a los Estados Miembros de la OIT a implementar programas específicos dirigidos a la juventud.

   A pesar de la lamentable coyuntura internacional que ha generado el aumento del desempleo, no se debe perder el rumbo y es necesario continuar superando la crisis manteniendo los márgenes del Trabajo Decente, por el bien de la sociedad y las naciones. Lo que se busca es encaminar a los Estados en la vía del Trabajo Decente de la forma más estable y favorable para crear sociedades más justas y cohesionadas. El Trabajo Decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral.

5. La crisis internacional también ha generado oportunidades, pues en América Latina y el Caribe se han establecido planes anti crisis donde la promoción de la empleabilidad y el empleo juvenil es una prioridad establecida.

   Si bien existe un numeroso listado de iniciativas en la región, en la reunión se presentaron las experiencias más recientes en materia de empleo juvenil en el Perú, Chile y República Dominicana, las cuales han contado con el apoyo del proyecto de Prejal.

   En el **Perú** el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha aprobado recientemente el "Plan de Acción Sectorial de Empleo Juvenil 2009-2011"[9], que ha contado con la asistencia técnica del proyecto de Prejal y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas, "Juventud, Empleo y Migración". El Plan de Acción Sectorial Peruano es el primero que se aprueba en la región. Este se sustenta en 4 ejes: empleo, empleabilidad, emprendimiento y equidad. La

[8] 98 Conferencia Internacional del Trabajo, del 3 al 19 de junio de 2009.

[9] http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/RM_272_2009_TR.pdf

inversión pública en el Plan Sectorial bordeará los 70 millones de soles en un periodo de tres años. Otra respuesta a la crisis económica actual es el aumento de los fondos estatales para el programa Projoven, creado en 1997 y que está en proceso de ampliación.

Asimismo la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) está llevando a cabo un Programa de orientación vocacional en lugares de alta pobreza y promueve la acción de más de 70 Núcleos Ejecutores Juveniles[10], una iniciativa de organización juvenil en pro de su comunidad, permitiendo su empoderamiento y contribución a su propio desarrollo.

PERÚ

Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil segundo semestre 2009 – primer semestre 2012

El diseño del Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil se inició en diciembre del 2007, con el planteamiento del marco general y la metodología para su desarrollo. Esta actividad fue apoyada por la oficina subregional andina de la OIT y el proyecto para la Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal). Luego de un periodo de consulta y debate, la culminación del Plan fue apoyada por el Programa Conjunto de Empleo y Migración Juvenil y finalmente aprobado en setiembre de 2009 por la Ministra de Trabajo.

El mencionado Plan tiene como guía los planteamientos de la Agenda Hemisférica de las Américas 2006 – 2015 elaborada en el marco de la OIT, en la que se definió como objetivo central, el fomento de la formación laboral juvenil y la inserción en el mercado de trabajo. Asimismo, el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009 – 2015 establece que el empleo juega un rol clave en la inserción social de los jóvenes.

El Plan Sectorial tiene como fin principal contribuir a mejorar la calidad de vida de los jóvenes y su objetivo general es desarrollar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo digno y productivo. El Plan se encuentra articulado en cuatro pilares, los cuales tienen como base las áreas estratégicas de intervención para los planes nacionales propuestas por la Red de Empleo Juvenil de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial (BM) y la OIT, Los pilares son: empleo (promover, incrementar y mejorar la inserción laboral productiva de los jóvenes; empleabilidad (promover e incrementar el acceso a capacitación técnica de calidad para el empleo productivo); emprendimiento (incrementar y mejorar capacidades emprendedoras de los jóvenes y el desarrollo de los mismos) y equidad (promover la igualdad de oportunidades de los jóvenes en el ámbito laboral).

El Plan es financiado con fondos propios del Estado Peruano y de organismos internacionales de cooperación. El monto de recursos financieros asegurados para la

[10] Mecanismo participativo para la gestión de obras comunales de presupuesto menor.

ejecución del Plan es de 70 millones de soles anuales (cerca de 25 millones de dólares americanos) por un período de 3 años.

Con esta herramienta, se espera que 332 mil jóvenes puedan acceder con mayor facilidad a los servicios de intermediación laboral, capacitación para el trabajo, certificación de competencias laborales, orientación vocacional, información sobre el mercado de trabajo y asistencia en la búsqueda de empleo a través de nuevas tecnologías de información.

En **Chile** el foco de los programas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, está centrado en proteger a los desempleados, cuidar el empleo y mitigar los efectos de la crisis mediante políticas activas y pasivas y se están evaluando y fortaleciendo programas específicos para jóvenes como el Programa Jóvenes al Bicentenario[11] que brinda tutoría y asistencia permanente a los jóvenes en torno a la empleabilidad (se espera que al menos 30 mil jóvenes sean capacitados en los próximos 2 años). El Programa Aprendices[12] brinda formación en oficios hasta los 25 años. Este programa progresa favorablemente pues los jóvenes acceden a la formación laboral y las empresas, a su vez, suplen su necesidad de personal.

Una iniciativa que surgió como temporal y que ha adquirido permanencia es el Subsidio al Empleo Juvenil[13], que es el resultado de un Acuerdo Nacional. El Subsidio al Empleo Juvenil otorga a sus beneficiarios un incentivo que complementa sus ingresos. Una parte de ese incentivo está dirigida al empleador (90% para jóvenes y 10% a los empleadores). Los beneficiarios son jóvenes trabajadores dependientes e independientes. Esta iniciativa comenzó en julio de 2009 y ha triplicado su cobertura (300 mil jóvenes), previéndose que a mediados 2010 se pueda tener cobertura completa. El aporte del Prejal fue clave al promover la firma del Acuerdo Tripartito sobre Empleo Juvenil a partir del cual se dio un gran impulso a este tema.

El Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) está trabajando en el diseño de una nueva institucionalidad en juventud que permita avanzar en la intersectorialidad. Ante el Senado chileno se ha presentado un proyecto para crear el Ministerio de la Juventud. La tarea prioritaria de los Organismos Oficiales de Juventud debería ser poner la perspectiva juvenil con un enfoque de derechos dirigida hacia la intersectorialidad. Invertir en los jóvenes es un beneficio para el presente y el futuro de Chile.

[11] http://www.sence.cl/jovenes.html

[12] http://aprendices.sence.cl/

[13] http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=288479&idVersion=200

En **República Dominicana** destaca el diseño de los Lineamientos Estratégicos del Plan de Empleo Juvenil (promovido por Prejal y la Oficina de países de la OIT para América Central. Estos lineamientos se fundan en tres pilares: 1) Empleabilidad, 2) Espíritu empresarial y 3) Fortalecimiento institucional, incidencia y diálogo social.

El Programa Juventud y Empleo,[14] ha sido exitoso en su alcance pues beneficia a jóvenes vulnerables con limitada experiencia laboral, combinando la formación en el aula y en la empresa. Los actores de este programa son los jóvenes, la empresa, la Secretaría de Trabajo, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto de Formación Técnica (Infotec), que actúa como ente certificador de la formación impartida. Una de las metas alcanzadas ha sido la alta inserción laboral de los egresados. Los beneficiarios son jóvenes desertores del sistema escolar que no estudian ni trabajan. El Programa Juventud y Empleo es auto-focalizado, es decir, se realiza mediante concursos públicos en los que participan entidades educativas competitivas, bajo la supervisión del Instituto de Formación Técnica (Infotec) como ente rector. Los beneficiarios reciben viáticos y participan en una bolsa de trabajo. Entre los principales resultados del programa destaca el incremento de la posibilidad de ser contratado por una empresa 65% de los beneficiarios consiguen empleos de calidad, en los que también cuentan con beneficios sociales y seguro médico. El total de beneficiarios ha sido de 30 mil jóvenes, 55% de los cuales han sido mujeres.

6. Adicionalmente, los representantes de los países desde los paneles de discusión y en la ronda de intervenciones reseñaron los diferentes programas que vienen implementando o tienen previstos los Ministerios de Trabajo y los Organismos Oficiales de Juventud.

COSTA RICA

Política Pública de la Persona Joven y Plan de Acción

La Ley General de la Persona Joven establece el mandato al Consejo de la Persona Joven, de "elaborar, promover y coordinar la ejecución de políticas públicas dirigidas a crear las oportunidades, a garantizar el respeto y promoción de los derechos de las personas jóvenes, el acceso a los servicios y a incrementar las potencialidades para lograr el ejercicio pleno de la ciudadanía de este grupo de la población".

[14] Programa seleccionado como Mejor Práctica en el Trabajo con y para los Jóvenes, por el Comité Organizador del proyecto Mejores Prácticas en Políticas y Programas de Juventud en América Latina y el Caribe, auspiciado por la UNESCO y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De acuerdo con dicho mandato, y mediante un proceso de investigación y consulta, se elaboró una propuesta de Política Pública de la Persona Joven, que seguidamente fue sometida a un proceso de consultas, de carácter participativo, entre las juventudes del país, el sector estatal y la sociedad civil.

El documento definitivo, que fue aprobado por la Asamblea de la Red Nacional Consultiva, el 14 de abril del año 2007, con una vigencia de tres años, divide los lineamientos de la política en dos grandes áreas: Derechos Civiles y Políticos; Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

En relación con el tema del empleo para la juventud, la política establece en su apartado 6, referido a Derechos Económicos, como objetivo específico el de "Promover el derecho de las personas jóvenes mayores de 18 años, sin distinción alguna, a una inserción en el mercado laboral que redunde en su desarrollo personal y de la sociedad, tutelado por la legislación laboral costarricense de manera que este derecho no sea en detrimento de sus otros derechos".

Más concretamente, la Política Pública de la Persona Joven desarrolla el derecho al trabajo en su componente de empleabilidad, entre otra serie de principios, señalando la necesidad de visibilizar y promocionar la educación técnica, capacitación y formación profesional como potencial generador de habilidades para impulsar procesos de encadenamiento entre lo educativo, la capacitación y la formación profesional hacia lo productivo. Asimismo indica la conveniencia de alianzas intersectoriales e interinstitucionales que permitan proveer la capacitación empresarial, asistencia técnica, asesoría y financiamiento que requieren las personas jóvenes para ubicar y aprovechar nichos de mercado.

En una fase posterior, y en base a un proceso de análisis de la Política, de la institucionalidad del país, así como de la información existente en relación con la situación de la juventud costaricense, se puso en marcha un proceso de diálogo social con actores de distintos sectores, tanto de los programas de instituciones públicas como de la sociedad civil, junto con los jóvenes aglutinados en las distintas organizaciones que integran el Sistema Nacional de Juventud y representantes de la academia. Mediante este proceso se priorizaron y articularon el conjunto de estrategias de la Política Pública en cuatro áreas:

- Fomentar una educación integral para una sexualidad sana y segura y promoción de una salud integral.
- Capacitación y formación profesional y oportunidades de ingreso al mundo del trabajo y empleo.
- Revisión y ampliación para la transformación de la oferta educativa y una oferta ampliada en educación con mayores oportunidades de inclusión.
- Promoción de la estructura del Sistema Nacional de Juventud y fortalecimiento de la red nacional consultiva de la persona joven.

Se destacaron los programas Primer Empleo, Alianza 100, y Jóvenes en Riesgo Social (Honduras); Avancemos y Pro joven (Costa Rica); Más y Mejor Trabajo (Argentina); Mi Primer Empleo, Rescate de Espacios Públicos (México); Projovem (Brasil), el Programa Nacional de Inserción Laboral (Nicaragua); los programas del

Ministerio de Inclusión Social (Ecuador), entre otros. En la cita también se hizo una reseña del Programa Conjunto de la ONU (Empleo, Juventud, Migraciones) en los países donde se ha implementado dicho programa.

7. Lo anterior da cuenta de las experiencias relevantes e innovadoras sobre la formación profesional y empleabilidad de jóvenes que se vienen desarrollando en los países de la región.

   En la actualidad se cuenta hasta con cuatro generaciones de programas: estaríamos transitando desde los modelos tradicionales surgidos a inicios de los años cuarenta del siglo pasado, caracterizados por la ausencia de integralidad y escasa articulación de los programas hasta los modelos contemporáneos, en los que se abre un nuevo espacio entre lo público y lo privado, con nuevas alianzas y contenidos.

   Se trata de programas que abordan la multidimensionalidad de la exclusión social de los jóvenes y en los que se refuerza el diálogo social en el diseño de los programas, cada vez más centrados en la formación en competencias y la formación a lo largo de toda la vida.

8. A nivel regional destaca el proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal) de la OIT, como un proyecto novedoso, que desarrolla un esquema de trabajo de asociación entre sectores públicos de cooperación y la empresa, además de haber alcanzado importantes resultados y contribuido de manera directa a relevar la temática del empleo juvenil en los 8 países donde interviene en la Región.

   Prejal es un proyecto ejecutado por la OIT con el respaldo del Gobierno de España y de un grupo de empresas de ese país con filiales en la región[15]. En estos cuatro años el Prejal se ha orientado a lograr tres objetivos: 1) Político, 2) Técnico y 3) Práctico empresarial. Los beneficiarios de manera directa son los gobiernos, las organizaciones empresariales, las sindicales y juveniles y más de 17 mil jóvenes entre los 15 y 24 años que participan en experiencias innovadoras de capacitación e inserción laboral, propiciado por las empresas españolas que participan en el Prejal presentes en 6 países América Latina.

   Los diferentes modelos de formación profesional promovidos por el Proyecto Prejal y las empresas tienen entre sus desafíos la creación de nuevas alternativas de intervención, su replicabilidad y la ejecución a mayor escala.

9. Se pueden distinguir dos escenarios en materia de empleo juvenil: antes y después del paso del Proyecto Prejal. En el escenario previo existían

[15] Participan las siguientes organizaciones, coordinadas por la CEOE: Endesa, Fundación Adecco, Fundación Telefónica, Prosegur, Santander, Fundación Real Madrid.

numerosos programas con escasa coordinación, mientras que en el actual, se viene llevando adelante la construcción de políticas a través de pasos escalonados (acuerdos, planes, políticas de empleo juvenil).

En base al impulso de Prejal se ha logrado impactar en el tema del empleo. Este mérito debe atribuirse principalmente a los actores gubernamentales y sociales. El Proyecto ha conseguido importantes avances referidos al tema de empleo juvenil: los Acuerdos Tripartitos en Argentina y Chile, Plan de Acción en Perú, y los Lineamientos del Plan de Acción en República Dominicana y en Honduras.

10. Desde los nutridos paneles tripartitos de discusión que acompañaron a los expositores se abordaron diferentes temas como el derecho a la libertad y democracia sindical, la importancia de profundizar el diálogo social, la atención a las políticas que contribuyan a mejorar las condiciones de trabajo de las y los jóvenes, la importancia de una eficiente intermediación laboral pública y privada, la necesidad de contar con empresas formales y sostenibles que respeten los derechos laborales, entre otros.

11. Se identifica una serie de dificultades con la recolección y procesamiento de la información estadística. Se necesita más información para definir de manera certera las políticas. No se puede constatar los progresos sino hay una adecuada medición.

    Es necesaria la construcción de indicadores claros y la elaboración de diagnósticos precisos. Las buenas intenciones son necesarias pero no suficientes. La agenda nacional de Trabajo Decente comienza con diagnósticos precisos sobre el mercado laboral y de trabajo.

    Se requiere desagregar la información por grupos de edad y sexo, lo cual permite constatar por ejemplo, que el desempleo juvenil es mayor entre las mujeres que en los varones.

12. Una de las actividades que tiene una gran importancia en la proyección a futuro es el Congreso Mundial de la Juventud, a realizarse en México en agosto de 2010, y que configura una magnífica oportunidad para poner en la palestra el tema de juventud.

    Se apuesta a dar nuevos bríos al tema –que no ha tenido continuidad desde la Conferencia Mundial de Juventud en 1998– basado en un enfoque transversal de las políticas de juventud, con el fin de involucrar a las instancias de juventud y a todos los actores sociales.

ARGENTINA

Inclusión social y laboral de jóvenes en Argentina

El 15 de mayo de 2008 y a través de una Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, se crea el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con el objeto de "generar oportunidades de inclusión social y laboral de los y las jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y /o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo".

El Programa, que en diciembre de 2009 tuvo más de 90.000 jóvenes adheridos en 100 municipios de 17 provincias del país, está dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años, residentes en el país, que no tienen completado el nivel primario y / o secundario de escolaridad y que están en situación de desempleo.

El Programa oferta una serie de prestaciones diseñadas y ejecutadas para servir de apoyo a la construcción e implementación del proyecto formativo y ocupacional que cada joven decida, con el objetivo de proporcionar oportunidades de desarrollar trayectorias laborales pertinentes y de calidad, adecuadas a sus perfiles, a sus expectativas y a sus entornos.

El Programa está descentralizado y opera en las Oficinas de Empleo Municipal. El primer paso que propone el Programa es la participación del joven inscrito en los Talleres de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo, que lo ayudará a definir un proyecto formativo y ocupacional a través de diferentes prestaciones:

1. Formación para la certificación de estudios primarios y / o secundarios.
2. Cursos de formación profesional
3. Certificación de competencias laborales
4. Generación de emprendimientos independientes
5. Prácticas calificantes en ambientes de trabajo
6. Apoyo a la búsqueda de empleo
7. Intermediación laboral
8. Apoyo a la inserción laboral

El cumplimiento de actividades previstas en varias de estas prestaciones (1,3,4,6,8) implica ayudas económicas durante determinados períodos. Quienes opten por la prestación 4 y elaboren el correspondiente Plan de Negocios, recibirán asistencia legal, técnica y financiera.

Se estima que hasta 600.000 jóvenes de ambos sexos podrían beneficiarse de este programa, aunque se espera llegar prioritariamente al grupo de los casi 400.000 jóvenes de 18 a 24 años que no estudia, no trabaja ni está a la búsqueda activa de un empleo.

13. Se ha generado un consenso en torno a que el principal desafío radica en cómo ir construyendo colectivamente mediante el diálogo social, políticas, planes y programas de empleo juvenil, así como la promoción de una voluntad de acción en pro del Trabajo Decente para la juventud.

Para lograr este objetivo se requiere promover políticas públicas de juventud de manera transversal a las políticas nacionales de trabajo que incorporen a todos los sectores tripartitos, en especial a los jóvenes como actores de las políticas de Trabajo Decente, en las que deben incluirse los llamados empleos verdes y todos los temas que afectan a la juventud en el escenario mundial.

El diálogo social y el trabajo sinérgico entre las instancias de Juventud y Ministerios de Trabajo junto con sindicatos, gremios empresariales y los propios jóvenes pueden generar un gran impacto.

Los participantes ratificaron el compromiso de la consolidación de iniciativas de diálogo social que sean reales y efectivas y la protección y la calidad del trabajo en las Américas.

14. Durante la reunión se observó una buena disposición a abordar con franqueza los temas y muchos espacios de consenso, temas que unen y permiten avanzar. Un tema importante para todos los actores es la empleabilidad de los jóvenes y la definición de las acciones para lograr la adecuada inserción laboral de los jóvenes.

    Un tema que generó debate fue el emprendimiento juvenil y la generación de empresas. Los representantes de las organizaciones de trabajadores mostraron su preocupación respecto de que el emprendimiento juvenil fuera utilizado como instrumento de precarización del trabajo juvenil. Las organizaciones de empleadores expresaron su sintonía con esta preocupación y remarcaron la necesidad de contar con empresas sostenibles, es decir, empresas formales y que cumplan los requisitos legales de constitución y funcionamiento de las mismas.

15. Los participantes expresaron un agradecimiento especial a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal) y a la Organización Iberoamericana de los Jóvenes (OIJ), y a las instituciones españolas tanto públicas como privadas, por incluir en su agenda la temática de juventud y propiciar esta actividad en pro de las acciones a favor del empleo juvenil en las Américas tanto para el presente como para el futuro.

    Las ideas y propuestas discutidas en la Reunión Regional servirán para incorporar los temas del empleo juvenil a la nutrida e importante agenda de eventos clave previstos para el 2010: el Foro de Cohesión Social América Latina y el Caribe y Europa, a realizarse en Lima del 8 al 10 de febrero de 2010, la Cumbre de Presidentes ALC-UE en Madrid, en mayo 2010 y el Congreso Mundial de Juventud (en México, agosto 2010), incluyendo su Reunión preparatoria en Brasil.

1.

Estudio sobre

Políticas, Planes y/o Programas de Empleo Juvenil en América Latina desde el 2005

Federico Tong

Introducción

La importancia de generar más y mejores trabajos es un componente esencial de cualquier esfuerzo por construir una prosperidad que merezca ser reconocida como humana.

Hoy en América Latina, ante la crisis global de los mercados financieros y sus impactos en la economía real, resulta clara la necesidad de promover el trabajo decente como sustento adecuado de la gobernabilidad democrática de la globalización.

Trabajo Decente

El trabajo decente es un objetivo global que promueve el empleo productivo en condiciones de equidad, libertad, seguridad y dignidad, a fin de lograr un desarrollo económico acorde con estándares sociales, ambientales y políticos de calidad. Su agenda se centra en torno a cuatro objetivos estratégicos: el empleo de calidad, la protección social, los derechos laborales y la mejor representación de las personas trabajadoras. Dado que su objetivo final es el mayor bienestar de las personas, provee un marco integral para abordar el problema de la relación entre empleo y juventud.

Un trabajo que ofrezca una remuneración justa, protección social para el trabajador y su familia, buenas condiciones y seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres: esa es una definición de "trabajo decente" (OIT, 2006).

El trabajo decente define lo que debería ser un buen trabajo o empleo digno en el mundo contemporáneo. Es el tipo de trabajo que interesa desde la perspectiva del desarrollo humano ya que permite que las personas amplíen sus potencialidades, desarrollen sus capacidades, aumenten sus libertades y lleven una vida que consideren valiosa.

Este concepto fue propuesto como ideal ético por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999 ante la observación de las carencias y exclusiones que padecen muchas personas del mundo en sus vidas laborales: desempleo y subempleo, trabajos inseguros e inestables, desigualdad de género, irrespeto a los derechos fundamentales, explotación, falta de representación, insuficiente protección en caso de enfermedad, discapacidad y vejez (SOMAVIA, 2006).

Un buen inicio: trayectorias juveniles de Trabajo Decente

El itinerario laboral positivo no debe comenzar con el empleo sino que se inicia con la educación, la formación o la acumulación de experiencia productiva, ésos son los primeros tramos de una trayectoria laboral positiva.

La idea principal es que avanzar en una trayectoria de trabajo decente requiere la acumulación de elementos útiles para el mercado laboral. La juventud es la etapa en la que estos elementos se acumulan en mayor cantidad y más rápidamente, no obstante, hay factores que limitan esta trayectoria: el abandono escolar, la inserción laboral prematura y/o precaria, embarazos no deseados o entornos familiares o sociales inadecuados, entre otros.

Desde 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. El trabajo decente contiene así diversas implicaciones que incluyen la importancia de la educación y la formación y la reducción de restricciones para acceder a una trayectoria laboral satisfactoria.

Cuando los jóvenes no visualizan una trayectoria laboral que les garantice una movilidad socioeconómica positiva, una trayectoria de trabajo decente, empiezan a cuestionarse la validez de la educación y del mercado de trabajo como medios para progresar. Esta situación genera desmotivación y apatía, así como problemas para la cohesión de la sociedad y la integración social de los propios jóvenes. La ausencia de expectativas de trayectoria laboral positiva en los jóvenes es un fenómeno creciente en la región, asociado a la crisis o a la ausencia de distinto tipo de referentes. En muchos casos, los padres tienen problemas laborales o, en algunos países, han migrado masivamente y sus hijos han crecido sin ellos.

La igualdad de género en el corazón del Trabajo Decente

Las bases de las cuestiones de género y empleo juvenil están fuertemente determinadas por la igualdad de acceso a la educación para las niñas y los niños. La educación de buena calidad sigue siendo el camino clave para que las mujeres tengan más oportunidades. Una mujer instruida es un instrumento de educación familiar y social, educar a una mujer significa educar a las familias y a las sociedades. Sin una buena educación, las posibilidades de conseguir un trabajo decente disminuyen para las mujeres.

En la mayoría de las regiones se han alcanzado importantes progresos en pos de la meta de la educación primaria universal y, en 118 países, se ha logrado la paridad de género.

El actual contexto de crisis puede fragilizar aún más los deficientes indicadores laborales de las mujeres: ampliando las brechas de género y potenciando las

barreras para conciliar familia y trabajo[16]. Se sabe, por ejemplo, que en América Latina las mujeres ganan 17% menos que los hombres, en la misma posición y con igual edad y nivel educativo.

Trabajo Decente y prosperidad humana

Existe una correlación positiva entre el trabajo decente y el desarrollo humano, tal y como lo corroboran varios estudios realizados por la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estos estudios muestran que encaminar una sociedad hacia niveles superiores de desarrollo humano es posible, siempre y cuando se realicen los esfuerzos adecuados para superar el déficit de trabajo decente.

Así, la prosperidad y el desarrollo humano como instrumentos para superar la pobreza requieren asegurar el acceso de hombres y mujeres a un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas de desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan sus vidas, así como igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.

La generación de trabajo decente es una estrategia adecuada para lograr un verdadero cambio positivo y sostenible en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad, y por ende para promover la prosperidad humana. Por esta razón, la creación de trabajo decente debe estar en el centro de las políticas de desarrollo y servir como eje articulador de las políticas económicas y sociales en el hemisferio americano, especialmente en un momento en que es necesario paliar los efectos de la actual crisis de la economía mundial con medidas que promuevan la economía productiva.

Asimismo, para lograr mayores niveles de desarrollo humano es necesario que los países brinden oportunidades de progreso a todos los segmentos de la población, especialmente a la juventud. Es deseable que una sociedad haga todo lo necesario para que sus jóvenes tengan el máximo de opciones y la libertad para realizarse como personas, Estas metas sólo puede lograrse mediante una adecuada inserción laboral.

[16] Para mayores detalles se puede consultar una reciente publicación conjunta de la OIT y PNUD: "Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social".

"Aunque no existen soluciones únicas para hacer frente al desafío del empleo de los jóvenes, es preciso adoptar un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas, y que esté orientado tanto a la oferta y la demanda de mano de obra como al volumen y la calidad del empleo".

Resolución sobre el empleo de los jóvenes adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93.a reunión (Ginebra, junio de 2005)

1.1. Un escenario internacional favorable: marco global y regional prioriza el empleo juvenil

Los jóvenes están más presentes que nunca en la agenda de los organismos internacionales. El Banco Mundial (BM) dedicó su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007 al desarrollo y las nuevas generaciones. Al mismo tiempo, la Organización de Estados Americanos (OEA) centró la agenda de su Asamblea General del 2008 en el análisis del vínculo entre juventud y valores democráticos. La XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en El Salvador (2008), estuvo centrada en el vínculo entre juventud y desarrollo y de la V Cumbre de las Américas realizada recientemente en Puerto España, Trinidad y Tobago (2009), surgió una Declaración que tuvo como eje la prosperidad humana incluyendo la necesidad de promover el empleo de los jóvenes.

1.1.1 El escenario global

a) Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En septiembre del año 2000, en el marco de la Cumbre del Milenio, 189 jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, firmaron la Declaración del Milenio, comprometiéndose a trabajar juntos para erradicar la pobreza extrema en el mundo. Sobre la base de este nuevo acuerdo internacional se fijaron los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 8 metas que representan el mayor compromiso político en el terreno de la lucha contra la pobreza y en pro del desarrollo sostenible.

Los ODM representan una hoja de ruta viable para hacer frente a las desigualdades y las injusticias en el mundo. Los 8 Objetivos engloban, por primera vez, una visión integral sobre la pobreza y señalan una serie de metas e indicadores para controlar su progreso, estableciendo una fecha tope para su cumplimiento: el año 2015. Específicamente en materia de empleo juvenil se acordó lo siguiente:

Objetivos	Metas	Indicadores
(8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	(15) Reducir la tasa de desempleo de Jóvenes comprendidos entre los 15 y 24 años, por sexo y total.	Reducir la tasa de desempleo de jóvenes (15–24) a la mitad en el 2015

Dentro del sistema de la ONU, la OIT trabaja en relación con dos indicadores para los ODM: el número 11, sobre la participación de las mujeres en trabajo asalariado no agrícola, y el 45, sobre la tasa de desempleo juvenil entre los 15 y 24 años.

Las dificultades de la inserción laboral de los jóvenes han sido reconocidas como un problema global, razón por la cual, proporcionarles un trabajo digno y productivo se ha definido como una de las metas para alcanzar los ODM. Sin embargo, en el análisis de la tasa de desempleo juvenil, que ha sido escogida como indicador para medir los progresos en el cumplimiento de esta meta, no sólo se observa que los avances han sido escasos sino que el desempleo juvenil es una de las que registra el peor desempeño.

Según el Informe 2007 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[17], en el caso de América Latina y el Caribe, al menos cinco de las metas han sido alcanzadas y, respecto de otras, el progreso ha sido suficientemente rápido como para que la región este bien encaminada para cumplir con el plazo fijado el año 2015. Sin embargo, pese a todos los avances, el Informe señala que persisten problemas debido al lento ritmo de erradicación de la pobreza extrema y a la desigualdad de ingresos en la región.

[17] El *Millennium Development Goals Report*, es una evaluación anual de los adelantos regionales hacia los Objetivos del Milenio (ODM), a través del análisis de los datos actualizados y completos compilados por más de 20 organizaciones dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. El Millenium Development Goals Report es supervisado y coordinado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, y preparado a solicitud de la Asamblea General.

En este contexto, la OIT con el conjunto del sistema de las Naciones Unidas acordaron establecer una nueva meta en el Objetivo 1 de los ODM relativo a "Erradicar la pobreza extrema y el hambre". La nueva meta, la 1.B, es: "Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes".

Así, se han definido cuatro indicadores para controlar los progresos alcanzados hacia el logro de la nueva meta: i) la relación empleo-población; ii) las tasas de crecimiento de la productividad laboral como medidas cuantitativas del empleo pleno y productivo; iii) la proporción de empleo vulnerable en relación con el empleo total, y iv) el porcentaje de trabajadores pobres (los que viven con menos de 1 dólar al día) en relación con el empleo total, como medidas de carácter general en materia de trabajo decente. En su condición de miembro del Grupo Interinstitucional de Expertos sobre los indicadores de los ODM, la OIT recabó información y contribuyó al análisis de tales indicadores en el documento titulado "Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2008".

b) La Red de Empleo de los Jóvenes (REJ)

La Red de Empleo de los Jóvenes (REJ) es una asociación interinstitucional entre la Secretaría General de las Naciones Unidas, la OIT y el Banco Mundial (BM), financiada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) que fue establecida el 2001 por la Secretaría General de la ONU con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Declaración del Milenio y concretar la coordinación entre las agencias en relación al empleo juvenil. El objetivo es promover acciones respecto de las recomendaciones del panel de expertos de alto nivel de las Naciones Unidas en la materia. En este contexto, la REJ reúne a representantes políticos, empresarios, organizaciones de jóvenes y representantes de la sociedad civil en la tarea de abordar conjuntamente el tema del empleo juvenil a escala global, nacional y local. Sin duda alguna ésta es la mayor alianza mundial en pro del empleo de los jóvenes.

El mandato de esta alianza global para el empleo juvenil ha sido reforzado por dos resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Resolución A/RES/57/165,de diciembre de 2002, relativa a la promoción del empleo de los jóvenes y la resolución A/RES/58/133, de enero de 2004, sobre políticas y programas que implican a la juventud (A/RES/58/133). Ambas resoluciones alientan a los Estados a preparar estudios nacionales y planes de acción con la participación de los jóvenes. La REJ es el principal organismo encargado de coordinar la implementación de las citadas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Red de Empleo de los Jóvenes (ONU, Banco Mundial y OIT)	
Estrategias	**Políticas**
Empleabilidad (Employability):	• Invertir en educación y formación técnica profesional y vocacional, así como mejorar el impacto de estas inversiones;
Equidad de oportunidades (Equal opportunities):	• Promover las mismas oportunidades para mujeres jóvenes que para hombres jóvenes;
Emprendedurismo (Entrepreneurship):	• Facilitar la creación y la implementación de nuevas empresas para fomentar más y mejores empleos;
Creación de empleo (Employment creation):	• Centrar las políticas macro-económicas en la creación de empleo.

La REJ también ha creado un grupo asesor (Youth Consultative Group) formado por 13 representantes de organizaciones de jóvenes, tanto internacionales como regionales. Este grupo asesor es el vocero de las preocupaciones de la gente joven en el funcionamiento, dirección y prioridades de la REJ, mediante la interacción con el Grupo de Alto Nivel y con el fin de aportar en los procesos de toma de decisiones. El grupo asesor está actuando como catalizador y soporte de la participación juvenil en el desarrollo, aplicación y revisión de los planes de acción nacionales en muchos Estados.

Durante la tercera reunión, que se celebró en junio de 2008 entre los Estados impulsores de la REJ, se puso en marcha una iniciativa de referencia para recopilar las políticas y programas relacionados con el empleo de los jóvenes, la cual incluiría la realización de exámenes periódicos para evaluar las actuaciones de los Estados en la materia[18].

c) Las Naciones Unidas: El Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (PAMJ)

El Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (PAMJ) fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 50/81 (14 de diciembre de 1995) para orientar la política y la acción en el área de desarrollo de los jóvenes. Inicialmente el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes identificó 10 áreas prioritarias de acción: educación, empleo, hambre y pobreza, salud, medio ambiente, consumo de drogas, delincuencia juvenil,

[18] http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/index.htm

actividades recreativas, niñas y jóvenes y la plena y efectiva participación de los y las jóvenes en la vida de la sociedad y en la toma de decisiones.

La primera Conferencia Mundial de Ministros encargados de la Juventud (Lisboa, 8 -12 de agosto de 1998) centró sus debates en la aplicación del PAMJ y adoptó la "Declaración de Lisboa sobre políticas y programas relativos a la juventud". La Declaración que incluye diversos de los temas incluidos en la agenda del PAMJ abarca las esferas de la participación juvenil, la educación, el empleo, la salud y el uso indebido de drogas, entre otros. Asimismo, en la Conferencia se trataron diversos temas relativos a la esfera del desarrollo (incluyendo los programas para la reducción de la pobreza orientados a la juventud) y de la paz (incluyendo el compromiso para evitar involucrar a la niñez en conflictos armados).

En el Sexagésimo Segundo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007, se añadieron al PAMJ otras cinco prioridades: globalización, tecnologías de la información y comunicación, VIH/SIDA, conflictos armados y cuestiones intergeneracionales.

Cabe señalar que si bien el PAMJ sirvió de base para fijar una agenda mundial relativa a los jóvenes sobre la base de las 10 esferas prioritarias fijadas en 1995, no se especificaron indicadores verificables que pudieran utilizarse para determinar los progresos alcanzados en esas materias[19].

RECUADRO 1: Las Naciones Unidas y la juventud: breve cronología

Las Naciones Unidas han reconocido ampliamente que la imaginación, los ideales y la energía de hombres y mujeres jóvenes son imprescindibles para el desarrollo continuo de las sociedades en las que viven:

1965: Los Estados Miembros de las Naciones Unidas respaldaron la Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos.

1985: Las Naciones Unidas celebraron el Año Internacional de la Juventud: participación, desarrollo, paz. Este hecho, logró que en el ámbito internacional se preste mayor atención al importante rol que desempeña la juventud en el mundo resaltándose particularmente su contribución potencial en el cumplimiento de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

[19] En las recomendaciones del Informe del Secretario General se plantea que "Un conjunto de indicadores verificables, algunos de los cuales se podrían tomar de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relativos a la juventud, harían posible una mejor medición de los progresos realizados en favor de los jóvenes en el futuro".

1985: La Asamblea General asume directrices para la planificación de medidas y para el seguimiento adecuado en materias relacionadas con la juventud modificando su enfoque y considerando a los jóvenes dentro de una categoría amplia integrada por diversos subgrupos, en lugar de considerarlos como una entidad demográfica única.

1995: En el décimo aniversario del Año Internacional de la Juventud, las Naciones Unidas fortalecieron su compromiso con los jóvenes proporcionando dirección a la acción de la comunidad internacional ante los retos a enfrentar por la juventud en el siguiente milenio. Para ello se adoptó una estrategia internacional: el **Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes (PAMJ**), a fin de abordar con más eficacia los problemas que tienen los jóvenes y aumentar sus oportunidades de participación social. Este Programa Mundial alienta a los gobiernos para que sean más sensibles a las aspiraciones de los jóvenes por un mundo mejor y para que tomen en cuenta las demandas de los mismos encaminadas a ser parte de la solución en vez de ser parte de los problemas.

En su resolución 58/133, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó a su Secretario General que consultara con las organizaciones juveniles y representantes de los jóvenes sobre la evaluación de los progresos realizados y los obstáculos encontrados en la ejecución del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes.

Un año más tarde, la Asamblea, en su resolución 59/148, examinó los esfuerzos que estaba realizando el sistema de las Naciones Unidas para recabar los aportes de los jóvenes en la evaluación del PAMJ, e invitó al Secretario General a proporcionar una sinopsis de estas aportaciones como anexo del informe de las sesiones del Sexagésimo Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Este informe nos brinda un resumen de las aportaciones recogidas de los jóvenes, –tanto mediante reuniones consultivas como en respuesta al folleto titulado "Haciendo realidad los compromisos: una guía juvenil para evaluar políticas nacionales de juventud"[20]–; del que destacamos los siguientes aportes:

- Se insta, una vez más, a que se creen y ejecuten políticas nacionales relativas a la juventud que sean intersectoriales, a que se elaboren en colaboración con los jóvenes y a que se tomen en consideración las realidades locales y las necesidades de grupos destinatarios específicos dentro del conjunto de los jóvenes.

[20] Fue publicado en 2004 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas para familiarizar a las organizaciones de jóvenes y a los jóvenes en general con las propuestas de acción que figuran en el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes y facilitar la puesta en común de las aportaciones mencionadas.

- Se apoya el mejoramiento de la supervisión y la revisión del PAMJ. A ese fin, los jóvenes respaldan que se refuerce la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para reunir y coordinar mejor la información sobre la situación real de los jóvenes en el mundo, perfeccionando el marco de consulta con las organizaciones juveniles y creando indicadores para controlar mejor la aplicación del PAMJ.
- Se recomienda que los temas prioritarios se traten como temas transversales en vez de como cuestiones independientes y aisladas.
- Se reconoce la importancia de las nuevas cuestiones de interés señaladas en la Asamblea General en 2003 considerándolas asuntos intersectoriales que se deben contemplar en el contexto de las 10 prioridades del PAMJ.
- Se recalca la necesidad de establecer vínculos entre el PAMJ y los ODM a fin de integrar mejor las necesidades de los jóvenes en programas de desarrollo más amplios.

  El Foro Mundial de la Juventud del sistema de las Naciones Unidas ha funcionado como un canal de comunicación entre las organizaciones juveniles y los distintos organismos de las Naciones Unidas. Los foros de juventud son conferencias que reúnen a las ONGs con el sistema de Naciones Unidas a fin de discutir asuntos importantes relacionados con la juventud. Los resultados de dichos foros se ponen a disposición de la Asamblea General aunque no tienen un carácter oficial. A la fecha se han llevado a cabo 4 Foros Mundiales de la Juventud: en Viena, (Austria) en 1991 y en 1996, en Braga, (Portugal) en 1998 y en Dakar, (Senegal) en 2001.

1.1.2. Iberoamérica, las Américas y América Latina

a) La V Cumbre de Las Américas (Trinidad y Tobago, Abril de 2009)

Uno de los pilares temáticos de la V Cumbre de las Américas en Puerto España, Trinidad y Tobago, fue la promoción de la prosperidad humana. La prosperidad humana y el desarrollo humano como medio para superar la pobreza implican necesariamente asegurar el acceso de hombres y mujeres del hemisferio americano a un trabajo decente, un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, así como mejores perspectivas para el desarrollo personal y social y libertad para manifestar sus preocupaciwones y organizarse y participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas, así como igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres, posibilidades de

desarrollarse como personas y contribuir con el progreso de sus familias y de sus sociedades.[21]

Un antecedente importante fueron la Declaración y el Plan de Acción adoptados en la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, noviembre de 2005), en la que los Jefes de Estado y de Gobierno del continente reconocieron, entre otros aspectos, la importancia de facilitar la incorporación de los y las jóvenes al mercado laboral, ampliando la cobertura y mejorando la calidad de los servicios de información y orientación laboral, así como la importancia de crear oportunidades para facilitar su acceso al trabajo decente. En el Plan de Acción de la mencionada Cumbre se estableció también el compromiso de reducir el desempleo juvenil y de disminuir significativamente el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan.

Asimismo, como parte de las actividades preparatorias de la V Cumbre de las Américas, la OEA y la OIT organizaron conjuntamente una Mesa Redonda de Políticas sobre "Juventud, Trabajo Decente y Prosperidad Humana" que congregó a expertos y profesionales de gobiernos, de instituciones internacionales y de la sociedad civil con el fin de propiciar un análisis profundo sobre las áreas claves y prioritarias de la Agenda Interamericana y de la propia V Cumbre en materia de empleo juvenil.

Esta Mesa Redonda tuvo como objetivo compartir puntos de vista y ofrecer recomendaciones a los Estados Miembros de la OEA y a los actores sociales para promover una mejor comprensión sobre la importancia del trabajo decente en la construcción de la prosperidad humana y puesto que los millones de hombres y mujeres jóvenes de las Américas son agentes y beneficiarios del proceso hemisférico de integración que comenzó en Miami en1994.

Como resultado del evento se elaboró un informe que consolida los resultados principales de la mesa redonda a la vez que desarrolla recomendaciones a ser consideradas en el marco de la Quinta Cumbre de las Américas[22]

La Declaración de Medellín: "Juventud y Valores Democráticos"

La Declaración de Medellín fue suscrita por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los Estados Miembros de la OEA, reunidos

[21] En la declaración el párrafo específico sobre juventud es el 39: "Considerando que la juventud es parte integral del desarrollo en nuestras sociedades, nos comprometemos a continuar invirtiendo en nuestras y nuestros jóvenes mediante la implementación de políticas y programas dirigidos a: ampliar sus oportunidades económicas, brindar acceso a la educación integral y a la capacitación en habilidades requeridas por el mercado laboral, abrir caminos hacia el liderazgo y promover estilos de vida saludables. En consecuencia, reafirmamos nuestro compromiso con la Declaración de Medellín de 2008 sobre la Juventud y los Valores Democráticos.

[22] El documento está disponible en:
www.summit-americas.org/V_Summit/Policy_Dialogue/Policy_Brief_JuventudTrabajoDecente_Sp.pdf

en Medellín, Colombia, con ocasión del 38° período ordinario de sesiones de la Asamblea General (28 de agosto 2008).

Esta Declaración está centrada en la promoción de los valores democráticos y la participación juvenil como instrumentos relacionados con las políticas de juventud y, de manera específica, con el empleo juvenil.

En su punto 9 la Declaración señala como prioridad incorporar los temas relacionados con la juventud como un eje transversal en las acciones y políticas públicas sectoriales.

Específicamente en materia de empleo juvenil, el punto 17 de la Declaración señala el compromiso de promover políticas públicas, programas y proyectos que mejoren la empleabilidad, incrementen la igualdad de oportunidades, la capacidad emprendedora y la creación de empleo para los y las jóvenes del Hemisferio, a fin de que todos ellos cuenten con trabajo decente y empleo de calidad, teniendo en cuenta las recomendaciones de la OIT.

En los puntos 19 y 20 de la misma Declaración destaca el llamado al sector privado para desarrollar iniciativas dirigidas a ofrecer a los y las jóvenes oportunidades de trabajo, así como a infundir en ellos el espíritu empresarial. El desarrollo de políticas y programas sociales que promuevan el acceso de los y las jóvenes fue también un tema destacado, particularmente en el caso de los jóvenes que trabajan en el sector informal a fin de permitirles tener acceso a la microfinanciación.

b) Cumbre Iberoamericana "Juventud y Desarrollo" (El Salvador, Octubre 2008)

La XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en El Salvador durante los días 29 y 31 de octubre de 2008 tuvo como lema fue "Juventud y Desarrollo".

La Declaración de Sonsonate (El Salvador)

En el marco de las Reuniones Sectoriales preparatorias de la XVIII Cumbre Iberoamericana "Juventud y Desarrollo", se realizó el I Foro de Ministros de Trabajo de la Región Iberoamericana, que concluyó con la firma de la "Declaración de Sonsonate" (El Salvador, 9 de septiembre 2008).

En esta Declaración los Ministros de Trabajo de la Región reafirmaron la importancia de la democracia como garantía para el trabajo decente, el diálogo social y la promoción de los derechos laborales y se comprometieron a fortalecer la educación y la formación profesional para favorecer la inserción laboral de los jóvenes. En este contexto, se adoptaron compromisos para emprender acciones y estrategias para promover el trabajo decente, así como

para erradicar el trabajo infantil. De manera específica, se establecieron acuerdos para desarrollar políticas, estrategias, programas y proyectos de inserción laboral dirigidos a colectivos vulnerables de jóvenes que incluyan acciones para mejorar la transición de la educación al trabajo y una formación profesional que se ajuste a la demanda laboral real, especialmente en los sectores económicos en expansión, generando oportunidades tendientes a la eliminación de todas las formas de discriminación en el mundo laboral.

Se recomienda asimismo que la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), en colaboración con la OIT contribuyan al estudio de estrategias y acciones encaminadas a la promoción y fomento del empleo juvenil en el marco de las políticas públicas dirigidas y coordinadas por los Organismos Oficiales de Juventud de los países de la Región. Estas acciones deben además articularse con los Ministerios de Trabajo de los países de la región con el fin de contribuir concreta y decisivamente al mejoramiento de la inserción laboral de los jóvenes iberoamericanos.

1.1.3. Los Foros Regionales sobre Empleo y Juventud

a) Reunión Regional Americana (RRA)

La Reunión Regional Americana (RRA) reúne cada cuatro años a los representantes de los gobiernos, organizaciones de trabajadores y de empleadores de toda América, además de a directores y representantes de diferentes oficinas de la OIT con la finalidad de proporcionar una plataforma para que las delegaciones tripartitas debatan sobre temas de interés común que orienten la acción de la OIT en respuesta a las demandas y necesidades de los mandantes.

La última Reunión Regional Americana (RRA) se llevó a cabo el mes de mayo de 2006 en la ciudad de Brasilia, donde se debatió una Agenda Hemisférica en la que los participantes acordaron inaugurar la Década de la Promoción del Trabajo Decente en las Américas.

b) La Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT)

Desde 1963 los Ministros de Trabajo de los treinta y cuatro países miembros de la OEA, se reúnen periódicamente en la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) para promover la cooperación hemisférica en materia laboral. La CIMT es el mecanismo para dar seguimiento a los mandatos emanados de las Cumbres de las Américas en materia laboral.

Desde la I Cumbre de las Américas en 1994 y bajo el liderazgo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la CIMT ha compatibilizado y reforzado sus

acciones con los mandatos de la Cumbre de las Américas. De hecho, existe una relación de doble vía entre estos dos foros, por un lado la Cumbre establece el marco orientador en el ámbito hemisférico con mandatos específicos a la CIMT y por otro lado, las Cumbres obtienen las prioridades laborales de la CIMT.

Esta relación de doble vía tuvo su punto más alto en el 2005, con la celebración de la XIV Cumbre Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) y de la IV Cumbre de las Américas, que tuvo como lema "Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática". En esta Cumbre, se subrayó que la dignidad humana encuentra una de sus mejores expresiones en el trabajo y que el empleo es el eje transversal de todas las políticas públicas. Los objetivos de la Declaración de México, documento final de la XIV CIMT, "La persona y su trabajo en el centro de la globalización" son una contribución a favor de la humanización de la globalización tanto en las Américas como en el mundo. Asimismo, para la CIMT de 2007 que se realizó en Puerto España, Trinidad y Tobago se preparó un documento sobre la "Igualdad de género para el Trabajo Decente"[23].

c) La Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL)

La Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL) fue creada por los Ministerios de Trabajo de las Américas tras la XIV Cumbre de Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA en México en 2005 y es el mecanismo de cooperación y asistencia técnica de la CIMT. La RIAL se creó fundada en la necesidad de resaltar el rol de la cooperación horizontal y la asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Trabajo.

La RIAL que está coordinada por el Departamento de Desarrollo Social y Empleo (DDSE) de la OEA como Secretaría Técnica de la CIMT, cuenta con la colaboración de la OIT y su objetivo es fortalecer las capacidades institucionales y humanas de los Estados Miembros en el ámbito laboral, por medio de un mecanismo integrador y difusor de conocimientos y experiencias.

Los Consejos Asesores de la CIMT reúnen a empleadores y trabajadores por medio del Consejo de Asesoramiento de Asuntos Laborales (Ceatal) y del Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (Cosate), y forman parte activa de la RIAL.

[23] Propuestas para la transversalización de género en las políticas laborales y de empleo en el marco de la CIMT (Documento Informativo de la XV CIMT) OEA/Ser.K/XII.15.1 TRABAJO/INF.1/07 7 agosto 2007. Disponible en: http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/rial/Inf1%20(Genero).pdf

1.1.4. Los Sistemas Sub-Regionales sobre empleo y juventud

a) Mercosur

En abril de 2004 tuvo lugar en Buenos Aires la Conferencia Regional de Empleo del Mercosur, en la que se adoptó la "Declaración de los Ministros del Trabajo del Mercosur". En este documento quedaron establecidas las orientaciones que deben tener en cuenta los Estados Miembros de la organización en materia de políticas de empleo. Dicha Declaración propone la elaboración de una estrategia común para el crecimiento del empleo a fin de enfrentar el desafío de la región de colocar al empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo.

b) Comunidad Andina

Desde el 2004 la Comunidad Andina ha venido celebrando la "Conferencia Regional Andina sobre Empleo", con el fin de sentar las bases de una política de empleo para la subregión. En la Conferencia que tuvo lugar en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, en noviembre de 2005, se adoptó una Declaración en la que se subraya "la importancia de identificar y aplicar enfoques innovadores para promover el trabajo digno y decente en el marco de los Planes Nacionales de Desarrollo Integral en cada uno de los Países Miembros". Los Ministerios de Trabajo de la subregión se comprometieron también a "realizar todos los esfuerzos para implementar políticas y programas que generen trabajo digno y decente y coadyuven a que los mercados laborales funcionen de forma eficiente y transparente, preparando a los trabajadores para responder a nuevas tecnologías, retos y oportunidades".

c) SICA

En la XXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en junio de 2005, se suscribió una declaración conjunta por la que las autoridades de este sistema subregional acordaron "Propiciar con los sectores productivos y laborales, las oportunidades necesarias para un empleo seguro y de calidad, comprometiéndonos a garantizar el respeto a los derechos y la seguridad jurídica y ciudadana, elementos importantes para fomentar la inversión y la competitividad empresarial." Además se estableció el compromiso de "elaborar propuestas para el fortalecimiento y modernización de los Ministerios de Trabajo que les permita contar con estructuras más eficientes, contribuyendo al fomento de la productividad, la competitividad, la inversión, el crecimiento equitativo y la creación de empleos de calidad".

Todo lo anterior expresa el consenso continental y subregional que existe en lo que se refiere a la importancia del trabajo decente en las Américas.

1.2. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el empleo juvenil en América Latina

En el ámbito de los organismos multilaterales, la OIT tiene como particularidad su constitución tripartita. La OIT es la única organización del sistema multilateral de Naciones Unidas que cuenta no sólo con la representación de sus Estados Miembros sino también de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

La OIT se ocupa de las cuestiones relacionadas con el empleo de los jóvenes fundamentalmente mediante su actuación normativa y sus actividades de asistencia técnica. Para la OIT las normas internacionales del trabajo son una herramienta esencial en su empeño por fomentar el empleo y mejorar las condiciones de trabajo de los jóvenes.

1.2.1 El marco normativo: empleo y juventud

La experiencia única de la OIT en la adopción de instrumentos internacionales, a través de un diálogo tripartito, ha dado lugar a un conjunto importante de normas y mecanismos de seguimiento. Los Convenios son normas en cuya adopción participan representantes de los gobiernos, trabajadores y empleadores que, al ser ratificados por los Estados Miembros de la OIT son incorporados a las legislaciones nacionales. Estas normas forman parte de la normativa internacional en materia de derechos humanos y también de los ordenamientos jurídicos nacionales cuando los Estados se adhieren a ellas.

Además de los convenios (tratados internacionales) que adquieren carácter vinculante al ser ratificados por los Estados Miembros, el marco de actuación normativa de la OIT incluye también la elaboración de recomendaciones, que aunque no tienen el carácter vinculante de los Convenios, pues se limitan a establecer directrices para sus destinatarios, tienen enorme importancia. En el seno de la OIT se han elaborado188 Convenios y 199 recomendaciones (a junio de 2009).

En el marco de la actual economía globalizada, las normas internacionales del trabajo constituyen un componente esencial del marco jurídico internacional para garantizar que el crecimiento económico es beneficioso para todos.

Estas normas tienen un mecanismo de control basado en la obligación de presentar regularmente informes sobre la aplicación de los convenios ratificados. Existen también otros mecanismos de control en la OIT como la Comisión de Expertos Internacionales en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (20 miembros, nombrados por períodos de tres años) y la Comisión de Aplicación de Normas

de la Conferencia (150 miembros de los tres grupos y discuten los informes de la Comisión de Expertos y examinan casos particulares).

En el presente apartado se realizará una breve reseña de los principales Convenios y Recomendaciones de la OIT en materia de del empleo juvenil y de formación profesional, poniendo énfasis en los aspectos referidos a la formación inicial de los jóvenes y a las posibilidades de participación de las empresas en ella[24].

Son cuatro las Convenciones más relevantes en materia de empleo juvenil y algunas tienen sus Recomendaciones:

En primer lugar cabe destacar, el **Convenio N ° 122 sobre política de empleo, así como la Recomendación homónima (1964)**, que contienen disposiciones relativas al deber de formular políticas activas que fomenten el pleno empleo, productivo y libremente elegido, instando a los Estados firmantes a adoptar medidas para ayudar a los trabajadores, *incluidos los jóvenes y personas que se incorporan a la fuerza de trabajo* a encontrar un empleo adecuado. Para alcanzar estos objetivos, el Convenio N° 111 recomienda que se tomen medidas generales de política económica tendientes al crecimiento de la economía y medidas selectivas para evitar el desempleo y el subempleo. Entre estas últimas, cabe destacar la acción destinada al funcionamiento de los servicios de empleo y la creación y estímulo de la formación profesional. Asimismo, la Recomendación 122 señala la prioridad que los programas de empleo deben otorgar a la resolución del *grave problema del desempleo entre los jóvenes*.

La **Recomendación N° 169 sobre la política de empleo** (disposiciones complementarias), de 1984, contiene un capítulo específico relacionado con el empleo de los jóvenes y de grupos y personas desfavorecidos, en el cual se insta a tomar medidas relativas a crear: el acceso general a la educación; un sistema de formación vinculado tanto al sistema educativo como al mundo del trabajo; servicios de orientación laboral; programas de creación de empleos; programas de empleos independientes y de cooperativas de trabajadores, etc. Entre otras medidas a tomar se mencionan las siguientes: *alentar a las empresas e instituciones públicas y privadas a contratar y formar jóvenes*; *establecer programas especiales en los que se alternen la formación y el trabajo, con miras a ayudar a los jóvenes a conseguir su primer empleo*; *facilitar la transición de la escuela al trabajo y brindar oportunidades de empleo.*

Asimismo, tiene especial importancia el **Convenio N° 111 sobre discriminación empleo y ocupación, y** su Recomendación respectiva, ambos de 1958, señalan la obligación de los Estados Miembros de implementar políticas que promuevan la *igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar*

[24] Esta sección se basa en documento OIT (2009), versión digital.

cualquier discriminación a este respecto. Ello dejando a salvo la posibilidad de aplicar medidas especiales que atiendan las necesidades de personas que por razones de sexo, edad, invalidez y otras requieran asistencia especial.

Para estimular la participación de los jóvenes en actividades que fomenten el desarrollo económico y social de los países y que, al mismo tiempo, favorezcan la adquisición de educación, calificaciones y experiencia, la **Recomendación N° 136 sobre los programas especiales para los jóvenes**, de 1970, insta a la formulación de programas, que deberán ser parte de los planes de desarrollo de recursos humanos con objetivos de pleno empleo y productivo como de los programas regulares de educación y formación. Los programas especiales, de carácter temporal, tendrán por finalidad: *proporcionar a los jóvenes con deficiencias educativas o de otra índole la educación, conocimientos y hábitos de trabajo necesarios para una actividad económica, útil y remuneradora y para integrarse en la sociedad*; *comprometer a los jóvenes en el desarrollo social y económico nacional, incluido el desarrollo agrícola y rural*, y *proporcionar una ocupación útil relacionada con el desarrollo económico y social a los jóvenes que de otro modo carecerían de empleo.*

En el campo de los servicios de empleo, destacan el **Convenio N ° 88 sobre el servicio de empleo** y la **Recomendación N ° 83 sobre el servicio empleo**, ambos de 1948. Además de determinar las funciones y criterios mínimos de organización en esta materia, se establece que s*e deberán tomar y perfeccionar medidas especiales para los menores en el campo de los servicios del empleo y de la orientación profesional*. Respecto de ésta última, la **Recomendación N ° 87 sobre la orientación profesional**, de 1949, destaca la conveniencia de poner a disposición de quienes los necesiten, medios públicos de orientación profesional, *con disposiciones especiales a favor de los menores, comprendidos los escolares, que necesiten consejos sobre su ingreso en una ocupación o futura carrera profesional*. Asimismo, la Recomendación identifica a los destinatarios principales de las acciones de orientación profesional, especialmente entre aquellos *que se aproximen al fin de la edad escolar*; *que ocupen un empleo por primera vez*; *que deseen iniciar el aprendizaje o recibir formación profesional*; *que se encuentren desempleados o en situación de riesgo de pérdida del empleo.*

En materia de formación profesional, destacan el **Convenio N° 142 sobre desarrollo de los recursos humanos** y la **Recomendación N° 150** homónima, ambas aprobadas por el Consejo de Administración de la OIT en el año 1975. En ellos, además de instar a los gobiernos a *establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional*, tanto para los jóvenes como para los adultos, se establece la conveniencia de desarrollar políticas y programas en colaboración con las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Con miras al logro de los objetivos de pleno empleo, inclusión social y crecimiento económico sostenido, la **Recomendación N° 195 sobre el desarrollo de los**

recursos humanos, del año 2004, reafirma el papel de la educación, la formación y el aprendizaje permanentes. Las políticas desarrolladas por los Estados deberían atender objetivos económicos y sociales, aumentando la empleabilidad de las personas, en condiciones de igualdad de oportunidades y teniendo en cuenta la competitividad, la productividad, la innovación y el crecimiento económico. El diálogo social y la negociación colectiva en torno de la formación son las bases sobre las cuales deben construirse los marcos nacionales.

El estatus de ratificación de dichos Convenios varía en la región, tal como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Principales Convenios de la OIT ratificados en 12 países de América Latina

País	Conv. 88 sobre el servicio de empleo, 1948	Conv. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958	Conv. 122 sobre la política de empleo, 1964	Conv. 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975
	Fecha de Ratificación	Fecha de Ratificación	Fecha de Ratificación	Fecha de Ratificación
Argentina	24.09.1956	18.06.1968	24.03.1969	15.06.1978
Brasil	NR	26.11.1965	24.10.1968	24.11.1981
Chile	NR	20.09.1971	NR	NR
Colombia	31.10.1967	04.03.1969	27.01.1966	NR
Costa Rica	02.06.1960		13.11.1972	NR
Ecuador	26.08.1975	10.07.1962	09.06.1980	26.10.1977
Honduras	NR	20.06.1960	NR	NR
México	NR	11.09.961	01.10.1981	28.06.1978
Nicaragua	01.10.1981	31.10.1967	20.02.1969	04.11.1977
Paraguay	NR	10.07.1967	27.07.1967	NR
Perú	06.04.1962	10.08.1970	29.03.2001	NR
República Dominicana	22.09.1953	13.07.1964		NR

Fuente: Consulta en ILOLEX al 15. 7. 09 (http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm) / NR: No ratificado a la fecha

Los Convenios más ratificados son los relativos al empleo y discriminación en el empleo (122 y 111). Ocho países han ratificado el Convenio 88 y solo cinco países han ratificado el Convenio 142. Se puede observar que la mayoría de los Estados han mostrado su compromiso por adoptar estándares internacionales sobre el empleo juvenil.

1.2.2 Principales documentos de la OIT que tienen relación con el empleo juvenil

Los Estados Miembros de la OIT se reúnen en la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual tiene lugar anualmente en Ginebra, Suiza, durante el mes de junio. Cada Estado Miembro está representado por una delegación integrada por dos delegados gubernamentales, un delegado empleador y un delegado trabajador, más sus consejeros técnicos respectivos. Los delegados empleador y trabajador se designan de acuerdo con las organizaciones nacionales más representativas de los empleadores y de los trabajadores.

Las funciones de la Conferencia, a la que se alude a menudo como el parlamento mundial del trabajo, son varias, además de elaborar y adoptar normas internacionales del trabajo, que revisten la forma de convenios y recomendaciones, se abordan diversos temas específicos como el empleo juvenil.

Las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, que han tratado el tema del empleo de los jóvenes las encontramos en los años 1986, 1996, 1998, 2000.

La más importante en esta materia ha sido la 93ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de junio de 2005, donde se aprobó la "Resolución relativa al empleo de los jóvenes"[25] la cual propuso la adopción a los Estados Miembros de un enfoque integrado que combine políticas macroeconómicas y medidas específicas para los jóvenes, y que considere la oferta y la demanda de mano de obra, así como la cantidad y la calidad del empleo.

De acuerdo a esta resolución, la OIT tiene entre sus objetivos lograr un trabajo decente para los y las jóvenes como elemento crucial para avanzar en la erradicación de la pobreza y para lograr el desarrollo sostenible, el crecimiento y bienestar para todos.

En esta reunión se presentó el informe titulado: "Empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente"[26] en el que se ofrece un panorama general de la

[25] Disponible en: http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf

[26] Disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_97_span.pdf

situación del empleo de los jóvenes y los factores socioeconómicos que les facilitan o dificultan la obtención de un trabajo decente. Asimismo, se examinan diversas iniciativas adoptadas a escala nacional y se determinan una serie de enseñanzas clave para la formulación de políticas y programas eficaces en el ámbito del empleo juvenil.

Previamente, se realizó en Ginebra, del 13 al 15 de octubre de 2004 la Reunión Tripartita sobre "El empleo de los jóvenes: el camino a seguir", en la que se presentó un importante documento: "Un buen comienzo: trabajo decente para los jóvenes"[27]. En este documento se plantean cuestiones que deberían coadyuvar a la formulación de políticas a fin de promover el trabajo decente para los jóvenes y se prepara el terreno para nuevos debates en el 2005.

Por otra parte, cabe destacar la Declaración de la OIT sobre "La justicia social para una globalización equitativa", adoptada en la 97° Reunión (2008), en la que se definen una serie de acciones a ser tenidas en cuenta tanto en el sistema multilateral, como por los gobiernos, los trabajadores y los empleadores. Dicho marco de referencia permite asegurar la vinculación entre el progreso social y el desarrollo económico. Entre las acciones a desarrollar se señala: 2) "Aumentar el apoyo a las personas vulnerables que han sido duramente golpeadas por la crisis, como los jóvenes en situación de riesgo, los trabajadores que perciben bajos salarios y los trabajadores menos calificados, las personas ocupadas en la economía informal y los trabajadores migrantes".

Se trata de un extraordinario instrumento para forjar la convergencia eficaz de políticas económicas y sociales, nacionales e internacionales, que conduzcan a una globalización equitativa y a un mayor acceso al trabajo decente para hombres y mujeres en todo el mundo, siendo éste, un vehículo ineludible para promover un mayor respeto por la dignidad humana, la justicia social y la prosperidad mundial, en un entorno en constante evolución. Surge en un momento político crucial, que refleja el amplio consenso acerca de la necesidad de una dimensión social en la globalización.

Además de enfatizar al empleo como aspecto central de las políticas económicas y sociales, en la misma se hace un llamado para que se otorgue a la promoción del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), la "mayor relevancia".

También cabe destacar la Reunión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc, Ginebra, 5 de julio 2006). En el marco de esta reunión se asumió el compromiso de "desarrollar y aplicar estrategias que den a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real y equitativa de acceder a un empleo pleno y productivo y al

[27] Disponible en: http://www.ilo.org/public/spanish/employment/yett/download/tmyewf-04.pdf

trabajo decente". Al respecto, prosigue el documento, "en la medida que casi la mitad de desempleados en el mundo son jóvenes, están determinados a colocar como eje central en las estrategias nacionales de desarrollo y agendas, el desarrollo de políticas y programas para ampliar la empleabilidad de los jóvenes, incluyendo la educación, capacitación y aprendizaje permanente que correspondan a los requerimientos del mercado, y promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de nuevos empleos de calidad para jóvenes, facilitando el acceso a estos empleos a través de iniciativas de información y capacitación".

1.2.3 La Agenda Hemisférica 2006-2015 (Brasilia, 2006)

La promoción del empleo para los jóvenes es un compromiso clave que figura en el documento "Trabajo decente en las Américas: una Agenda Hemisférica, 2006-2015", y que se aprobó en la decimosexta Reunión Regional Americana en 2006 con el respaldo de las delegaciones tripartitas asistentes. Asimismo, en el marco de la Década de Promoción del Trabajo Decente que se asumió en dicha Reunión se adoptó como objetivo central en relación a la juventud el fomentar su mayor formación y su mejor inserción laboral.

Dicha Agenda recoge el espíritu de la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata (2005)[28], que fue convocada bajo el lema "Crear trabajo, para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática", ha marcado un hito en el proceso de las Cumbres, al colocar el trabajo decente en el centro de las estrategias de desarrollo. Los líderes que asistieron a esta cita continental se comprometieron a "reducir el desempleo juvenil y disminuir significativamente el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan e intensificar esfuerzos en el desarrollo de políticas de formación, práctica laboral y reinserción educativa" [29].

Esta agenda tiene como objetivos estratégicos el cumplimiento de las normas y derechos laborales, la generación de mayores oportunidades de empleo para mujeres y hombres, la mayor eficacia y cobertura de la protección social y la promoción del diálogo social y el fortalecimiento de las organizaciones y actores sociales que de él forman parte.

Dicha agenda reconoce cinco desafíos fundamentales para la región: 1) lograr que el crecimiento económico promueva el trabajo decente; 2) la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; 3) generar mayor confianza en la

[28] http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/consenso_mar_plata.pdf

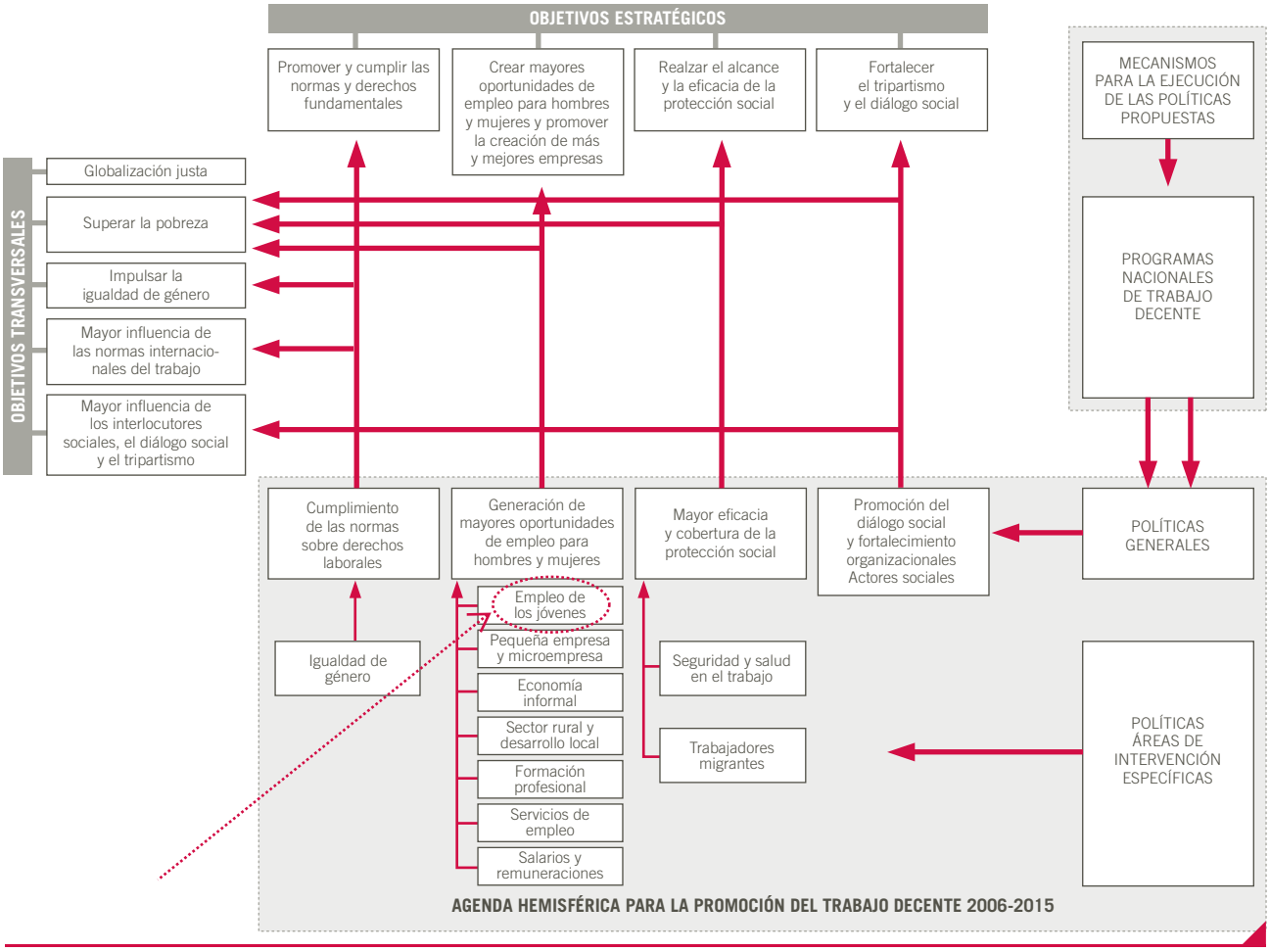
[29] Los puntos 41 y 42 de la Declaración reconocen "la importancia de facilitar la incorporación al mercado laboral de los jóvenes, ampliando la cobertura y mejorando la calidad de los servicios de información y de orientación laboral", y, establecen que "para mejorar las oportunidades laborales debemos asegurar una educación de calidad para todos los ciudadanos." En el punto 70 se postula "crear oportunidades para facilitar el acceso de los jóvenes al trabajo decente".

democracia y en el diálogo social; 4) ampliar y fortalecer los esquemas de prevención y protección social de los trabajadores; y 5) incrementar la inclusión social y laboral para reducir la desigualdad.

Cuadro 2: Políticas, objetivos, metas y principales medidas relacionadas con el empleo juvenil en la Agenda Hemisférica

Políticas	Objetivos	Metas	Principales medidas
Políticas de áreas de intervención específicas			
3. Empleo para la juventud	Promover una mayor formación y una mejor inserción laboral de la juventud.	Reducir a la mitad, en un plazo de 10 años, la proporción de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja.	1. Frenar la expulsión de jóvenes del sistema educativo 2. Incrementar las oportunidades de empleo de los jóvenes. • Facilitar el vínculo de los jóvenes con la demanda laboral. • Crear incentivos para la contratación en el empleo formal. • Promover la iniciativa empresarial de los jóvenes. • Promover la acreditación de la formación y experiencia acumuladas. • Actuar específicamente en el campo de las TIC.

Gráfico 1: El empleo de los jóvenes en la Agenda Hemisférica 2006-2015 para generar trabajo decente



1.2.4 El Pacto Mundial para el Empleo

Énfasis en la igualdad de género y en la participación de los jóvenes

La OIT adoptó en junio de 2009 y en el marco de la grave crisis internacional el Pacto Mundial para el Empleo con el objetivo de orientar políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, generar empleos y proteger a los trabajadores y sus familias, en un escenario de crisis que propicia el aumento del desempleo, pobreza y desigualdad, y provoca el colapso de numerosas empresas.

Este Pacto ha sido respaldado tanto por los países del G8 como por el Ecosoc. En el mismo se señala que la respuesta a la crisis debería "favorecer una globalización más justa,… y un desarrollo más eficiente en lo que atañe a la creación de empleos

y empresas sostenibles, el respeto de los derechos de los trabajadores, la promoción de la igualdad de género, (…)".

El Pacto aboga por:

- Un enfoque productivo a través del emprendimiento, la innovación y las empresas sostenibles para promover el trabajo productivo, el trabajo decente, la dignidad del trabajo.
- La inversión en la gente a través de la formación en destrezas y conocimientos para la innovación y la adaptabilidad.
- La protección de la gente durante la crisis y la creación en todos los países, de un sistema básico de protección social fundado en una base fiscalmente sólida.
- El diálogo social y el respeto de los derechos laborales y las normas internacionales de la OIT para alcanzar soluciones equilibradas que protejan el empleo y el ingreso.
- Un fuerte énfasis en la igualdad de género y en la participación de los jóvenes.

El Pacto no es una receta única sino que contiene recomendaciones en todos esos ámbitos que pueden ser adaptadas a las necesidades y situaciones específicas de cada uno de los Estados.

El debate en el que se aprobó el Pacto fue intenso. Teniendo como referente la naturaleza tripartita de la OIT, se presentó un primer documento sobre las "Repercusiones de la crisis financiera y económica y posibles respuestas", en el Consejo de Administración de la organización en Noviembre de 2008. La Mesa del Consejo adoptó una agenda de seis puntos que se utilizaron para elaborar un estudio sobre las medidas de recuperación adoptadas en 40 países, para su posterior debate de nuevo en el seno del Consejo de Administración en marzo de 2009. En esta reunión se recomendó la celebración de una Cumbre sobre la Crisis Mundial del Empleo, en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo. Su resultado fue la aprobación unánime, por los representantes tripartitos de 183 países en junio de 2009, del Pacto Mundial para el Empleo. Durante esta Cumbre también recibió un fuerte apoyo la propuesta para que la OIT tenga una mayor participación en la Cumbre de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales de las 20 grandes economías (G20). Así, en la Declaración de la Cumbre del G- 20, de abril de 2009, se hizo un llamado a la OIT para "trabajar con otras organizaciones que sean relevantes, en la evaluación de las acciones ya adoptadas y de aquellas que será necesario adoptar en el futuro".

Cuadro 3: Breve listado de tipos de medidas adoptadas por los países ante la crisis

Medidas	Países seleccionados											
	ARG	BRA	CHI	COL	CR	EC	HON	MEX	NIC	PAR	PERÚ	RD
Política monetaria y financiera												
Disminución y/o flexibilización del encaje bancario	X	X	X	X			X			X	X	X
Provisión de liquidez en moneda nacional	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Política fiscal												
Disminución de impuestos/ Aumento de subsidios	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X
Aumento y/o anticipación del gasto (infraestructuras)	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Política cambiaria y de comercio exterior												
Provisión de liquidez en moneda extranjera	X	X	X	X	X	X		X			X	
Disminución de aranceles		X				X		X	X			X
Financiamiento a exportadores	X	X	X	X	X	X				X	X	X
Políticas sectoriales												
Vivienda		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Pymes		X	X	X	X		X	X		X	X	X
Agropecuario		X	X		X		X	X	X	X		X
Turismo								X	X			X
Industria	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
Política laboral y social												
Política Laboral	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Programas sociales		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X

Fuente: CEPAL. "La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de Setiembre" del 2009.

Paralelamente en las Américas, la OIT elaboró un documento que traducía las recomendaciones globales para la región ("América Latina y el Caribe Frente a la Crisis Financiera Recomendaciones de la OIT e Iniciativa de los Países").

En septiembre de 2009, en la Cumbre de Pittsburgh los líderes del G20 acogieron favorablemente el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT y la construcción de "un marco orientado hacia el empleo para el crecimiento económico futuro". El Director General de la OIT, Juan Somavia, fue invitado a presentar un informe sobre políticas y perspectivas sobre empleo y protección social en el que señaló: "Celebro el importante compromiso de los líderes de implementar planes de recuperación que apoyen el trabajo decente, ayuden a proteger el empleo y a dar prioridad al crecimiento del empleo"[30]. La Secretaría de Trabajo de los Estados Unidos, país anfitrión del G20 en 2009, convocará una reunión de Ministros de Trabajo a principios de 2010 para dar seguimiento a los acuerdos de Pittsburgh.

En suma, el Pacto Mundial por el Empleo constituye la respuesta más urgente y amplia que se ha adoptado en los 90 años de existencia de la OIT para enfrentar una crisis económica. El Pacto pide a gobiernos y a las organizaciones de trabajadores y empleadores que trabajen unidos para enfrentar la crisis mundial del empleo con políticas que estén alineadas con el Programa del Trabajo Decente de la OIT[31].

En América Latina se vienen implementando diferentes planes anticrisis que reseñamos brevemente en el siguiente cuadro y en el anexo se detallan algunas medidas en políticas laborales y programas sociales de los 12 países seleccionados para este estudio.

1.2.5 El programa Global de Empleo

El Programa Global de Empleo fue adoptado en 2003, constituyendo el marco político esencial a través del cual la OIT persigue el objetivo de situar el empleo en el centro de las políticas económicas y sociales[32]. Las cuatro áreas prioritarias que aborda son las siguientes: 1) el empleo como aspecto central de las políticas económicas y sociales en el plano mundial, regional y nacional; 2) la economía informal; 3) el empleo de los jóvenes, y 4) atender a las necesidades especiales de África.

[30] Asimismo se exhortó a los "líderes a que muestren la misma determinación y disposición para promover la creación de empleos que tuvieron para salvar a los bancos. La Cumbre de Pittsburgh es un paso importante en esta dirección".

Ver: www.oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2330:el-g20-se-compromete-a-colocar-el-empleo-de-calidad-al-centro-de-la-recuperacion&catid=117:ultimas-noticias&Itemid=1305

[31] www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_108439.pdf

[32] Estrategias de empleo para los programas de trabajo decente por país: Conceptos, enfoque y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo, Documento destinado a proporcionar una «visión »general, OIT, 2006. Puede consultarse: http://www.ilo.org/public/spanish/employment/empframe/practice/index.htm.

La OIT también ha venido trabajando en los anclajes nacionales para la implementación de la Agenda Hemisférica, mediante los Programas de Trabajo Decente, adoptados en diferentes países de la región, en 7 de los 12 países seleccionados (Argentina, Brasil, Chile, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana)[33].

1.2.6 Estudios e investigaciones

La OIT ha elaborado un número importante de informes y documentos sobre la temática del empleo juvenil, entre los cuales destacan:

Tendencias mundiales del empleo juvenil. El reciente Informe "Tendencias mundiales del empleo juvenil" (octubre, 2008) ha sido elaborado por el Departamento de Análisis de los Mercados Económicos y Laborales de la OIT. Anteriormente, ya se habían publicado Informes en el 2006[34] y en el 2004. Otro relacionado al tema, es el Informe titulado "Tendencias mundiales del empleo de las mujeres" (marzo, 2008). Estos Informes ponen énfasis en las vulnerabilidades particulares de las mujeres y los jóvenes en lo referente al mercado de trabajo para los mismos. En este contexto, la OIT viene además impulsando una importante campaña específica para las mujeres que incluye a las mujeres jóvenes: "La igualdad de género en el corazón del trabajo decente, campaña 2008-2009[35]

Los estudios Trabajo decente y juventud. Con el fin de apoyar a los Estados Miembros para dar cumplimiento al compromiso del trabajo decente para los jóvenes, la OIT elaboró, en septiembre de 2007, un informe regional para América Latina y el Caribe titulado «Trabajo decente y juventud». En este informe se materializa el esfuerzo impulsado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe para consolidar y ampliar la base de conocimientos de la OIT y de los Estados Miembros. Desde el mismo, se aboga por desarrollar políticas de empleo para los jóvenes que se incluyan en los programas nacionales de trabajo decente basados en el Programa Global de Empleo, en particular teniendo en cuenta, la integración social de los jóvenes en situación de riesgo, la educación y la formación profesional, el desarrollo de la capacidad empresarial de los jóvenes y un marco regulatorio que permita combinar la promoción del empleo con la protección de los trabajadores jóvenes.

Las conclusiones del informe regional, así como varios informes nacionales relacionados con el tema, han inspirado y proporcionado información para debates tanto en las diversas reuniones de instituciones internacionales y multilaterales, como sobre las políticas a seguir en numerosos países de América Latina.

[33] Los otros países son Bahamas, Bolivia, El Salvado y Panamá.

[34] Disponible en: http://www.oit.org/public/english/employment/strat/download/gety06sp.pdf

[35] http://www.ilo.org/gender/Events/Campaign2008-2009/lang--es/WCMS_097918/index.htm

En el Informe de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe elaborado como seguimiento a la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente 2006 – 2015, se señala que uno de sus objetivos es la generación de mayores oportunidades de empleo. Para incrementar los conocimientos sobre el tema y en coordinación con las Oficinas Subregionales de la OIT en América Latina, se han elaborado Informes Nacionales de Juventud y Trabajo Decente en Brasil, Perú, Chile, México y Argentina. En este último país se ha publicado también el Informe "Propuesta para una Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud".

En 2008 se presentó en Costa Rica el Informe "Juventud y Trabajo Decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil" referido a Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

En el anexo 3 se pueden consultar los estudios desarrollados en los últimos años en los 12 países seleccionados.

El Informe Mundial de Desarrollo 2007 del Banco Mundial analiza en su edición número 29 "El desarrollo y las nuevas generaciones". En el mismo, se proponen un conjunto de políticas y medidas específicas basadas en el enfoque de la juventud como lente para la elaboración de las políticas de desarrollo:

Enfoque	Políticas
Establecer la "lente de la juventud" en el establecimiento de las políticas para el desarrollo.:	a) Ampliar las oportunidades para los jóvenes, y con ese fin subsanar las deficiencias en materia de educación, empleo y participación cívica b) Ampliar el acceso a los recursos y la información para mejorar las decisiones de los jóvenes c) Ofrecer a los jóvenes segundas oportunidades que les permitan compensar las desventajas o los errores del pasado

En este tercer eje de políticas se recomienda a los países establecer programas destinados a jóvenes que han quedado rezagados debido a circunstancias difíciles o decisiones desacertadas, entre ellas: deserción escolar, drogadicción, conducta delictiva o desempleo prolongado. Las segundas oportunidades ayudan a los jóvenes a reconstruir su futuro y, consiguientemente, generan beneficios a largo plazo para la sociedad en su conjunto. Esto es concurrente con el concepto de Trayectorias de Trabajo Decente del Informe Regional OIT.

Un estudio importante es el desarrollado por el Programa de la Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador: El Informe de Desarrollo Humano. El Salvador 2007-2008. "El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo", el cual cuenta con un capítulo específico sobre empleo juvenil[36].

Un importante estudio promovido por el Programa de Empleo Juvenil del Sector del empleo OIT, está orientado a identificar el impacto del crecimiento económico en Chile sobre el empleo de los jóvenes en Chile[37].

1.2.7 Otras iniciativas

Una de las actividades que tendrá una gran importancia en la proyección a futuro es el Congreso Mundial de la Juventud, a realizarse en México en agosto de 2010, y que supone una magnífica oportunidad para poner en la palestra internacional y de la ONU el tema de juventud. La OIT apuesta por darle un nuevo brío al tema apoyando un enfoque transversal de las políticas de juventud, que no solo involucre a las instancias de juventud sino también a otras instancias (Ministerios de Trabajo, Ministerios de Educación) y a todos los actores sociales.

Con este Congreso se busca: 1) Establecer metas con indicadores y objetivos tangibles respecto a la agenda de los ODM en sus compromisos relacionados con la juventud y, 2) Identificar prioridades en materia de juventud. Se espera que de la misma surja un documento que establezca acciones concretas y mecanismos de seguimiento para su cumplimiento.

[36] Disponible en: http://www.pnud.org.sv/2007/

[37] Crecimiento Económico y Empleo de Jóvenes en Chile. Análisis sectorial y proyecciones. Mario D. Velásquez Pinto Documento de Trabajo Núm. 24 2008.

Cuadro 4: Acciones de la OIT en materia de empleo juvenil en 12 paises de América Latina

Países	PROYECTOS PILOTO OIT-PNUD/1	PROGRAMAS DE EMPLEO JUVENIL/2	PROGRAMAS NACIONALES DE TRABAJO DECENTE (PTDP)/3	EMPLEO JUVENIL PRIORI-TARIO EN LOS PTDP/4	PLANES DE ACCIÓN NACIO-NALES/5	PLANES DE ACCIÓN NACIO-NALES/6	POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL/7	INVESTI-GACIONES /8	ODM	Prejal	CSN
Argentina			F					YE CS		X	
Brasil	X	X	CN	X	X	n/a		YE CS		X	
Chile			F					YE CS		X	
Colombia			CN	X						X	
Costa Rica			D					X	x		
Ecuador		X	CN	X	X	P			x		
Honduras	X		F			P	NES PRSP		X	X	
México			CN							X	
Nicaragua			F						X		
Paraguay			CN		X				x		x
Perú			CN		X	X	x	x	x	X	
República Dominicana			F			P				X	

Notas: 1 La colaboración PNUD-OIT sobre la juventud también se prevé en los países de la Unión del Río Mano Guinea, Liberia, Sierra Leona) y Costa de Marfil. / 2 Esta columna se refiere a los países que fueron seleccionados (por el Programa de Empleo Juvenil en la Sede, en consulta con la estructura sobre el terreno) para más intenso apoyo al empleo de los jóvenes basada en la información en IRIS al inicio del ejercicio de planificación 06-07. / 3 Información tomada del sitio web de la OIT. D = Proyecto / desarrollo, F = Documento Final; CN = Concepto nota. / 4 A partir de marzo de 2007. / 5 Por favor, refiérase a: planes de acción nacionales sobre empleo de los jóvenes: Situación en el Empleo Juvenil en los países. De agosto de 2008. / 6 P = en proceso, D = Redactó; A = Aprobado; I = Ejecución; E = evaluado / revisado; ND = no actividad. / 7 PRSP = Documento de estrategia de reducción de la pobreza; NES = Estrategia Nacional de Empleo; NDS = Estrategia Nacional de Desarrollo / 8 YE CS = Estudio de Empleo Juvenil en las ciudades; SWTS = Encuesta de transición escuela al trabajo / 9 I = Introducida; Pr = en proceso; P = piloto, R = Solicitud

1.3. Politicas públicas y empleo juvenil: herramientas para promover el empleo juvenil en América Latina

1.3.1. Breve contexto

a) Visión panorámica del contexto económico y social

Situación demográfica de la juventud

Como se sabe, la normativa de cada país establece el rango de edad de la juventud y por tanto, de aquellos a los que corresponderá la aplicación de políticas de juventud.

En algunos casos esta etapa se puede iniciar a los 12 años, esto último en el marco de políticas de adolescencia y juventud y extenderse hasta los 35 años, según el país. En concreto, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú, consideran jóvenes a los comprendidos entre los 15 y los 29 años. Por su parte, Colombia reconoce como joven a la población ente 14 y 26 años. Mientras tanto, Costa Rica y Honduras definen como jóvenes a aquellos que se encuentran entre los 12 y 35 y los 12 y 30 años respectivamente. Nicaragua y República Dominicana consideran como joven a la población de 18 a 30 años y de 15 a 35 años respectivamente. Finalmente, Ecuador establece en su normativa el rango entre los 18 y 29 años para definir a la juventud. En el orden de ideas propuesto, el país con mayor margen de población susceptible de ser público objetivo de políticas de juventud según su normativa interna es Costa Rica con un 44.47%, ya que este país incluye dentro de su marco legal como joven a la población entre los 12 y 35 años. En contraste, el país con menor porcentaje comprendido dentro de este rango es Argentina con 24.7% de la población, ya que la normativa reconoce como joven a los que tienen entre 15 y 29 años.

Cuadro 5: Población Joven al 2010 (según la ley del país)

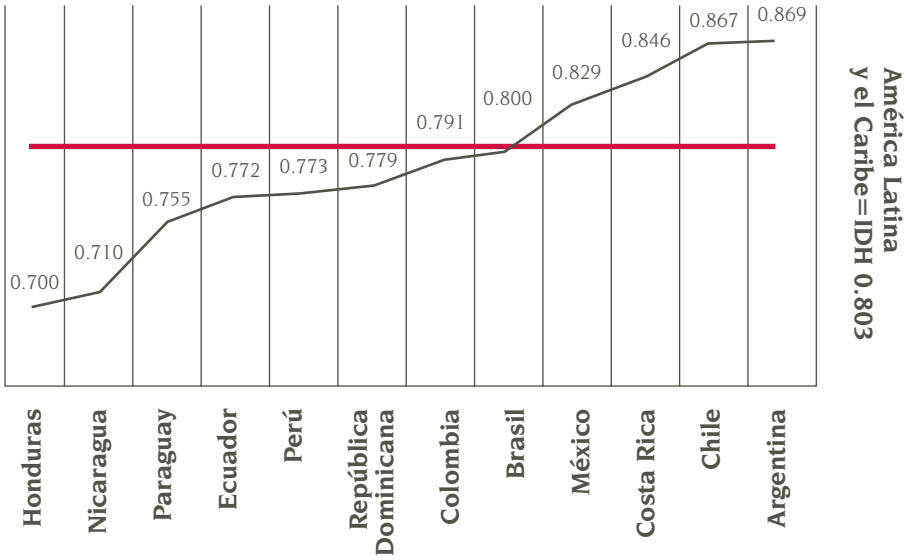
Países	Proyecciones Población Total al 2010	Edad según leyes de juventud	Total (en miles)	Porcentaje
Argentina	40,519	15-29	10,010	24.70%
Brasil	199,992	15-29	51,816	25.91%
Chile	17,094	15-29	4,271	24.99%
Colombia	47,859	14-26	17,353	36.26%
Costa Rica	4,695	12-35	2,088	44.47%
Ecuador	14,200	18-29	3,866	27.23%
Honduras	7,614	12-30	3,176	41.71%
México	110,056	12-29	28,492	25.89%
Nicaragua	5,825	18-30	1,771	30.40%
Paraguay	6,451	15-29	1,873	29.03%
Perú	28,861	15-29	8,077	27.99%
República Dominicana	10,169	15-35	4,433	43.59%

Fuente: Anuario Estadístico CEPAL 2008

Índice de Desarrollo Humano

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al año 2005, América Latina reportaba un Índice de Desarrollo Humano (IDH) cuyo valor ascendía a 0.803. De los países seleccionados, Honduras presenta el valor más bajo de este índice con 0.700, mientras que Argentina reporta el valor más alto con 0.869. Solamente México, Costa Rica, Chile y Argentina se encuentran por encima del promedio de América Latina teniendo en cuenta el IDH.

Cuadro 6: Índice de Desarrollo Humano, 2005



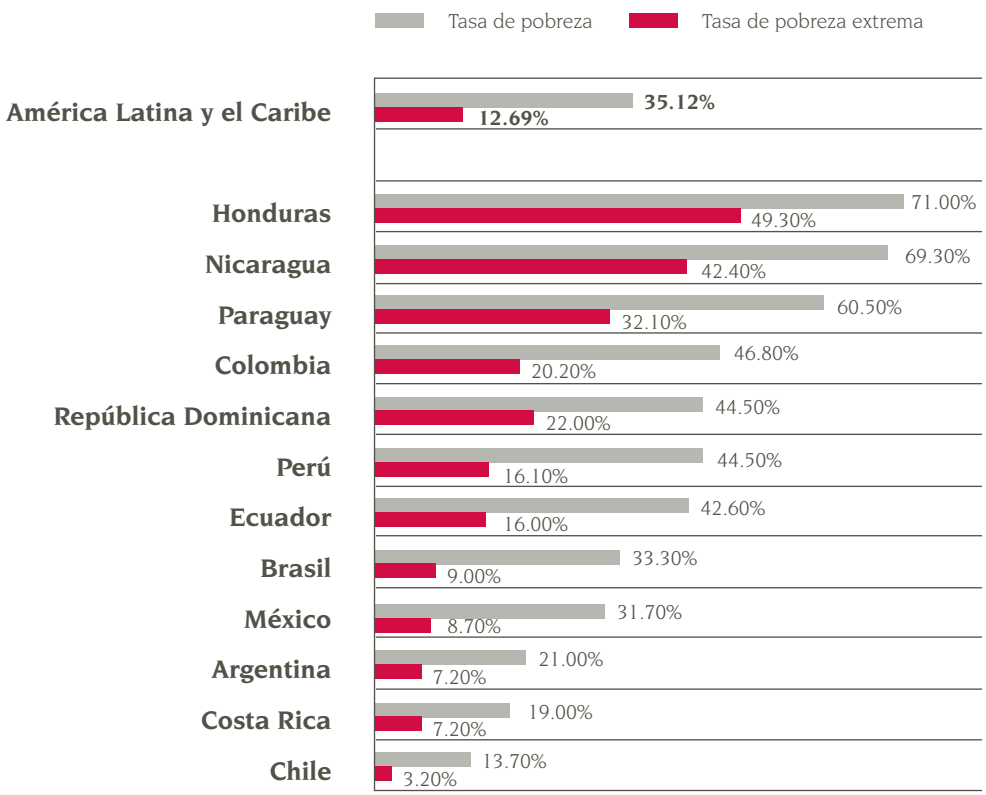
Informe de Desarrollo Humano – PNUD 2007/2008

Pobreza e indigencia

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la tasa de pobreza en América Latina asciende a 35.12%. De los países seleccionados para este estudio, cinco se encuentran debajo de este porcentaje: Chile (13.7%), Costa Rica (19%), Argentina (21%), México (31.2%) y Brasil (33.3%). El país que reporta un porcentaje más alto de pobreza es Honduras, con un total del 71% de la población bajo la línea de pobreza.

Por otro lado, la tasa de indigencia en la región asciende al 12.69%. Nuevamente Chile (3.2%), Argentina (7.2%), Costa Rica (7.2%), México (8.7%) y Brasil (9%) se encuentran debajo del promedio de la tasa de indigencia en América Latina. De nuevo es también Honduras el país que presenta la tasa más alta llegando a reportar un 49.3% de su población bajo la línea de indigencia.

Cuadro 7: Tasa de Pobreza y Pobreza Extrema en América Latina



Fuente: Anuario Estadístico CEPAL 2008

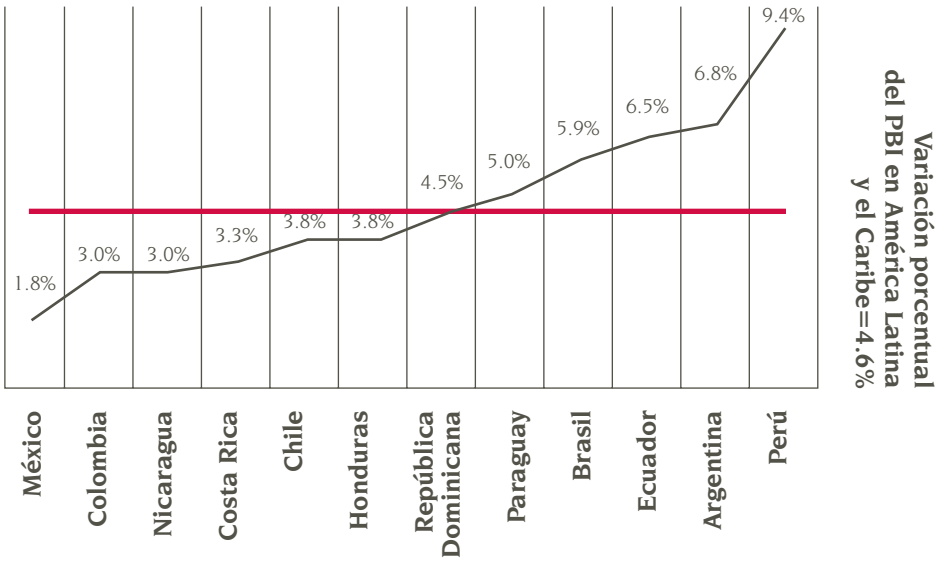
Producto Bruto Interno 2007 – 2008

En términos generales América Latina presentó una tendencia a la baja en la variación del PBI en el año 2008, respecto al año anterior. Durante el 2007, el PBI mostró una variación de 5.7%, mientras que el año siguiente, la variación ascendió a 4.6%.

En general, los países seleccionados reflejaron esta tendencia. Tan solo Ecuador, Perú y Brasil presentaron un ligero aumento en la variación, reportando un 6.5%, 9.4% y 5.9% respectivamente. La CEPAL ha señalado que la variación porcentual del PBI en la región para el año 2008 fue de 4.6%. Cinco de los países seleccionados lograron mantenerse por encima del promedio porcentual durante este año: Ecuador (6.5%), Perú (9.4%), Argentina (6.8%), Brasil (5.9%) y Paraguay (5%). Por su parte, México reportó el menor incremento, alcanzando

un 1.8%, mientras que Colombia y Nicaragua alcanzaron un 3% de crecimiento en el Producto Bruto Interno durante el año 2008.

Cuadro 8: Variación Porcentual del PBI, 2008



Fuente: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe – CEPAL 2008

b) El mercado laboral juvenil

Desempleo

La revisión comparativa de las tasas de desempleo general y desempleo juvenil en los países seleccionados muestra que hay una tendencia a que el desempleo de los jóvenes supere porcentualmente de manera significativa la tasa de desempleo general. En el caso de Paraguay, la tasa de desempleo juvenil llega casi a cuadruplicarla. En el caso de Argentina y Ecuador, el porcentaje de jóvenes desempleados triplica la tasa de población desempleada en general. Esta situación es seguida de cerca por Costa Rica y Brasil, con tasas de desempleo juvenil que superan el doble del desempleo general. En países como Colombia, Honduras y Perú la tasa de desempleo juvenil se encuentra por debajo del doble del desempleo general. Los países donde existe menor diferencia son México y Nicaragua.

Cuadro 9: Comparación Tasa de Desempleo General y Desempleo Juvenil a Nivel Urbano 2008

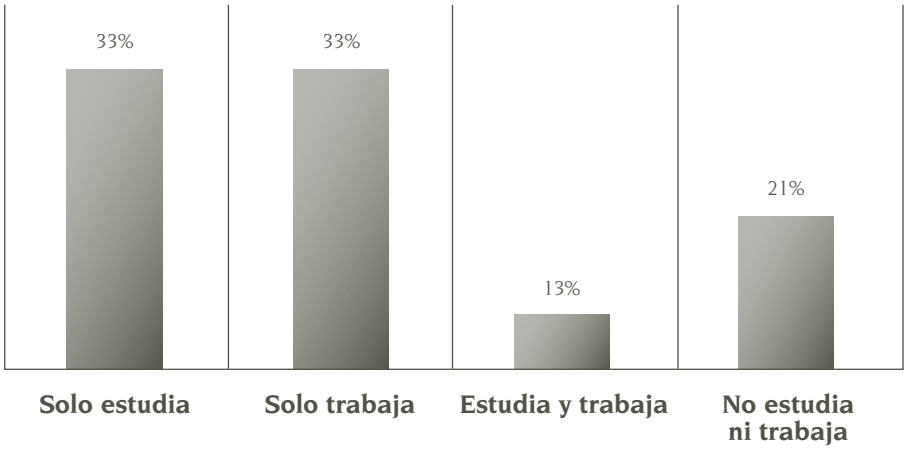
País	Desempleo General	Desempleo Juvenil	Relación desempleo juvenil/desempleo general
Argentina	8.1%	23.6%	2.91
Brasil	8.0%	18.3%	2.29
Chile	7.9%	16.0%	2.03
Colombia	11.6%	22.4%	1.93
Costa Rica	4.8%	11.9%	2.48
Ecuador	6.8%	20.5%	3.01
Honduras	3.9%	7.2%	1.85
México	4.9%	7.4%	1.51
Nicaragua	6.9%	10.7%	1.55
Paraguay	7.2%	27.7%	3.85
Perú	8.6%	15.9%	1.85
República Dominicana	14.0%	30.9%	2.21

Fuente: Panorama Laboral 2008

Educación y empleo

En el ámbito regional el 33% de los jóvenes entre 15 y 24 años solo estudia. Esta cifra se repite en el caso de los jóvenes que sólo trabajan, mientras que el 13% de los jóvenes estudia y trabaja. Frente a esto, existe un 21% de los jóvenes que no estudia ni trabaja.

Cuadro 10: Educación y Empleo Juvenil



Fuente: Trabajo Decente y Juventud 2007 – Oficina Internacional del Trabajo

Chile es el país con mayor porcentaje de jóvenes que sólo estudia. En contraste, Honduras tiene el porcentaje más bajo en este rubro, alcanzando el 22%. Argentina, Chile, Costa Rica, México, y República Dominicana son los países que logran superar la tasa regional de jóvenes que sólo estudia.

Por otro lado Perú tiene el porcentaje más alto de jóvenes que sólo trabaja, con un 41%. De igual manera Brasil, Colombia, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay superan la tasa regional de jóvenes que sólo Trabaja. La tasa más baja en este rubro la comparten Costa Rica y República Dominicana con un 21%.

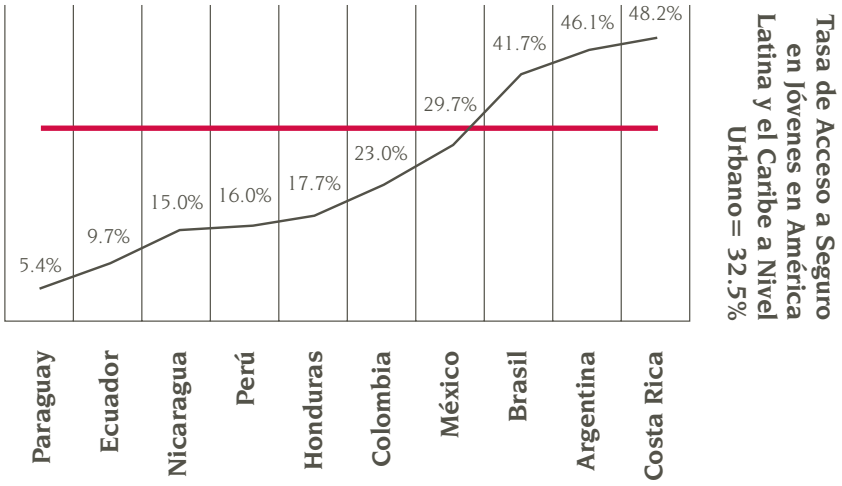
Colombia y Honduras son los países con la mayor tasa de jóvenes que comparten estudio y trabajo, con un total del 60% en ambos casos. Perú (12%), Nicaragua (11%), Costa Rica (12%) y Argentina (10%) se encuentran por debajo de la tasa regional en este rubro, encontrando que este último país tiene la tasa más baja.

El país con el mayor porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja es Colombia, ascendiendo al 27% de la población juvenil. Argentina (20%), Brasil (19%), Chile (18%), Costa Rica (19%) y Paraguay (19%) son los países que se encuentran por debajo de la tasa regional en este rubro.

Características del empleo de la población joven ocupada

A nivel regional, la tasa de cobertura de seguro en jóvenes ocupados asciende al 32.5%. Asimismo, el acceso al pago de pensiones representa el 28% en América Latina y el Caribe. En la selección de países que aquí estudiamos, Colombia (23%), Honduras (17.7%), México (29.7%), Nicaragua (15%), Paraguay (5.4%), Ecuador (9.7%) y Perú (16%), se encuentran por debajo de la tasa regional en acceso al seguro. Como se evidencia, Paraguay representa la tasa más baja de este grupo de países. Costa Rica, en contraste, tiene la tasa más alta de cobertura de acceso a seguro en jóvenes ocupados, con un 48.2%.

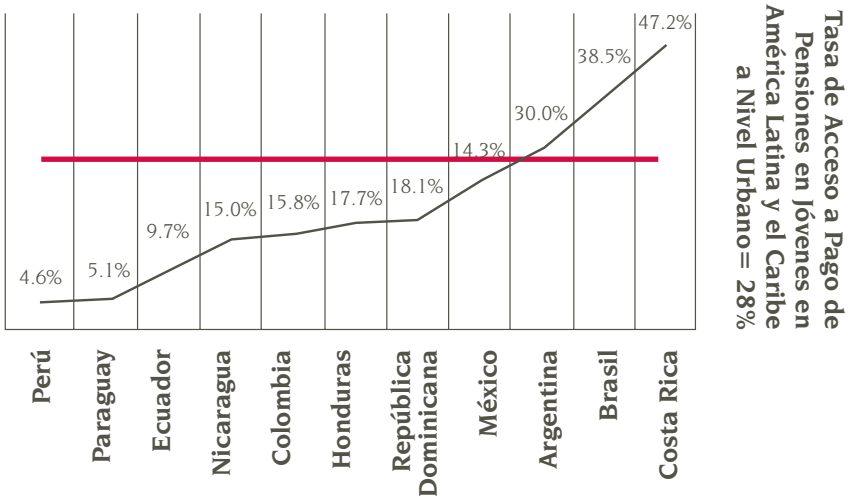
Cuadro 11: Tasa de Acceso a Seguro



Fuente: Trabajo Decente y Juventud 2007 - Oficina Internacional del Trabajo

Por su parte, Colombia (17.7%), Honduras (15.8%), México (18.1%), Nicaragua (5.1%), Paraguay (4.6%), Ecuador (9.7%), Perú (15%) y República Dominicana (18.1%) se encuentran por debajo de la tasa regional en materia de cobertura de pago de pensiones. Mientras Paraguay representa la tasa más baja en la selección, Costa Rica tiene la tasa más alta con 47.2%.

Cuadro 12: Tasa de Acceso a Pago de Pensiones



Fuente: Trabajo Decente y Juventud 2007 - Oficina Internacional del Trabajo

1.3.2 Marco Institucional y coordinación respecto al empleo juvenil

Las principales instituciones responsables de la acción del Estado en materia de empleo para jóvenes en los 12 países seleccionados son fundamentalmente los Ministerios de Trabajo/ Secretarías de Trabajo aunque en la última década, vienen adquiriendo relevancia en este ámbito los organismos oficiales de juventud que han impulsado algunas acciones específicas de diversa magnitud e impacto en la promoción del empleo de los jóvenes. En algunos países se encuentran incluso experiencias de articulación entre los mismos.

a) Los Ministerios de Trabajo

Las entidades encargadas de diseñar y formular políticas, elaborar y ejecutar planes y proyectos de empleo para jóvenes en todos los países seleccionados son fundamentalmente los Ministerios de Trabajo, los cuales se encargan de la coordinación y el fomento de la cooperación con otros organismos públicos para realizar dichas tareas.

En el siguiente cuadro pueden observarse las áreas responsables del empleo juvenil en los Ministerios de Trabajo:

En **Argentina** la rectoría del empleo juvenil, está cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que articula de manera intersectorial a los diferentes organismos públicos que se ocupan del tema de algún modo. De igual forma

también intervienen los Organismos Gubernamentales de Juventud (OGJ), entendiendo por ellos a una variada gama de dependencias de la administración: Secretarías o Subsecretarías de Juventud; Institutos de Juventud; Áreas de Juventud; Direcciones de Juventud; comisiones específicas, etc.

En **Brasil** la formulación de políticas y diseño y ejecución de planes, programas y proyectos para el empleo de los jóvenes se realiza mediante la conjugación de esfuerzos de la Secretaria General de la Presidencia de la República y de los Ministerios de Educación, Trabajo y Empleo, y el de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Además, también participan en esta función otros organismos de la administración federal.

En **Chile** el empleo juvenil está a cargo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, principalmente a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence). No obstante, el Sence actúa en coordinación y cooperación con otros organismos públicos para realizar dicha tarea, tales como el Ministerio de Planificación a través del Instituto de la Juventud (Injuv) y el Fondo de Solidaridad de Inversión Social (Fosis).

En **Costa Rica**, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), es la principal institución en el ámbito del empleo. Además, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) ofrece módulos de capacitación para los jóvenes. Instituciones como el Consejo de la Persona Joven (CPJ) y el Vice-Ministerio de Juventud (VJ) aplican la política pública de la Persona Joven. Otra Institución que desarrolla un sistema alternativo de educación formal y técnica para jóvenes es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

En **Colombia** el diseño y elaboración de las políticas de empleo juvenil depende del Ministerio de la Protección Social – Dirección General de Promoción del Trabajo, no obstante, también tienen competencias en la materia la Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, el Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA) y la propia Presidencia de la República.

En **Ecuador** el Ministerio de Trabajo y Empleo tiene dentro de su misión la implementación de políticas activas de empleo y el fomento de la participación de los diferentes actores sociales, Esta Cartera de Estado es parte del Gabinete Social y se encuentra adscrito al Ministerio de Coordinación Social- MCDS y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- Senplades.

En 2005 se creó la Unidad de Equidad de Género y Jóvenes como instancia especializada en el Ministerio para abordar los asuntos relacionados con el

Cuadro 13: Áreas responsables del empleo juvenil en los Ministerios de Trabajo en 12 países de América Latina

País	Ministerios de Trabajo – website	Áreas responsables del empleo juvenil
Argentina	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social www.trabajo.gob.ar	Secretaría de Empleo
Brasil	Ministério do Trabalho e Emprego www.mte.gov.br	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
Chile	Ministerio del Trabajo y Previsión Social www.mintrab.gob.cl	SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo)
Colombia	Ministerio de la Protección Social www.minproteccionsocial.gov.co	Dirección General de Promoción del Trabajo
Costa Rica	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – UNED www.ministrabajo.go.cr	Dirección Nacional de Empleo
Ecuador	Ministerio de Trabajo y Empleo www.mintrab.gov.ec	Unidad de "Género, Juventud y Minorías Étnicas" (2007)
Honduras	Secretaria de Trabajo y Seguridad Social www.trabajo.gob.hn	Dirección General de Empleo
Nicaragua	Ministerio de Trabajo www.mitrab.gob.ni	Dirección General Empleo y Salarios
México	Secretaría del Trabajo y Previsión Social www.stps.gob.mx	Instituto Mexicano de Seguridad Social Dirección General de Empleo y Capacitación
Paraguay	Ministerio de Justicia y Trabajo www.mjt.gov.py	Sub-secretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social - Senade - SNPP - Sinafocal
Perú	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo www.mtpe.gob.pe	Viceministerio de Empleo - Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional - Projoven
República Dominicana	Secretaría de Estado de Trabajo (SET), www.set.gov.do	Dirección General de Empleo

empleo juvenil y, en 2007, se la ubicó en la estructura orgánica en el nivel asesor como Unidad de "Género, Juventud y Minorías Étnicas", la cual tiene entre sus funciones:

> "f) Asistir técnicamente en el diseño, ejecución y sostenibilidad del Plan de Empleo Juvenil, que se encuentra incorporado al programa de Reactivación Productiva y Reconversión Laboral"[38];

En **Honduras** el tema del empleo juvenil recae bajo la responsabilidad de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social que actúa de forma coordinada con el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) y otras dependencias con competencias sectoriales. Entre estas dependencias destacan la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de la Mujer y el Instituto Nacional de Formación Profesional.

En **México** el ente responsable del empleo juvenil es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En **Nicaragua,** el Ministerio de Trabajo (Mitrab) es el órgano rector en cuanto al diseño, formulación e implementación de políticas de empleo para los jóvenes, a través de sus programas sustantivos de empleo. El Ministerio de Trabajo se coordina para estos temas con el Instituto de Juventud (Injuve), Instituto Nacional Tecnológico (Inatec), el Ministerio de Educación (Mined) y el Instituto de Desarrollo Empresarial.

En **Paraguay** se ha conformado la "Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil" mediante Decreto 147 del 2 de septiembre de 2009. La Mesa Nacional es la instancia desde donde se quiere coordinar y garantiza un enfoque integral de las propuestas dirigidas a mejorar la inserción laboral de los jóvenes.

En **Perú** el tema está a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que no cuenta con una unidad orgánica establecida encargada de manera específica del empleo juvenil. El tema depende del Viceministerio de Empleo y cuenta con el programa Projoven, que se inició en 1996 y que, a partir del 2009, se encuentra oficializado en el organigrama institucional.

En la **República Dominicana** la responsabilidad sobre el empleo juvenil recae en la Secretaría de Estado de Trabajo (SET), a través de la Dirección General de Empleo (DGE). La Comisión Nacional de Empleo (CNE), de carácter tripartito, también tiene competencias en estos temas así como la Secretaria de Estado de la Juventud (SEJ), de acuerdo a la Ley General de Juventud (Ley 29-00).

[38] El Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Trabajo y Empleo puede consultarse en: http://www.mintrab.gov.ec/MinisterioDeTrabajo///Documentos/898.pdf

Anteriormente, la Dirección General de Promoción de la Juventud, creada en 1985, mediante Decreto ley Nº 2981 tenía como función"el establecimiento de políticas que propicien el desarrollo integral de la juventud, así como la planificación, programación y ejecución de proyectos específicos destinados a la promoción de la juventud y la coordinación de los programas que ejecuten los diferentes organismos estatales o de carácter privado, tanto nacionales como internacionales"[39].

El diseño de políticas, planes y programas orientados a promover el empleo juvenil, así como la definición de leyes apropiadas, indicadores y estadísticas pertinentes, requieren de personal especializado en temas de empleo y jóvenes. Estas capacidades pueden desarrollarse con la inclusión dentro de los Ministerios de Trabajo de unidades u oficinas dedicadas al tema de empleo juvenil. Algunos Ministerios de la región cuentan con este tipo de unidades que pueden revestir varias formas, ya sea mediante oficinas dedicadas exclusivamente a atender los asuntos de juventud o a través de los grupos de gestión de los distintos programas de capacitación laboral juvenil (el modelo Projoven).

Cabe señalar que en algunos países las políticas sociales incluyen el empleo juvenil, ya sea bajo la responsabilidad de los Ministerios de Trabajo o de otros.

En **Ecuador,** las líneas de Acción para el Período 2007–2008 del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) en el punto 9) "Creación de programas de empleo para jóvenes", establecen que, con el objeto de articular a esta población en la dinámica laboral que les permita una inserción económica propia, se crean los siguientes programas: (i) Mi Primer Empleo, un programa de pasantías pagadas para estudiantes de centros de educación superior en el sector publico; (ii) Plan Nacional de Empleo Juvenil, que permitirá la implementación de proyectos productivos para los jóvenes promoviendo los emprendimientos empresariales y a la generación de un proceso endógeno de inclusión económica; y, (iii) Fortalecimiento del Servicio Público de Colocaciones del MTE"[40].

En el **Perú** en el Marco Social Multianual se establece entre las metas a lograr, la reducción del desempleo juvenil del 14% al 7% en el 2011.

Si bien estas oficinas, unidades o mecanismos son fundamentales, su creación no es suficiente para fortalecer la capacidad institucional de los Ministerios de Trabajo en materia de empleo juvenil. También es importante contar con una

[39] http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/legisl/rep_dom/vii/index.

[40] Véase http://www.mintrab.gov.ec/MinisterioDeTrabajo/index.htm

estructura que posea reconocimiento, funciones claras y recursos técnicos y financieros que le permita tener continuidad. Asimismo, es necesario tener en cuenta a los organismos oficiales especializados en juventud, con los cuales pueden realizarse alianzas estratégicas para trabajar coordinadamente, fortaleciendo de esa manera tanto la incorporación de la perspectiva de juventud en los programas laborales, como la misma institucionalidad de la juventud y su articulación con programas focalizados específicos.

RECUADRO 2: La Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil - Paraguay

La Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil fue creada en septiembre de 2008 (Decreto nº 197), como un organismo interinstitucional, consultor, planificador y coordinador de las políticas de empleabilidad y empleo cierto de la juventud con el fin de integrar a ésta en labores de desarrollo económico, social, científico y cultural en el contexto de la crisis financiera internacional. El gobierno nacional ha elaborado también un plan anticrisis.

Uno de los pasos importantes de la Mesa ha sido la firma de un Convenio Internstitucional para la generación de Empleo Intensivo y la Contratación de Mano de obra Local suscrita por el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría de Acción Social, el Consejo Nacional para la Vivienda, el Consejo de Gobernadores y las entidades binacionales de Yacyretá e Itaipú.

El Convenio tiene como objetivo implementar en el 2009 y el 2010 acciones como:

- Instalar las Mesas Departamentales para la Generación de Empleo Juvenil.
- Crear las Oficinas de Empleo y registrar la mano de obra local.
- Adecuar el pliego de bases y condiciones, para la contratación de la mano de obra local inscrita en las oficinas locales de empleo.
- Destinar el 40% de los puestos laborales demandados a la contratación de mano de obra local.
- Articular con las instancias de formación profesional la capacitación de los jóvenes inscritos.

Le corresponderá a las Mesas Departamentales posibilitar la articulación de esfuerzos públicos y privados orientados a promover la formalización, fortalecimiento, desarrollo y competitividad de la mano de obra local como ejes en el desarrollo regional.

b) Los Organismos Oficiales de Juventud

A mediados de los años ochenta, sólo existían tres países con instituciones gubernamentales especializadas en promoción juvenil en América Latina: Costa Rica, México y Venezuela. Desde entonces, se han creado instituciones de este tipo en casi todos los países de la región, lo que evidencia avances en este sentido.

No obstante, estas instituciones son muy diversas. Así, mientras algunos son Institutos Nacionales que gozan de cierta autonomía en su funcionamiento, otras son Direcciones o Secretarías de algún Ministerio o Programas Presidenciales con rango ministerial (Ministerios o Secretarías de Estado). En general, los recursos con que han contado estas instituciones han sido escasos y, en consecuencia, su accionar ha tenido poca incidencia en la dinámica de las políticas de juventud, en especial las relacionadas con el empleo.

Su nivel jerárquico es la constatación formal del grado de importancia que la sociedad en su conjunto otorga a la temática. Numerosos autores afirman la existencia de una correlación entre los logros y la incidencia en la toma de decisiones de los organismos oficiales de juventud y su nivel jerárquico, sin embargo, al examinar las funciones que desarrollan esta correlación parece no ser significativa (Véase cuadro 14).

En la mayoría de los casos, en las leyes y decretos que han creado estos organismos se les han asignado toda clase de roles y funciones a desempeñar, priorizando los aspectos relacionados con la articulación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de planes y programas. No obstante, se han ido restringiendo los roles vinculados a la ejecución directa de planes y programas destinados a la juventud. Sin embargo muchas de estas instituciones han ejecutado diversos programas entrando en conflicto con otras instancias institucionales.

La incidencia no responde, al menos en lo fundamental, a los problemas de jerarquía institucional. Así, pues, las Secretarías de Estado o Viceministerios no han mostrado mayores ventajas frente a otros modelos, del mismo modo que los Institutos Nacionales de Juventud tampoco han logrado actuar con mayor autonomía. En rigor, el éxito de estas instituciones parece estar vinculado a los estilos de gestión y los roles y funciones efectivamente desarrollados, pues quienes se han concentrado en animación y articulación han tendido a mejores resultados que los organismos de juventud más abocados a la ejecución directa de planes, programas y proyectos.

En el siguiente cuadro podemos apreciar las diferencias de jerarquías y funciones de los organismos oficiales especializados en juventud.

Cuadro 14: Principales Funciones de los Organismos Oficiales de Juventud en 12 países de América Latina

País	Institución	Dependencia	Funciones	Año de creación
Argentina	Dirección Nacional de la Juventud www.juventud.gov.ar	Ministerio de Desarrollo Social	Coordinación de políticas y ejecución de programas de juventud.	1987
Brasil	Secretaría Nacional de Juventud www.juventude.gov.br	Secretaría–General da Presidencia da República	Coordinación del Programa Nacional para la Inclusión de los Jóvenes (Projovem) y seguimiento de programas y proyectos conjuntos en el ámbito federal.	2005
Chile	Instituto Nacional de la Juventud www.injuv.gob.cl	Ministerio de Planificación	Estudiar y proponer políticas y planes de juventud. Coordinación de servicios y organismos públicos. Propuesta de Programas de juventud. Promoción de Participación Juvenil.	1991
Colombia	Programa Colombia Joven www.colombiajoven.gov.co	Presidencia de la República	Asistir en la formulación y ejecución de la política pública de juventud. Diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos en favor de la juventud.	2000
Costa Rica	Ministerio de Cultura y Juventud www.mcjdcr.go.cr	Min. Cultura y Juventud	Presidir el Sistema Nacional de Juventud. Acompañar al Consejo de la Persona Joven.	2002
Ecuador	Instituto Nacional de la Juventud www.juventudecuador.gov.ec	Ministerio de Bienestar	Formular y promover la creación de políticas, planes y programas para el desarrollo integral de la juventud ecuatoriana.	2001
Honduras	Instituto Nacional de Juventud inj.gob.hn	Presidencia de la República	Armonizar el marco legal vigente para proteger derechos de los jóvenes y promover la participación política de los y las jóvenes.	2006
México	Instituto Mexicano de la Juventud www.imx.gob.mx	Secretaría de Inversión Pública	Definir la política nacional de juventud. Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud.	1999
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de la Juventud www.injuve.gob.ni	Presidencia de la República	Convocar la fundación de un Instituto de la Juventud, para la articulación de acciones desde el Gobierno Central que promuevan oportunidades y capacidades en la juventud nicaragüense.	2007
Paraguay	Viceministerio de la Juventud	Ministerio de Educación y Cultura	Hacer efectivo el mandato constitucional que establece la necesidad de incorporar a la juventud como protagonista activo en los procesos de desarrollo del país.	2003 (1994)
Perú	Secretaría Nacional de Juventud www.juventud.gob.pe	Ministerio de Educación	Coordinación con entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, los mecanismos de participación de la juventud organizada.	2007
República Dominicana	Secretaría de Estado de la Juventud www.juventud.gob.do	Presidencia de la República	Coordinar, dar seguimiento al funcionamiento y desempeño de los consejos municipales de juventud.	2000

Como podemos apreciar en el cuadro anterior, la institucionalidad pública de la juventud muestra un escenario dispar. La combinación de presupuestos acotados, asignación de funciones limitadas, junto con una baja jerarquía en el organigrama de la administración pública, no facilitan, en algunos países, el rol protagónico que deberían tener los organismos oficiales de juventud, entendiendo como objetivo fundamental de estos organismos el posicionamiento del tema de los jóvenes en la agenda gubernamental, en coordinación con las iniciativas privadas, buscando crear impacto de mediano y largo plazo.

Un problema que afecta a todos los países analizados, independientemente de su modelo institucional, es el aislamiento en el que trabajan, desarticulados respecto de dependencias sectoriales (ministerios) o territoriales (municipios), lo cual, obedece a un enfoque estratégico que prioriza la construcción de espacios específicos (Casas de la Juventud, Parlamento Joven, Tarjeta Joven, etc.) y no una perspectiva generacional para todas las políticas públicas.

1.3.3. Legislación

Interesa repasar el marco normativo de la temática por medio de las leyes de juventud como instrumentos que regulan la relación entre las instituciones, los programas y los actores que intervienen en la articulación de los asuntos relacionados con los jóvenes. Dentro de estos dispositivos revisaremos brevemente la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, instrumento legal del ámbito Iberoamericano y las leyes nacionales de los 12 países seleccionados. Como señala Enrique BERNALES (2001), las leyes de juventud, como marco normativo general de la temática, facilitan el ordenamiento legislativo y la implementación de políticas. Una ley marco organiza, orienta, distribuye competencias y asigna recursos en el tema que legisla, eliminando con ello la falta de claridad e institucionalidad al respecto.

a) La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes

La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes es un tratado internacional de derechos humanos firmado el 11 de octubre del 2005 en Badajoz (España), cuyo alcance de aplicación está circunscrito a los 22 países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones y cuyos destinatarios son los jóvenes iberoamericanos entre 15 y 24 años de edad.

La Convención parte del hecho de que los jóvenes conforman un grupo social que tiene características singulares en razón de factores psicosociales, físicos y de identidad que requieren una atención especial por encontrarse en un período de la vida en que se forma y consolida la personalidad, la adquisición de conocimientos, la seguridad personal y la proyección al futuro. De esta forma, la Convención constituye un marco jurídico de mayor especificidad

Cuadro 15: Clasificación de principales normas sobre juventud y empleo juvenil en la región

Clasificación	Normas
a) Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes	Artículos relacionados con el derecho al empleo y la formación profesional • Derecho al trabajo (Art. 26), • Derecho a las condiciones de trabajo (Art. 27) • Derecho a la protección social (Art. 28) y • Derecho a la formación profesional (Art. 29).
b) Leyes de juventud	1° Creación de organismos públicos (Chile, México, Perú, Argentina, Brasil) 2° Definición de juventud para efectos de la formulación de políticas y protección de derechos (Colombia, Costa Rica) 3° Incorporación de la representación juvenil en las instancias nacionales y gubernamentales de decisión (Honduras, Ecuador) (*) Proyecto de Ley en Paraguay
c) Normas sobre empleo y juventud	1° Leyes de primer empleo (ej. Brasil, Ley N° 10.06.2008, de Paraguay, Ley 1980/20, Ley del Primer Empleo). 2° Fomento de la capacitación laboral (Chile, Paraguay). 3° Orientada a proteger el empleo: • Marcos generales de esta naturaleza (Argentina) • Modelos contractuales que regulen el acceso al trabajo mediante contratos de aprendizaje (Colombia) • Mecanismos de subsidio a la contratación (Chile)
d) Normas cuya vocación es la generación de programas concretos en materia de promoción del Empleo focalizados o que los abarcan	• Programa de Jóvenes Empresarios – Projovem en Costa Rica • Programa de Reconversión Laboral – Perlab en Perú.
e) Leyes de fomento del emprendimiento	• Ley N° 1014 De Fomento a la Cultura de Emprendimiento. 26 de enero 2006 (Colombia) • Decreto No. 131-98 Ley de Estímulo a la Producción, Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano.
f) Leyes sobre jóvenes en riesgo	• Ley para la prevención, rehabilitación y reinserción social de las personas integrantes de pandillas o maras, aprobado en Honduras

–inspirado en los principios y derechos de protección del ser humano– cuya propuesta es el reconocimiento explícito de sus derechos, la promoción de mayores y mejores oportunidades para la juventud y la consecuente obligación de los Estados de garantizar y adoptar las medidas necesarias para su pleno ejercicio.

En cuanto a los derechos de los jóvenes al trabajo, la Convención consagra: el derecho al trabajo (Art. 26), derecho a buenas condiciones de trabajo (Art. 27), derecho a la protección social (Art. 28) y derecho a la formación profesional (Art. 29).

Asimismo, la Convención compromete a los Estados firmantes a crear organismos gubernamentales permanentes, encargados de diseñar, coordinar y evaluar políticas públicas para los jóvenes, a promover todas las medidas legales y de cualquier otra índole destinadas a fomentar la organización y consolidación de estructuras de participación juvenil y a dotar a los organismos públicos nacionales de juventud de la capacidad y los recursos necesarios para realizar el seguimiento de la aplicación de los derechos reconocidos en la Convención y en las respectivas legislaciones nacionales.

Actualmente, 17 países han firmado la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes; 7 países la han ratificado y 6 aún no la han firmado.

De los 12 países seleccionados para nuestro estudio, la han firmado y se encuentran en proceso de ratificación: México, Nicaragua, Paraguay y Perú. La han firmado y ratificado 4 países: Costa Rica, Ecuador, Honduras y República Dominicana. Países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia no han firmado hasta la fecha la Convención (ver cuadro 2).

Brasil, no pertenecía a la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) cuando se debatió la Convención en octubre del 2005, sin embargo, en Enero de 2009 Brasil se convirtió en miembro pleno de la misma, durante la XIV Conferencia de Ministros y Encargados de Juventud, realizada en Santiago de Chile.

Con el fin de asegurar el reconocimiento, la protección y el cumplimiento progresivo de los derechos juveniles, la Convención tiene carácter vinculante, lo que implica la necesaria adecuación de las legislaciones nacionales, en particular de aquellas explícitamente referidas a los jóvenes.

b) Leyes de juventud

En la mayoría de las Constituciones Nacionales de los 12 países seleccionados, los jóvenes como sujetos de derechos permanecen en una situación de cierta invisibilidad. El desafío sigue siendo –como en el resto de América Latina–

reconocer al joven como sujeto de derechos. Con excepción de Argentina, Brasil y Paraguay, los demás países han aprobado leyes de juventud, que si bien muestran una marcada heterogeneidad, están posibilitando la implementación de futuras políticas en la materia, como veremos más adelante.

Sin duda es importante la consagración de una ley de juventud que le dé a la política e institucionalidad juvenil un carácter de "política e institucionalidad de Estado". Esto, cuando funciona, coadyuva a una interlocución más horizontal entre autoridades de juventud y autoridades del aparato social del Estado. No obstante, hay que acompañar la legislación específica para los jóvenes con el avance en la legislación sectorial referida a temas que también afectan la juventud (educación, salud, participación, justicia). Es indispensable, por tanto, la complementariedad legislativa entre leyes de juventud y leyes que la afectan.

Casi la totalidad de los países comprendidos en el estudio han aprobado leyes generales de juventud. Lo que hoy conocemos como leyes de juventud en América Latina es un conjunto de instrumentos legales que comenzaron a aprobarse en los años noventa. El primero de éstos, aprobado en 1991, fue la ley que creó el Instituto Nacional de la Juventud (Injuve) de Chile.

Un componente fundamental al cual se enfoca la normativa en materia de juventud es constituir la institucionalidad desde la cual se hará seguimiento a la formulación de iniciativas en beneficio de este sector de la población y uno de los primeros aspectos que busca normar este tipo de iniciativas es el rango de edad en el cual se encuentra comprendida la población joven.

Al pionero Injuve chileno posteriormente se sumaron otras normas similares como la ley que creó el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) en 1999, y el Consejo Nacional de la Juventud de Perú (Conaju) en 2002, igualmente orientados a la creación del organismo público de juventud.

En **Argentina**, la Ley 26.227 es la ley que crea el "Consejo Federal de la Juventud", dependencia que cuyo fin es el de colaborar en el diseño y coordinación interjurisdiccional de las políticas de juventud. De la misma manera, en Honduras, el Decreto Nº 260-2005 Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud, designa al Instituto Nacional de la Juventud como el órgano rector y promotor de la política nacional de juventud.

Como se ha señalado, otro componente al cual se encuentra enfocada esta legislación es la definición de juventud a los efectos de la formulación de políticas en la materia, así como para la protección de derechos. Este es el caso de la Ley No. 375 del 4 de julio de 1997 de **Colombia**, cuya principal función es "…establecer el marco institucional y orientar políticas planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud." De

igual manera ocurre con la Ley de Juventud de Ecuador que "…reconoce las particularidades de las y los jóvenes ecuatorianos y la necesidad de establecer mecanismos complementarios a los ya existentes en el sistema jurídico, que promuevan el goce y ejercicio efectivo de sus derechos":

En **Costa Rica**, la reforma a la "Ley General de la Persona Joven" Ley Nº 8261 aprobada el 2 de Mayo de 2002, favorece la capacidad y el intercambio institucional por medio de algunos cambios, entre ellos, la nueva ley pretende: dotar de un financiamiento permanente al Sistema Nacional de Juventud, fortalecer la ejecución de la Política Pública de la Persona Joven e incorporar al Ministro de Planificación y un representante del Patronato Nacional de la Infancia a la Junta Directiva del Consejo Nacional de la Persona Joven.

Un tercer componente de estas normas es la incorporación de la representación juvenil en las instancias nacionales y gubernamentales de decisión. En el caso de **Honduras**, la Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud aprobada mediante Decreto Nº 260-2005, incorpora la figura de instancias colectivas decisorias en el dominio de las políticas de juventud, compuestas por organizaciones de la sociedad civil. Ecuador aprobó una norma similar en 2001.

Legislación similar está en estudio en los Congresos Nacionales de otros países, con enfoques parecidos a los ya aprobados. En el caso de Paraguay, el proyecto se acerca más a la lógica de las leyes citadas, en el de Bolivia y El Salvador los proyectos parecen más integrales, mientras que el proyecto de ley que se está discutiendo en Guatemala es similar a los modelos ecuatoriano y hondureño. En materia de empleo enfocado a jóvenes, existen al menos tres tipos de legislación.

El primer tipo está enfocado en la promoción del primer empleo. Este es el caso de Brasil, con la Ley N° 10.06.2008, así como el de Paraguay, con la norma 1980/20, Ley del Primer Empleo. En Ecuador, mediante Acuerdo Ministerial No. 0039 de 25 de abril del 2008, se hicieron ajustes para la implementación del programa Mi Primer Empleo. El Programa de Primer Empleo en México opera desde 2007 y depende del Instituto Mexicano de Seguridad Social[41].

El segundo tipo de normativa en la materia busca fomentar la capacitación laboral como en Chile o creando sistemas dedicados a promover la institucionalización de los sistemas de formación como en Paraguay. Una tercera línea de normativa en materia de empleo es la orientada a proteger el empleo. Para este fin se plantean marcos más generales como en Argentina,

[41] Para mayores detalles del programa véase:
www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/D4113BB8-9A09-4334-8EB7-359DBCE2EA19/0/pptprimer.pdf

Cuadro 16: Leyes de Juventud

País	Ley de juventud	Denominación	Reseña de la Norma	Fecha de aprob.	Rango etario	Convención Iberoam.
Argentina	Ley N° 26.227	Créase el Consejo Federal de la Juventud	Participación en el diseño y coordinación interjurisdiccional de las políticas de juventud.	2007	15-29	No
Brasil	Ley Nº 11.129.	Instituye el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes – ProJovem; crea el Consejo Nacional de la Juventud CNJ y la Secretaría Nacional de Juventud.	Modificar las Leyes N° 10.683 (28 de mayo de 2003) y 10.429 (24 de abril de 2002)	2005	15-29	No
Chile	Ley N° 19.042	Ley que crea el Instituto de la Juventud	Crear el Instituto Nacional de la Juventud, organismo técnico, encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo.	1991	15-29	No
Colombia	Ley N° 375	Ley de la Juventud	Establece el marco institucional y orientador de las políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud.	1997	14-26	No
Costa Rica	Ley N° 8261	Ley General de la Persona Joven	Elaborar, promover y coordinar la ejecución de políticas públicas dirigidas a las personas jóvenes. Crea el Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven.	2002	12–35	Firmta y Ratifica
Ecuador	Ley N° 2001-49	Ley de la Juventud	Reconoce las particularidades de las y los jóvenes ecuatorianos que promuevan el goce y ejercicio efectivo de sus derechos y garanticen el cumplimiento de los deberes y obligaciones.	2001	18-29	Firma y Ratifica
Honduras	Decreto Nº 260-2005	Ley Marco de Desarrollo Integral de la Juventud	Crea el Instituto Nacional de la Juventud, como ente descentralizado y órgano rector y promotor de una Política Nacional de Juventud.	2005	12–30	Firma y Ratifica
México	DOF 22-06-2006	Ley del Instituto Mexicano de La Juventud	Se crea el Instituto Mexicano de la Juventud como organismo público descentralizado.	1999 Últ. Ref 2006	12–29	Firma pero no ratifica
Nicaragua	Ley No. 392	Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud	Promover el desarrollo humano de hombres y mujeres jóvenes; garantizar el ejercicio de sus derechos y obligaciones; establecer políticas institucionales y movilizar recursos del Estado y de la sociedad civil para la juventud.	2001	18-30	Firma pero no ratifica
Paraguay		Anteproyecto de Ley Nacional de Juventud. - Proyecto de Ley de Juventud (gobierno anterior)	Se encuentra en consultas por parte del Viceministerio de Juventud.	2009	15-29	Firma pero no ratifica
Perú	Ley 27802	Ley del Consejo Nacional de la Juventud.	Establecer el marco normativo e institucional que oriente acciones del Estado y la sociedad en política juvenil.	2002	15-29	Firma pero no ratifica
República Dominicana	Ley Nº 49-2000	Ley General de la Juventud	Instaurar el marco jurídico, político e institucional que oriente al Estado y la sociedad en general hacia la definición e implementación de políticas para la población joven.	2000	15-35	Firma y Ratifica

se generan modelos contractuales que regulan el acceso al trabajo mediante contratos de aprendizaje como en Colombia o se crean mecanismos de subsidio a la contratación como el de Chile.

En el marco legal en materia de juventud y empleo, existen normas cuya vocación es la generación de programas concretos en materia de promoción del Empleo, tales como el Programa de Jóvenes Empresarios – Projovem en Costa Rica o el Programa de Reconversión Laboral – Perlab en Perú.

Con la aprobación en Colombia de la Ley Marco de Juventud en 1997, se abrió un proceso diferente, al que se incorporaron –con sus respectivas leyes– República Dominicana y Nicaragua en el 2000, Costa Rica en el 2002 y la República Bolivariana de Venezuela. Se trata de leyes integrales, que abordaron todos los temas relacionados con la juventud, con énfasis en los derechos de los jóvenes. El impacto de estas leyes se ha visto mermado por el hecho de que muchas de las materias que intentaron normar, ya estaban reguladas en leyes más generales destinadas a toda la población (incluidos los jóvenes).

En materia de promoción del emprendimiento, mención especial merece la Ley 81014 "Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento", aprobada el 26 de enero de 2006 en Colombia. El objetivo de la misma es la promoción del espíritu emprendedor, la cultura empresarial y los vínculos entre el sistema educativo y el productivo. La legislación hondureña sigue pautas similares, tal y como los señala el Decreto No. 131-98, con la Ley de Estímulo a la Producción, Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano.

En el caso de Colombia se crea la Red Nacional para el Emprendimiento, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e integrada por entidades privadas y públicas como el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Protección Social, la Dirección General del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el Departamento Nacional de Planeación, Colciencias y cuenta con la participación del Programa Presidencial Colombia Joven y en la Red Regional también se considera un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios. Con el fin de promover la cultura del emprendimiento y las nuevas iniciativas de negocios, el gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Programa Presidencial Colombia Joven y el Servicio Nacional de aprendizaje –SENA–, darán prioridad a diversas actividades como la Feria de trabajo juvenil de componente comercial y académico.

Otra función de la normativa en la materia es la protección de sectores vulnerables y la regulación del trabajo infantil y adolescente. En materia de protección, la normativa está orientada a la prohibición del trabajo infantil

(Argentina, República Dominicana). De igual manera existe una normativa dirigida a regular que el trabajo adolescente se preste en condiciones y ambientes idóneos (Brasil, Nicaragua) y que no afecte el acceso a la oferta educativa (Chile).

Asimismo ocurre con la normativa que promueve la reinserción de las personas jóvenes en situación de riesgo social. El ejemplo más explícito en materia normativa es el Decreto No. 141-2001 Ley para la prevención, rehabilitación y reinserción social de las personas integrantes de pandillas juveniles o maras, aprobado en Honduras.

1.3.4. Los Planes de Acción Nacional en Empleo Juvenil

Cada vez existe mayor consenso en que el empleo de los jóvenes reviste un carácter particular que exige repuestas directas de índole política.

Esta es una de las principales enseñanzas extraídas de las diferentes experiencias prácticas en el mundo. Si bien las políticas de crecimiento del empleo son cruciales a la hora de sentar las bases para alentar la creación de oportunidades de trabajo decente y productivo para hombres y mujeres, incluido los jóvenes, sin embargo, sólo la aplicación de políticas centradas en ellos promoverá directamente el empleo de los mismos. De ahí la necesidad de crear y/o fortalecer instituciones de mercado de trabajo que abran a los jóvenes el acceso al mismo, eviten la discriminación que se asienta en la "inexperiencia del joven", promuevan el espíritu de empresa y una formación directamente centrada en las demandas del mercado.

En este contexto, un instrumento con creciente importancia en el ámbito de las políticas públicas relacionadas con el empleo juvenil del que no es ajeno América Latina, lo constituye el diseño de los Planes de Acción Nacional en Empleo Juvenil (PAN), labor que ha sido encarada desde enfoques estratégicos y lógicas operativas diversas.

El marco normativo global para la elaboración de Planes de Acción Nacional sobre empleo juvenil adquiere impulso a su vez, con dos resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, la resolución A/RES/57/165 relativa a la promoción del empleo de los jóvenes (diciembre, 2002) y la resolución A/RES/58/133 sobre políticas y programas que implican a la juventud (enero, 2004) y que alientan a los países a preparar planes de acción nacionales sobre empleo juvenil con la participación de los jóvenes. Indonesia en agosto de 2004, y Senegal en febrero de 2005 fueron los primeros en lanzar sus Planes de Acción Nacional[42].

[42] Véase Reseña de los Planes de Acción Nacionales sobre Empleo Juvenil: Transformando el Compromiso en Acción, Nueva York, 2007 y, Naciones Unidas: Análisis y evaluación global de los planes de acción nacionales sobre empleo juvenil, Informe del Secretario General, (A/60/133), julio de 2005.

En el 2005 el Secretario General de Naciones Unidas presentó el Informe titulado "Análisis y evaluación global de los planes de acción nacionales sobre empleo juvenil". Posteriormente la Red de Empleo Juvenil (REJ) presentó un Informe[43] en base a la revisión de 41 planes de acción sobre el empleo juvenil, evidenciando que los países están buscando respuestas de manera activa al desafío del trabajo decente de los jóvenes y aprendiendo nuevas experiencias en el proceso.

Desde la OIT, se ha elaborado la Guía para la elaboración de Planes de Acción Nacional en Empleo Juvenil[44], una herramienta que alienta al establecimiento de planes nacionales de acción que promuevan el empleo juvenil, elaborados a partir de acertados análisis de los diferentes contextos nacionales.

Como señala José Manuel Salazar-Xirinachs, Director Ejecutivo del Sector de Empleo de la OIT "un Plan de Acción Nacional (PAN) no constituye un fin en sí mismo, ni es la única alternativa para que un país pueda convertir el tema del empleo juvenil en un objetivo central de su política nacional sectorial y de su política de desarrollo. Sin embargo, el PAN puede ser un mecanismo útil y una forma de divulgar un enfoque integrado y completo sobre el empleo juvenil que se nutre de los aportes y compromisos de varios actores"[45].

La mencionada guía marcará el trabajo de la OIT en la promoción del trabajo decente para los jóvenes en los próximos años y será una parte fundamental de la asistencia técnica y política a sus constituyentes para la formulación de Planes de Acción Nacionales en la materia. También es útil además de para quienes formulan las políticas, para las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como para grupos juveniles y actores de desarrollo, pues es un marco de referencia que encamina su acción hacia la meta de un empleo productivo y decente para jóvenes, lo que se considera fundamental para el progreso y el desarrollo.

Una revisión documental sugiere que la mayor parte de los países de la región viene trabajando en esta dirección, aunque todavía en una fase inicial (ver cuadro 17).

La mayor parte de países centroamericanos se encuentran en el periodo de elaboración de planes. En el caso del plan de Honduras, para su preparación se ha tomado como base la Guía de la OIT. En Perú el Plan de Acción Nacional ha sido aprobado recientemente.

[43] Review of National Action Plans on Youth Employment. Disponible en:
http://www.un.org/esa/socdev/poverty/documents/National.Action.Plans.2007.pdf

[44] Guide for the preparation of National Action Plans on Youth Employment (Ginebra, OIT 2008) Disponible en www.ilo.org/public/english/employment/yett/download/nap.pdf

[45] Ver prólogo de la edición en español de la Guía (en imprenta).

Cuadro 17: Principales Acciones vinculadas a Planes de Acción Nacional en Empleo Juvenil en 12 países de América Latina

País	Ministerio de Trabajo	Planes de empleo juvenil o que involucran el empleo juvenil
Argentina	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	• Plan Integral de Empleo, Mas y Mejor Trabajo (1)
Brasil	Ministerio do Trabalho e Emprego	• Plan de Implementación de la Ley N ° 11.692, del 10 de junio de 2008 que crea el Programa Nacional de Inclusión Juvenil – Projovem (2)
Chile	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	• Plan Pro Empleo (3)
Colombia	Ministerio de la Protección Social	• Área de Emprendimiento, empleabilidad y productividad (4)
Costa Rica	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – UNED	• Plan Nacional de Empleo (en elaboración) II Plan Nacional de Acción para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Especial de las Personas Adolescentes Trabajadoras (2005)
Ecuador	Ministerio de Trabajo y Empleo	• Plan Nacional de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil en Ecuador, con Enfoque de Género • Plan de acción inmediata 2006 • Plan a mediano plazo 2006-2008
Honduras	Secretaria de Trabajo y Seguridad Social	• Plan de Empleo Juvenil (en elaboración)
Nicaragua	Ministerio de Trabajo	• Programa Nacional de Juventud 2008-2012
México	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	• Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno (en elaboración)
Paraguay	Ministerio de Justicia y Trabajo	• Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil en cumplimiento de la ley 1980-2002
Perú	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	• Plan Nacional de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil (aprobado)
República Dominicana	Secretaría de Estado de Trabajo (SET)	• Plan de Empleo Juvenil (en elaboración)

Fuente: Elaboración propia con la información recogida de las webs oficiales de cada país.
Notas: (1) De este plan se deriva el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo / (2) Este Plan implementa la ley del Projoven, que es una política de promoción y desarrollo juvenil / (3) Dentro de este plan se encuentran una serie de medidas dentro de las cuales figuran el subsidio laboral y fomento del empleo / (4) Esta área se encuentra dentro del Programa Presidencial Colombia Joven, dicho trabajo lo realiza en coordinación con el ministerio de la Protección Social / (5) La Implementación de este programa forma parte del plan nacional de la Juventud que ejecuta el Instituto Mexicano de la Juventud en coordinación con la secretaria de Trabajo y Seguridad Social

Los pasos de la Guía para la preparación de los Planes Nacionales de Acción (PNA)

SECCIÓN	BREVE DESCRIPCIÓN
Antes de formular un PNA	Describe algunos temas que deberán considerarse para decidir cómo desarrollar un PNA.
Fases sugeridas para formular un PNA	Sugiere un proceso práctico de paso a paso para desarrollar un PNA sobre la base de una apropiación nacional de amplio espectro.
	Parte II Pautas para desarrollar un PNA
Sección 1. Conducción del análisis situacional	
Visión panorámica del contexto económico y social	Señala las tendencias de los principales indicadores macro económicos y las disposiciones sobre el empleo juvenil de las políticas macro económicas, sectoriales y sociales.
Análisis del mercado laboral juvenil	Brinda pautas para el análisis de los principales indicadores del mercado laboral de los jóvenes, es decir: tendencias demográficas y de educación, indicadores de la fuerza laboral, tasas de inactividad, salarios y condiciones laborales.
Reseña de las políticas y los programas existentes que afectan al empleo juvenil	Ayuda a evaluar las políticas existentes de empleo y mercado laboral que tienen un impacto sobre el empleo de jóvenes en las siguientes áreas: i) educación y capacitación; ii) desarrollo empresarial; y iii) legislación laboral y políticas del mercado laboral.
Marco institucional y de coordinación sobre el empleo juvenil	Proporciona asesoría relacionada con la revisión del organigrama de la institución y su mecanismo de coordinación con respecto a las políticas y los programas de empleo juvenil.
Cooperación para el desarrollo en torno al empleo juvenil	Se dirige al mapeo de las principales iniciativas sobre empleo juvenil que se han llevado a cabo con el apoyo de donantes bilaterales y/o asistencia internacional para el desarrollo.
Sección 2. Fijación de políticas prioritarias	
Identificación y análisis del problema	Identifica los principales problemas (tomando por base los hallazgos del análisis situacional) a ser abordados por el PNA.
Generando opciones de política	Aporta puntos para la formulación de políticas de prioridad (vinculadas a los cuatro problemas y retos identificados en las secciones anteriores), la generación de opciones de política, su clasificación y selección final.
Sección 3. Planificación de la acción	
Meta	Ayuda a definir la meta del PNA y sus vínculos con marcos de desarrollo nacional más amplios.
Objetivos y metas del empleo juvenil	Se centra en cómo formular los objetivos y metas que deben ser alcanzados al final de la ejecución del PNA.
Principales efectos directos e indicadores operativos	Proporciona asesoría con respecto a la definición y medición de los efectos directos operativos esperados a raíz de la ejecución del PNA.
Recursos	Señala la necesidad de identificar los recursos humanos, materiales y financieros requeridos para ejecutar el PNA.
Mecanismo de ejecución y coordinación	Se refiere a/los mecanismo(s) que se deben activar para ejecutar el PNA.
Monitoreo y evaluación	Se dirige al sistema y las herramientas que se utilizarán a fin de monitorear la ejecución y evaluar el impacto del PNA.
Sección 4. Documentos a ser anexados al PNA	
	Describe los principales documentos a ser anexados al PNA.
Parte III. Herramientas de plantillas y matrices para un PNA	
	Proporciona: i) pautas relacionadas al mapeo general del mercado laboral; ii) plantillas de la matriz PNA, plan de trabajo y descripción del proyecto; iii) una lista de las normas internacionales del trabajo vinculadas a los jóvenes.

1.4. Tipología y mapeo de planes, políticas y programas

1.4.1. Los criterios de clasificación

En la elaboración de este informe que comprende los programas de empleo, de nivel nacional más relevantes reportados por los Ministerios de Trabajo de los 12 países seleccionados, se han tomado en cuenta los siguientes criterios de clasificación.

- **Según el tipo de focalización prevista en su diseño**

Un primer criterio clasificatorio de los programas es el que atiende al tipo de focalización prevista en su diseño. Atendiendo a este criterio, nos referimos a aquellos programas que se basan en la elaboración de diagnósticos diferenciados y en sofisticados dispositivos de intervención, en función de los distintos grupos de población que se pretende alcanzar. Se verifica la escasez de oferta actual específicamente destinada a los jóvenes en América Latina.

- **Según la condición de actividad de la población objetivo**

Otro criterio clasificatorio es el que apunta a diferenciar los programas según la condición de actividad de la población objetivo. Aplicándolo, se obtiene una tipología tripartita: programas destinados a promover el empleo e incrementar la empleabilidad de los desocupados, programas destinados a aumentar las calificaciones de los trabajadores ocupados y programas mixtos.

- **Según el tipo de políticas que promueve: se distingue entre políticas pasivas y activas de empleo**

Un tercer criterio de clasificación es el que distingue entre políticas pasivas y activas de empleo. Si bien la distinción ha sido objeto de algunos cuestionamientos y los límites entre una y otra no resultan en todos los casos claramente definidos, pueden identificarse programas cuyos objetivos están directamente ligados a la protección de la contingencia del desempleo –de empleo transitorio o directo y seguro por desempleo– y otros que prevén prestaciones de apoyo a la inserción laboral y mejora de la empleabilidad.

- **Según el tipo de inserción buscada a través de la intervención pública**

El cuarto criterio clasificatorio apunta al tipo de inserción buscada a través de la intervención pública. Conforme a él, se pueden agrupar los programas entre aquellos que persiguen como objetivo la creación de trabajo de manera independiente; los que persiguen como objetivo la inserción laboral en relación de dependencia y los mixtos, que contemplan en su diseño ambas alternativas.

También se pueden considerar:

a) Aquellos programas y acciones que se centran en el fortalecimiento de las instituciones, en aras de mejorar la calidad en la prestación de sus servicios. Éstos constituyen líneas de trabajo transversales a los programas de atención directa a las personas.

b) Los programas de empleo temporal o transitorio que surgen a medida que los índices de desempleo se van incrementando. Se trata de programas de ingresos condicionados al cumplimiento de una contraprestación por parte de sus beneficiarios, consistente en la realización de obras de interés social y comunitario que, más indirectamente, contribuyan al objetivo de empleabilidad de las personas.

1.4.2. La respuesta de los Gobiernos: una mirada a la oferta pública nacional en 12 países seleccionados

a) Principales iniciativas: Políticas, Planes y Programas de empleo juvenil

Políticas y Planes Nacionales de Juventud

Políticas y Planes de Juventud	
Marco regional	• Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud (2009-2015) – **OIJ**
Políticas Nacionales de Juventud	• Política Nacional de la Juventud – **Brasil** • Política de Acción en Juventud – **Chile** • Sistema Nacional de Juventud (Pendiente de Aprobación) – **Colombia** • Política Nacional de Juventud 2007- 2030 "Hacia una Política de Juventud con Participación Juvenil" – **Honduras** • Líneas para el Plan Nacional de Desarrollo Juvenil – **México** • Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud 2004 (Decreto No. 25-2002, Aprobado el 27 de Febrero del 2002) – **Nicaragua** • Lineamientos de Política Nacional de Juventud – **Perú**
Planes Nacionales de Juventud	• Plan de Acción en Juventud Elaborado por "Comité Gubernamental para el fortalecimiento de la acción estatal en materia de juventud" – **Chile** • Plan Decenal de Juventud 2005 – 2015 – **Colombia** • Plan de Acción de la Política Nacional para el desarrollo integral de la juventud nicaragüense. (DECRETO No. 25-2002, Aprobado el 27 de Febrero del 2002) - **Nicaragua** • Plan Nacional de Desarrollo Juvenil 2007–2012 – **México** • Plan Nacional de la Juventud 2006-2011 – **Perú**

A nivel Iberoamericano, en base a los acuerdos surgidos de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (España) de 2005, la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) ha elaborado el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud - 2009-2015, que tiene como finalidad acompañar los procesos de integración de los países y de sus jóvenes, así como potenciar y fortalecer las actuaciones de cooperación entre los estados, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, para mejorar las políticas de juventud en la región, como base del desarrollo de los derechos de ciudadanía de las y los jóvenes iberoamericanos.

En los países de estudio existen dos denominaciones para las herramientas de gestión en materia de juventud políticas nacionales de juventud o planes nacionales de juventud. Éstos, determinan el marco de la construcción de iniciativas sectoriales entre ellas las de empleo para este grupo etario. Así, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Nicaragua y el Perú cuentan con los Políticas Naciones del Juventud. Por otro lado otros países tienen, Planes Nacionales de Juventud, que buscan generar una aproximación concreta a las definiciones políticas establecidas en el marco de las políticas nacionales.

A manera de ejemplo, Perú cuenta con Lineamientos de Política de Juventudes, y al mismo tiempo, con un documento específico, el Plan Nacional de la Juventud. De igual manera ocurre en el caso de Chile con la Política y el Plan de Acción en Juventud, así como con Nicaragua y su Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud y el Plan de Acción de la Política Nacional para el Desarrollo de la Juventud.

Políticas y Planes de empleo

Políticas Nacionales de Empleo	
Política de Empleo	• Política Nacional de Empleo - **Brasil** • Política Nacional de Empleo - **Chile** • Política Nacional de Empleo – **Nicaragua** • Lineamientos de política de Promoción del Trabajo - **Colombia** • Políticas de empleo y participación de actores sociales - **Ecuador** • Política Nacional de Articulación de Formación para el Trabajo y Empleo - **Honduras** • Lineamientos de Política Sociolaboral 2009 – 2011 - **Perú** • Lineamientos Nacionales de Formación Profesional – **Perú** • Lineamientos de Política Nacionales de Empleo (en consulta) – **Perú**

El marco de políticas se repite en materia de empleo, aunque en la generalidad de los casos, los documentos de esta naturaleza no están específicamente enfocados a jóvenes. La definición de los mismos está orientada a cubrir a la generalidad de la población.

Los países estudiados plantean lineamientos de políticas de diferente naturaleza, desde los que abarcan de manera general la promoción del empleo (Chile, Brasil, Colombia y Nicaragua), pasando por los que fomentan la participación de los actores sociales (Ecuador, Honduras), hasta otros que tratan aspectos concretos como la formación profesional (Perú).

En materia específica de empleo y juventud, existen planes de dos naturalezas. Los primeros abarcan directamente a este sector etario. Entre ellos destacan los Planes de Empleo Juvenil de Ecuador, Honduras y México. Por otro lado, también existen planes enfocados en la promoción de la generación de empleo, así como la capacitación en inserción laboral, como los Planes elaborados por el Perú y República Dominicana, respectivamente.

Sin embargo, existen otros planes en la región que, si bien no están enfocados en los jóvenes específicamente, por su formulación abarcan también a este grupo. Los países que cuentan con estas herramientas son Argentina, Chile, Honduras y Nicaragua.

Planes y Políticas de empleo

Tipología	Focalizadas en Jóvenes	No Focalizadas en Jóvenes pero los incluyen
Planes de empleo	• Plan de Empleo Juvenil - **Ecuador** • Plan de Empleo Juvenil (en elaboración) - **Honduras** • Lineamientos operativos del Programa Primer Empleo - **México** • Plan Nacional de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil (Pendiente aprobación) - **Perú** • Programa Nacional de Capacitación e inserción laboral de jóvenes - **República Dominicana**	• Plan Integral para la Promoción del Empleo - **Argentina** • Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo - **Argentina** • Plan Pro Empleo - **Chile** • Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno 2006-2010 - **Honduras** • Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno (En desarrollo) - **Nicaragua**

Programas de empleo juvenil

En términos generales existe una amplia variedad de programas en materia de empleo juvenil en los países estudiados. Para efectos del análisis, hemos considerado dos criterios: 1) la focalización (programas focalizados en jóvenes, así como programas que, sin estar focalizados directamente en éstos, los incluyen; 2) el vínculo que se quiere generar entre los beneficiarios y el mercado de trabajo, ya sea como trabajadores dependientes o como emprendedores independientes.

Usando el siguiente cuadro hemos clasificado los programas de acuerdo al tipo de intervención en el mercado laboral:

Cuadro 18: Objetivos de las políticas públicas buscados por diversas intervenciones activas de mercado laboral

	Moderar los movimientos cíclicos	Reducir el desequilibrio estructural	Mejorar el funcionamiento general del mercado laboral	Aumentar las habilidades y la productividad	Apoyar a los trabajadores en desventaja o en riesgo
Capacitación	X	X	X	X	X
Subsidios al empleo y al salario	X	X			X
Creación directa de empleo	X				X
Subsidios para la capacitación en el lugar de trabajo	X			X	X
Incentivos o subsidios para búsqueda de trabajo o capacitación	X	X	X	X	X
Servicios de búsqueda de trabajo o empleo	X	X	X		X
Desarrollo micro empresarial				X	X

Nota: X indica que una determinada política activa contribuye a la consecución del objetivo en cuestión.
Fuente: versión modificada de la tabla 2.1 en BETCHEMAR, et al. (2000).

Como veremos de manera detallada, los más abundantes son los programas focalizados orientados a generar trabajo dependiente y la mayoría están dedicados a jóvenes entre los 18 y 24 años.

Programas de capacitación

Planes y Políticas de empleo

EJE DE INTERVENCIÓN	ENFOCADOS EN JÓVENES	NO ENFOCADOS EN JÓVENES PERO LOS INCLUYEN
Capacitación	• Jóvenes con Futuro – **Argentina** • Educación para la nueva industria – **Brasil** • El Programa Nacional de Inclusión Juvenil – Projovem – **Brasil** • Programa Especial de Jóvenes (Curso de Capacitación) – **Chile** • Programa Jóvenes Bicentenario (Cursos de Capacitación) – **Chile** • Programa de Formación Ocupacional para Jóvenes Rurales – **Colombia** • Programa de Inclusión, Prevención de la Violencia y Empleo Juvenil – **Colombia** • Talentos y Oportunidades para la Generación de Ingresos – **Colombia** • Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración – **Costa Rica** • Programa Primer Empleo – **México** • Programa Nacional de Información, Capacitación y Asesorías para la Juventud – **Nicaragua** • Programa de Capacitación Laboral Juvenil – PROjoven – **Perú**	• Manos a la obra – **Argentina** • Más y mejor trabajo – **Argentina**

Uno de los programas destacados en este eje es el Programa de Capacitación Laboral Juvenil – PROjoven implementado en **Perú.** Este programa procurar facilitar el acceso de jóvenes de 16 a 24 años de escasos recursos económicos al mercado laboral formal, a través de acciones específicas de capacitación técnica y experiencia laboral articuladas con servicios de información, habilitación e intermediación laboral, que respondan a los requerimientos del sector empresarial y del mercado de trabajo. Su gestión se encuentra en manos de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Otro programa de capacitación destacado es el denominado Jóvenes con Futuro en **Argentina**. Este programa tiene como objetivo crear espacios de aprendizaje para aquellos jóvenes con dificultades para su inserción laboral. A estos efectos, se orienta a la población entre los 18 y 24 años que no hayan culminado sus estudios formales de nivel medio de escuelas técnicas.

Su gestión esta conducida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En **Chile,** el Programa Jóvenes Bicentenario está orientado a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, encaminándolos hacia el desarrollo de trayectorias de capacitación que les permitan adquirir las destrezas necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo a partir del conocimiento de un oficio. El Programa Jóvenes Bicentenario, atiende a la población entre los 18 y los 29 años. Su dirección está a cargo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social**.**

Planes y Políticas de empleo

EJE DE INTERVENCIÓN	ENFOCADOS EN JÓVENES
Capacitación e Inserción Laboral	• Entrenamiento para el trabajo de jóvenes tucumanos y sanjuaninos –**Argentina** • Soldado ciudadano – **Brasil** • Programa de Autoempleo Juvenil - **Nicaragua** • Programa de Educación Técnica y Empleo Juvenil – **Nicaragua** • Programa de Empleo Juvenil: Mi primer Empleo – **Nicaragua** • Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral – **Nicaragua**

En **Nicaragua,** el Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral tiene como objetivo la realización de programas de capacitación en base al diagnóstico de detección de necesidades con un posterior proceso de inserción laboral en el Servicio Público de Empleo. Su público beneficiario son los adolescentes y jóvenes de áreas rurales.

Por su parte en **Brasil,** en materia de capacitación e inserción laboral, se implementa el Programa Soldado ciudadano. Este programa tiene como objetivo principal promover la inclusión social, permitiendo la entrada de los reclutas en el mercado de trabajo a través de la cualificación profesional. Para ello, se trabaja con la población entre 18 y 25 años, licenciada del servicio militar. Este programa se encuentra coordinado por el Comando de Ejército, a través de la Fundación Cultural Ejército Brasileño (Funceb).

En **Argentina,** un programa orientado a la capacitación e inserción laboral es el denominado Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes Tucumanos y Sanjuaninos. Este programa apunta a promover la conclusión de los estudios, la formación profesional y la inserción laboral mediante una prestación monetaria mensual y certificación de entrenamiento. Su público objetivo es la

población entre los 18 y 25 años con escasa experiencia laboral. El programa está a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Programas de creación directa de empleo

EJE DE INTERVENCIÓN	ENFOCADOS EN JÓVENES	NO ENFOCADOS EN JÓVENES PERO LOS INCLUYEN
Creación Directa de Empleo	• Mi Primer Empleo – **Ecuador** • Mi Primer Empleo – **Honduras** • Promoción al Empleo (Proempleo) – **Honduras** • Programa Nacional de Inserción Laboral – **Nicaragua** • Jóvenes ante el desafío del Primer Empleo – Hospital Amigo – **Paraguay**	• Programa de Emergencia Social Productivo "Construyendo Perú" – **Perú**

En **Perú,** en materia de programas orientados a la creación directa de empleo, existen experiencias como el Programa de Emergencia Social Productivo "Construyendo Perú" que busca generar ingresos temporales y desarrollar capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales favoreciendo prioritariamente a aquellas con menores niveles de ingreso económico en situación de pobreza y extrema pobreza. Su público objetivo es la población con carga familiar. El 25% de los beneficiarios deben ser jóvenes entre 18 y 29 años, que asumen carga familiar o presentan necesidades básicas insatisfechas. El Programa de Emergencia Social Productivo "Construyendo Perú", es una unidad ejecutora del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Por su parte en **Honduras,** el programa Promoción al Empleo (Proempleo) procura Incrementar la inserción laboral de los desempleados y subempleados y generar políticas activas de mercado laboral que impulsen la colaboración del sector privado para reproducir buenas prácticas de asociación entre la demanda y la oferta de trabajo. Para esto, se enfoca en la atención a jóvenes desempleados y subempleados entre los 18 a 29 años. Es la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social la que se encuentra encargada de la dirección de este programa.

Programas de desarrollo empresarial

EJE DE INTERVENCIÓN	ENFOCADOS EN JÓVENES
Desarrollo empresarial	• Programa de Emprendimiento, empleabilidad y productividad – **Colombia** • Programa Projoven – **Costa Rica** • Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Promype – **Honduras**

Colombia cuenta con programas de Desarrollo Microempresarial. El Programa de Emprendimiento, Empleabilidad y Productividad busca que la población entre los 14 y 35 años pueda participar de acciones de articulación y gestión que favorezcan el fomento de la empresarialidad y el fortalecimiento de la productividad. Este programa está gestionado desde el Programa Presidencial Colombia Joven y Ministerio de la Protección Social.

En **Costa Rica**, el Programa Projoven busca promover y favorecer la cultura empresarial entre la población joven, además de crear sus propios empleos, riqueza y encadenamientos productivos.

Servicios de búsqueda de trabajo y empleo

EJE DE INTERVENCIÓN	ENFOCADOS EN JÓVENES	NO ENFOCADOS EN JÓVENES PERO LOS INCLUYEN
Servicios de Búsqueda de Empleo	• Alternativas Juveniles – **Costa Rica** • Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Desamparados y Upala – **Costa Rica**	• Red CIL PROEmpleo – **Perú**

En **Costa Rica**, el programa Alternativas Juveniles está orientado a mejorar la empleabilidad de personas jóvenes priorizando entre quienes tienen desventaja socioeconómica trabajando principalmente en regiones deprimidas. El programa está dirigido a la población entre los 18 y 35 años y se gestiona desde el Viceministerio de Juventud en conjunto con el Consejo de la Persona Joven.

En **Perú,** por su parte, la Red CIL PROEmpleo procura facilitar el encuentro entre personas que buscan empleo y empresas que requieren personal. Este programa no está enfocado exclusivamente en personas jóvenes. Este programa se encuentra bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de

Promoción del Empleo y Formación Profesional – Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Programas de subsidio a la capacitación en el lugar de trabajo

EJE DE INTERVENCIÓN	ENFOCADOS EN JÓVENES
Subsidio a la Capacitación en el Lugar de Trabajo	• Programa Aprendices – **Chile** • Programa Jóvenes en Acción – **Colombia** • Programa de Educación Dual del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep) durante los dos años de formación – **República Dominicana**

Chile posee una serie de programas de subsidios entre los que destacan los destinados a fomentar la capacitación en el lugar de trabajo. El Programa Aprendices promueve la formación de jóvenes de hasta 25 años en un oficio mediante el desempeño de un puesto laboral en una empresa, mejorando el desarrollo de competencias gracias al apoyo de un maestro guía. Este programa está dirigido a los jóvenes de hasta 25 años que hayan culminado la enseñanza básica y media o la estén cursando durante la vigencia del contrato. Su dirección se encuentra a cargo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo – Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

En **Colombia**, el programa Jóvenes en Acción otorga un subsidio a la capacitación en el lugar de trabajo. Este programa busca mejorar la empleabilidad y las oportunidades de inserción laboral y social de aproximadamente 105.000 jóvenes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben en 24 de los principales municipios del país a través de acciones de formación laboral en oficios semi-calificados. La gestión del programa depende de la Presidencia de la República.

Programas de subsidio al empleo y salario

EJE DE INTERVENCIÓN	ENFOCADOS EN JÓVENES	NO ENFOCADOS EN JÓVENES PERO LOS INCLUYEN
Subsidios al Empleo y al Salario	• Programa Jóvenes con Mas Mejor Empleo – **Argentina** • Programa de bonificación a la contratación de jóvenes: Chile Solidario – **Chile** • Programa de Jóvenes en Riesgo Social – Chile • Subsidio al empleo juvenil – **Chile** • Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes – **Chile**	• Programa de Empleo Temporal (PET) – **México**

En **Chile,** Chile Solidario es un programa de bonificación a la contratación de jóvenes. Éste procura facilitar la inserción laboral de jóvenes desempleados entre 18 y 24 años pertenecientes al Sistema Chile Solidario. Este programa está dirigido a trabajadores dependientes entre 18 y 25 años, que integren familias que pertenezcan al 40% de la población más pobre y tengan una remuneración bruta anual inferior a $4.320.000 pesos. Asimismo, también pueden ser beneficiarios lo trabajadores independientes que cumplan las mismas características y que contribuyan al pago de la renta en segunda categoría y estén al día en el pago de sus cotizaciones. Su gestión está en manos del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo- Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

México cuenta con el Programa de Empleo Temporal (PET) que no está enfocado exclusivamente a la población joven, sino que busca contribuir a abatir el rezago social de hombres y mujeres de 16 años o más, que enfrentan una disminución temporal en su ingreso laboral y a la población afectada por una emergencia, mediante la entrega de apoyos temporales a su ingreso económico por la participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario. Su gestión depende de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) que participa como invitado en la coordinación de acciones en materia de empleo.

RECUADRO 3: subsidio al empleo juvenil en Chile

Mediante la Ley 20.338, el gobierno chileno crea el Subsidio al Empleo Juvenil, con el objetivo de promover la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Esta iniciativa beneficia no solo a los jóvenes a ser contratados, sino que se dirige también a los empleadores que contratan a personal entre los 18 y 25 años de edad.

En efecto, el programa consiste en brindar un aporte económico a la contratación de jóvenes en el mencionado rango de edad. De ese aporte, dos terceras partes se dirigen al trabajador, mientras que el tercio restante va dirigido al empleador o entidad contratante.

Para que el empleador tenga acceso a este beneficio es necesario proceder a la contratación de jóvenes entre 18 y 25 años de edad, que integren un grupo familiar ubicado dentro del 40% de la población más pobre, calificada según la Ficha de Protección Social. Asimismo, que se trate de jóvenes cuya remuneración mensual sea inferior a los $360.000 pesos chilenos.

Para que el trabajador califique en el mismo, además de encontrarse dentro del mencionado rango de edad y pertenecer al citado grupo familiar pobre, se requiere que su renta bruta anual no supere los $4.320.000 pesos chilenos.

Al mismo beneficio pueden acceder también los trabajadores independientes que contribuyan al impuesto a la renta, y que se encuentren al día con sus obligaciones de pago.

La entidad encargada de efectuar el pago es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. El subsidio ha empezado a hacerse efectivo desde el 1° de julio del 2009.

http://reformaprevisional.inp.cl/sej/

http://www.sence.cl/bonificajchs.html

Otros programas vinculados al empleo juvenil.

- Padre Mujica – **Argentina**
- Programa Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento – **Brasil**
- Fortalecimiento al Trabajo Juvenil – **México**

Existe una serie de programas cuyo planteamiento propone un abordaje integral de la problemática del empleo juvenil. En **Argentina**, el Programa Padre Mujica procura atender las bajas condiciones de empleabilidad, la escasa participación comunitaria, la debilidad y escasa incidencia de la juventud en áreas locales y provinciales, mediante la capacitación en oficios,

financiamiento de actividades de las organizaciones de jóvenes y de proyectos productivos gestionados por ellos. Así, se dirige a la población entre 18 a 29 años desocupada o subempleada, en situación de pobreza, con bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral. La gestión del programa se encuentra en manos del Ministerio de Desarrollo Social.

Brasil es otro país que cuenta con programas de naturaleza integral. El Programa Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento desarrolla acciones que faciliten la integración a los jóvenes para cuando estén insertos al mercado de trabajo, garantiza la inserción, reinserción y permanencia del joven en el sistema, promueve la integración del joven y la familia a la comunidad y a la sociedad, desarrolla acciones que favorezcan el protagonismo juvenil, capacita al joven para actuar como agente de transformación y desarrollo de su comunidad, contribuye a la disminución de los índices de violencia, el abuso de drogas y los embarazos no planeados. El Programa Projeto Agente Jovem atiende a jóvenes entre 15 y 17 años que estén fuera de la escuela y a otros entre 18 y 24 años. La gestión del programa está en manos del Ministerio de Desarrollo Social.

Finalmente, en **México** existe un programa para fomentar la protección del empleo juvenil, denominado Fortalecimiento al Trabajo Juvenil. Este programa pretende fortalecer el trabajo de los jóvenes mediante la vinculación institucional de quienes promueven la defensa de los derechos laborales, la educación, la capacitación, la previsión y la seguridad social, a fin de que este grupo social logre articularse al desarrollo del país en mejores condiciones. El Programa Fortalecimiento al Trabajo Juvenil está orientado a la población entre los 16 y 29 años y su gestión depende del Instituto Mexicano de la Juventud.

RECUADRO 4: ProJovem de Brasil

El Programa Projovem, enfocado a jóvenes entre los 15 y 29 años, es un programa nacional integral que pretende el desarrollo de los jóvenes acabando con las desigualdades mediante un proceso de educación, calificación y acción comunitaria. El Programa tiene 4 modalidades:

- ProJovem Adolescente, enfocado a la reinserción y permanencia de jóvenes en el sistema educativo, destinado a la población entre 15 y 17 años.
- ProJovem Urbano, que busca elevar el nivel de escolaridad, la calificación profesional y desarrollo de experiencias de participación ciudadana.
- ProJovem Campo, enfocado a ampliar la permanencia de los jóvenes campesinos en el sistema educativo, la calificación profesional y el ejercicio de ciudadanía.

- ProJovem Trabajador, que busca preparar a los jóvenes para el mercado de trabajo, mediante la formación en ocupaciones alternativas.

Puede notarse que el programa pone énfasis en la permanencia en el sistema educativo como estrategia para la calificación profesional. Asimismo, plantea un enfoque de participación ciudadana, procurando que los jóvenes beneficiarios proyecten sus intereses en el desarrollo de la comunidad. El programa tiene como finalidades específicas:

- Reinserción de los jóvenes en la educación escolar.
- Identificación de oportunidades potenciales de trabajo y capacitación para jóvenes.
- Participación juvenil en acciones colectivas de interés público.
- Inclusión digital como instrumento de inserción productiva y de comunicación.
- Ampliación de acceso de los jóvenes a la cultura.

El Projovem cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación permanente, compuesto por siete universidades federales, que hasta el momento han corroborado la eficacia del programa y han mostrado avances en términos de competencias de matemáticas y de idiomas de los jóvenes participantes. Actualmente el programa está ampliando su cobertura a través de ProJovem Urbano, que incluirá muchos más municipios y atenderá a nuevos grupos de jóvenes, como aquellos que están en el sistema penitenciario. El ProJovem completo pretende llegar a más de 4 millones de jóvenes al 2010.

El programa fue creado por el gobierno federal el año 2005 como parte de la Política Nacional de Juventudes. Esta política incluía el desarrollo del Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes, la constitución de la Secretaría Nacional de Juventudes y la creación del Consejo Nacional de Juventudes.

www.projovemurbano.gov.br

www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/Juventude/ProJ/

b) Los Programas Conjuntos de Empleo Juvenil: programas interagenciales ONU con contrapartes nacionales

La OIT cumple un papel destacado y participa en la ventana temática de **Juventud, Empleo y Migración del Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio** (**F-ODM**), creado por el Gobierno de España. A la fecha, el Comité Directivo del Fondo ha aprobado 15 propuestas presentadas y se han asignado cerca de 18 millones de dólares a un total de 14 países. En América latina la OIT está desempeñando un papel de liderazgo en Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Se trata de programas orientados a promover el empleo productivo y el trabajo decente para la juventud, lo que supone impulsar la empleabilidad y el espíritu emprendedor, la adecuada inserción laboral y la protección social de los y las jóvenes, con énfasis en los grupos de jóvenes más vulnerables.

Estos programas conjuntos involucran a diferentes agencias del Sistema Naciones Unidas bajo el liderazgo de una de ellas, representando un paso importante hacia el desarrollo de modelos de intervención en las áreas de fomento de la empleabilidad, el emprendedurismo y la inserción laboral para las personas jóvenes más vulnerables. Para su sostenibilidad se apuesta por el fortalecimiento de las instituciones nacionales en la materia.

En el 2009 se han puesto en marcha los siguientes programas:

- **Ecuador: Programa Conjunto "Juventud, Empleo y Migración para Reducir la Inequidad".** Tiene como finalidad contribuir a la creación de un entorno favorable para la generación de empleo digno especialmente dirigido a la población joven mediante estrategias basadas en la promoción del desarrollo económico territorial con enfoque de desarrollo humano. Se espera: Incluir jóvenes en el mercado laboral considerando las potencialidades económicas de las provincias de intervención, promoviendo el trabajo digno y emprendimientos económicos individuales, familiares y asociativos; lograr que las políticas nacionales de empleo juvenil y migración de jóvenes se ejecuten de manera articulada en lo local y actuando sobre las causas estructurales de la migración y la inequidad; fortalecer los sistemas de protección de derechos de los y las jóvenes, enfocados en los derechos laborales y de inclusión socioeconómica, y sustentados en amplios procesos de planificación.

- **Perú: Programa Conjunto "Promoción del Empleo y Emprendimiento de Jóvenes y Gestión de la Migración Laboral Internacional Juvenil".** Se desarrolla en las regiones de: La Libertad, Arequipa, Lima y Junín y tiene intervenciones en cuatro áreas clave: el empleo, la empleabilidad, el emprendimiento y la equidad. Se espera con el mismo promover el diseño de una Política Nacional de Promoción del Empleo Juvenil y un fortalecimiento institucional para aumentar las oportunidades de trabajo y mejorar las condiciones laborales de los jóvenes; promover la intermediación laboral juvenil a fin de mejorar la inserción laboral y reducir el desempleo de jóvenes; promover la gestión pública de la migración laboral internacional juvenil mediante una intermediación laboral institucionalizada y promover emprendimientos para jóvenes, incluyendo la utilización de remesas.

- **Honduras: Programa Conjunto "Desarrollo Humano Juvenil vía Empleo, para Superar los Retos de la Migración".** El programa busca contribuir en la generación de oportunidades dignas de empleabilidad y empresarialidad a nivel local de cara a desincentivar las migraciones y sobre todo la migración irregular en jóvenes entre 15 y 29 años en situación de vulnerabilidad. Para ello se promueve el incremento de la capacidad de insertarse de manera digna en el mercado laboral de hombres y mujeres

jóvenes en situación de vulnerabilidad y con alto potencial migratorio. También se busca el fortalecimiento de los marcos institucionales nacionales y locales para promover el empleo digno para la juventud con énfasis en migrantes potenciales y/o retornados.

- **Paraguay: Programa Conjunto "Juventud, Capacidades y Oportunidades Económicas para la Inclusión Social".** Se pretenden ampliar las capacidades y oportunidades de los jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente de las trabajadoras domésticas remuneradas (TDR), a través del emprendedurismo, la capacitación técnica y laboral, el uso de las remesas y el mayor respeto a sus derechos desde una perspectiva de igualdad de género. Por ello, se espera incrementar la capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables; crear condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes; implementar estrategias dirigidas al empleo doméstico juvenil.

- **Nicaragua: Programa Conjunto "Desarrollo de Capacidades Nacionales para Mejorar las Oportunidades de Empleo y Autoempleo de las Personas Jóvenes".** Se busca apoyar los esfuerzos nacionales para mejorar el acceso a un empleo digno de las personas jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social de las zonas urbanas y rurales de Nicaragua, contribuyendo así a prevenir los efectos negativos del fenómeno migratorio. Para ello se espera mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda laboral juvenil en los 11 municipios seleccionados; promover la creación y/o reforzamiento de cooperativas y microempresas de las personas jóvenes en los 11 municipios seleccionados y fortalecer las capacidades nacionales en materia de empleo y migración juvenil.

- **Costa Rica: Programa Conjunto "Juventud, Empleo y Migración: una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Desamparados y Upala".** Pretende que los jóvenes, en situación de vulnerabilidad, con atención especial a migrantes, mujeres jóvenes, de las comunidades de Upala y Desamparados cuenten con un programa integrado (ventanilla) que les facilite el acceso a servicios para mejorar la vinculación laboral, la empleabilidad y el emprendedurismo; que las políticas hacia los jóvenes estén coordinadas y sean coherentes y que las instituciones vean fortalecidas sus capacidades para mejorar la empleabilidad y el emprendedurismo de los jóvenes.

1.4.3 El Diálogo Social: los acuerdos tripartitos

No hay un consenso general sobre la definición de diálogo social, existiendo una gran variedad de términos utilizados[46]. La OIT tiene una definición amplia que refleja una extensa variedad de procesos y prácticas que se dan en los distintos países. Según la OIT, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales.

El empleo en general y el empleo juvenil en particular son asuntos de interés común para los diferentes sectores sociales del país. Su importancia y la amplitud de factores que lo afectan, lo convierten, además, en tema propicio para el acercamiento y el diálogo responsable entre todos los actores involucrados en el mundo del trabajo.

Desde el Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal) se ha impulsado la realización de Seminarios Tripartito de Trabajo Decente y Juventud, en los que se aprobaron dos importantes declaraciones tripartitas:

- **Chile:** Acuerdo Tripartito en el marco del Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal), 10 de Septiembre 2008 - Ministerio del Trabajo y Previsión Social; la Confederación de la Producción y de Comercio; la Central Unitaria de Trabajadores
- **Argentina:** Declaración Tripartita para la Promoción del Empleo Decente y Productivo para los Jóvenes firmada por El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; La Confederación General del Trabajo de la República Argentina; La Central de Trabajadores de la Argentina; La Unión Industrial Argentina. Buenos Aires 2008.

[46] Para mayor detalle consultar: GARCÍA FEMENÍA, Ana María, MORGADO VALENZUELA, Emilio; RUEDA CATRY, Marleen. Diálogo Social Institucionalizado en América Latina. Estudio Comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú. Lima: OIT 2007. 104p. (Documento de Trabajo Nº 207).

Disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_207.pdf

Cuadro 19: algunos acuerdos logrados por el Diálogo Social en 9 países de América Latina

País	Año	Instancia (s)	Acuerdo
Argentina	2008	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General del Trabajo (CGT)	Memorando de entendimiento a fin de poner en marcha el Programa de Trabajo Decente para la Argentina 2008-2011
Brasil	2006	Comisión Tripartita de Relaciones Internacionales (CTRI)	Agenda Nacional de Trabajo Decente aprobada de manera tripartita por la CTRI
Chile	2008	Gobierno, Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC)	Acuerdo Tripartito de Trabajo Decente para poner en marcha el Programa Nacional de Trabajo Decente
Honduras	2007	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y organizaciones de trabajadores	Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente de Honduras
México	2004	Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos de México	Compromiso por la Competitividad, para el Empleo y la Justicia Social
Nicaragua	2008	Ministerio de Trabajo, Comité de Enlace Sindical y Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP)	Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente de Nicaragua
Paraguay	2009	Ministerio de Trabajo y Justicia	Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente de Paraguay
Perú	2007	Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE)	Acuerdo Tripartito: Plan Estratégico Institucional 2007-2011
República Dominicana	2007	Secretaría de Estado de Trabajo, Confederación Patronal de la República Dominicana y organizaciones sindicales.	Acuerdo Tripartito para el Programa Nacional de Trabajo Decente de la República Dominicana

Fuente: OIT: 2009.

a) Los gremios sindicales

Las juventudes trabajadoras tienen un espacio organizativo dentro de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) denominado Programa de Juventud, dentro de la misma se implementan acciones en áreas relativas a los jóvenes derivadas de lo estipulado por el Secretariado

Ejecutivo y el Comité de la Juventud Trabajadora de las Américas (CJTA). Desde este espacio, se lanzó el 12 de agosto, Día internacional de la Juventud, la Campaña Continental de Afiliación Sindical de la Juventud Trabajadora.

OBJETIVO	**Lograr una participación activa y sistemática de los y las jóvenes afiliados/as en las organizaciones sindicales, que los prepare para una mejor acción sindical juvenil que contribuya así al fortalecimiento sindical y la defensa de los derechos laborales de la juventud trabajadora.**	
ORGANIZACIÓN	**PAÍS**	**INICIATIVAS / ACCIONES**
CTA	Argentina	Elaboración de la propuesta para el Programa de Primer Empleo y Formación
FS	Brasil	Participación activa en el Consejo Nacional de la Juventud para anular el interdicto prohibitorio (prohíbe a los sindicatos acercarse a las empresas)

b) Los gremios empresariales

Respecto de las iniciativas implementadas por los gremios empresariales, pueden observarse dos tendencias importantes. La primera consiste en el desarrollo de programas dedicados a la generación de trabajo dependiente, teniendo como estrategia la capacitación. Ejemplos de estas iniciativas son los implementadas en Argentina, mediante el Proyecto Programar, enfocado a brindar capacitación a jóvenes de escasos recursos en materia informática, complementado con desarrollo humano y personal.

Cuadro 20: Iniciativas de gremios empresariales

Vínculo con el mercado de trabajo	Eje de intervención	Iniciativa
Dependiente	Capacitación	Proyecto Programar – Argentina Programa Entra21-BLUSOFT – Brasil Joven Ciudadano – Brasil Certificación de Competencias Digitales para Jóvenes ICDL – Chile Jóvenes sin Límites – Chile Programas de Formación y Capacitación Dual – Chile
Independiente	Promoción del Emprendimiento	Proyecto fomento de la empresarialidad entre jóvenes hondureños – Honduras

Por otro lado, se desarrollan programas cuyo énfasis se pone en la generación de empleo independiente, planteando un mayor empeño en la promoción del emprendimiento. Un ejemplo, es el Proyecto de fomento a la empresarialidad entre jóvenes hondureños. Este proyecto tiene como objetivo fomentar la creación de empresas sostenibles, implementando mecanismos de capacitación y financiamiento.

En Chile, los gremios empresariales acogen los subsidios que se diseñan para promover el empleo juvenil, particularmente aquellos que consideran la bonificación a la contratación y que muchas veces, se usan más como una manera de disminuir los costos de contratación, que como una forma de promover el empleo de un grupo específico, ya sean jóvenes, jefas de hogar, etc.

RECUADRO 5: Programas de formación y capacitación dual – Chile

El Gobierno Chileno y los empresarios suscribieron un protocolo de acuerdo que sella el compromiso del Ejecutivo y la Sociedad de Fomento Fabril (Sofoca) para implementar un programa de formación permanente para jóvenes de escasos recursos.

El Programa de Formación y Capacitación Dual para jóvenes pertenecientes a familias de escasos recursos, busca mejorar la empleabilidad de los mismos, combinando el conocimiento de aulas con el trabajo en la empresa, articulando aspectos técnicos y prácticos.

La idea del programa es conectar a los jóvenes a trayectorias de capacitación o itinerarios de formación con los que adquieran las destrezas que les permitan desarrollarse en el competitivo mundo laboral con el conocimiento de un oficio.

Este programa se constituye como una más de las iniciativas de la agenda educación-empresa, en que el empresariado chileno impulsa y se compromete con el objetivo de mejorar la educación en todo el país, sobre todo en materia de capacitación para la inserción laboral.

El programa tendrá un costo de 5 mil 500 millones de pesos, beneficiará a jóvenes seleccionados de aquellos que egresaron del Programa Jóvenes Bicentenario 2008-2009. Así, a partir de este año serán 200 los beneficiados, entre el 2010 y el 2012 serán 300 y entre el 2011 y 2012 llegarán a 500. En total durante el 2009 y 2012 serán mil jóvenes beneficiados.

De esta forma se está innovando en materia de capacitación, vinculando itinerarios entre la capacitación y la formación técnica a nivel superior.

La fuente de financiamiento serán recursos públicos vía becas franquicia tributaria del Otic Sofoca por 4 mil 500 millones de pesos, para contratar módulos de formación de carreras a nivel técnico superior vigentes y unos mil millones de pesos a través de recursos privados como aporte complementario a la docencia de maestros guías y certificación.

1.5 A modo de reflexiones

La falta de trabajo decente, en particular entre la población joven, deteriora la cohesión social y socava las bases de la gobernabilidad democrática.

- **Un renovado impulso de los temas vinculados al empleo juvenil.**

  El empleo de jóvenes ha tomado especial importancia desde el año 2000 y ha tenido un nuevo impulso a partir del 2005, adquiriendo un renovado y fuerte interés debido a:

  - El bono demográfico, que representa una enorme oportunidad de crecimiento y desarrollo para nuestra región, pero que puede también convertirse en una amenaza para la estabilidad;

  - La conciencia de que los esfuerzos realizados hasta el momento no son suficientes y que deben encontrarse nuevas estrategias; y

  - La preocupante y precaria situación de la juventud en el mercado de trabajo.

- **Se evidencia un escenario internacional favorable a la promoción del empleo juvenil y la temática forma parte de la agenda de diferentes organismos internacionales.**

  - Destaca la vigencia de un numeroso conjunto de instrumentos globales y regionales tales como: la Declaración del Milenio, la Resolución del Secretario General de la ONU que crea la Red de Empleo Juvenil, el Pacto Mundial por el Empleo, la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006-2015, la Declaración de Sonsonate, los Convenios Internacionales de la OIT, entre otros.

  - Asimismo, desde el campo de las políticas de juventud destacan dos herramientas promovidas por la OIJ: la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes que defiende tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales y el Plan Iberoamericano de Juventud 2009-2015. El desarrollo de derechos de los jóvenes ha sido un gran avance ya que apunta a la equidad y la igualdad.

- **Se constata un diagnóstico en común entre los países seleccionados: se comparten similares problemas y causas comunes que generan dichos problemas.**

  - Las tasas de desempleo juvenil son 3 veces o más la tasa de desempleo de los adultos, preocupan en especial el grueso contingente de jóvenes que no estudia ni trabaja –con una mayor proporción de mujeres–; el mayoritario sector de jóvenes que desempeñan sus labores en el sector informal en condiciones precarias de trabajo y los que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

- Requiere también especial atención la situación en el mercado de trabajo de las mujeres jóvenes, de la juventud rural que suele estar invisibilizada, de la juventud con discapacidad, entre otros.

- Las trayectorias laborales juveniles que se inician en precariedad marcan su precariedad al llegar a la vida adulta.

- Se vienen desarrollando relevantes experiencias innovadoras en formación profesional y empleabilidad de jóvenes en los países de la Región.

- **En el ámbito regional destaca el aporte del Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal).**

  - A nivel regional destaca el Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil (Prejal) de la OIT, como un proyecto novedoso, que desarrolla un esquema de trabajo de asociación público-privado y que ha logrado importantes resultados y contribuido de manera directa a relevar la temática del empleo juvenil en los 8 países donde interviene y en la región en general.

  - Prejal es un proyecto ejecutado por OIT con el respaldo del Gobierno de España (Ministerio de Trabajo e Inmigración y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y de un grupo de empresas y fundaciones de ese país coordinadas por la CEOE (Endesa, Fundación Adecco, Fundación Telefónica, Prosegur, Santander y Fundación Real Madrid) y que cuentan con filiales en la región. En estos cuatro años ha estado orientado a lograr tres objetivos: 1) Posicionar el tema del empleo juvenil a nivel regional y en los países, 2) Fomentar y apoyar la elaboración de Políticas y Programas de Empleo Juvenil y 3) Desarrollar experiencias innovadoras de capacitación e inserción socio-laboral con empresas. El proyecto ha beneficiado de manera directa a los gobiernos, organizaciones empresariales, sindicales y juveniles y a cerca de 18 mil jóvenes entre los 15 y 24 años que participan en experiencias innovadoras de capacitación e inserción laboral con las empresas referidas en 6 países de la región.

  - Se pueden distinguir 2 escenarios en materia de empleo juvenil: antes y después del proyecto Prejal. A grandes rasgos podemos decir que anteriormente existían numerosos programas con escasa coordinación y en el escenario actual, podemos afirmar que, entre otros, se está llevando a cabo la construcción de políticas a través de pasos escalonados (acuerdos, planes, políticas de empleo juvenil).

  - En base al impulso de Prejal, se ha logrado impactar en el tema de empleo juvenil, en los Programas de Trabajo Decente o los Acuerdos Tripartitos sobre Empleo Juvenil como en Chile y Argentina. Esto es mérito principalmente de los actores gubernamentales y sociales, Prejal facilitó los espacios y

permitió la apropiación del proyecto. En este tiempo con el apoyo de Prejal se han obtenido importantes avances como el Acuerdo Tripartito en Chile, Plan de Acción en Perú, y los Lineamientos del Plan de Acción en República Dominicana.

- **Desde los gobiernos se reportan un conjunto de iniciativas en materia de políticas, planes y programas de empleo juvenil.**

  - Existe consenso acerca de que las intervenciones fragmentadas y aisladas no logran por sí solas un empleo productivo y trabajo decente para jóvenes.

  - Los temas relativos al empleo juvenil se están integrando en los planes nacionales de desarrollo, en los Programas de Trabajo Decente, en los Planes Sectoriales de los Ministerios de Trabajo. Los países están incluyendo acciones a corto, mediano y largo plazo.

  - Varios países han elaborado y/o están pendientes de aprobación de sus respectivos Planes de Acción Nacional en Empleo Juvenil (PAN).

  - Las acciones se están focalizando sobre todo en el desempleo juvenil más que en las condiciones de trabajo.

  - Destacan algunos programas que abordan la multidimensionalidad de la exclusión social de los jóvenes y aparece con más fuerza el diálogo social en el diseño de los programas, cada vez más centrados en la formación en competencias y la formación a lo largo de toda la vida.

  - Algunos países están introduciendo legislaciones y reglamentos que conciernen directamente al empleo juvenil.

  - Muchos de los programas que se viene creando recogen la experiencia acumulada en programas anteriores y pretenden lograr un cambio estructural en las políticas de empleo para jóvenes.

- **La importancia de integrar programas en políticas públicas.**

  Los programas y acciones para promover el empleo juvenil deben ser parte integral de las políticas públicas, en particular de las políticas de empleo, porque esto permite:

  - Ordenar y articular diversas herramientas de intervención bajo estrategias comprensibles;

  - Vincular el empleo de jóvenes con la agenda de desarrollo económico y social del país;

- Contar con un horizonte a mediano y largo plazo que brinde sustentabilidad a las acciones;

- Darle mayor relevancia y estabilidad a la temática del empleo de jóvenes dentro de las prioridades nacionales;

- Articular los programas y acciones con otra serie de políticas intrínsecamente relacionadas con las políticas de empleo, como las políticas de educación y las estrategias de erradicación de la pobreza.

- **Una institucionalidad fuerte.**

  Como complemento necesario a las políticas públicas, debe contarse con instituciones sólidas, que logren fortalecer y utilizar lo que han logrado hasta ahora y sean capaces de adaptarse a las nuevas realidades del mundo del trabajo. En ese contexto, resultan valiosas las redes nacionales e internacionales que permiten articular esfuerzos y compartir experiencias.

  - Si bien se observan algunas iniciativas orientadas a que las áreas encargadas del empleo y de la juventud empiecen a converger, es necesario propiciar y/o fortalecer el trabajo conjunto de los Ministerios o Secretarías de Trabajo y los Organismos Oficiales de Juventud.

  - El diálogo social y el trabajo sinérgico entre las instancias de juventud y los Ministerios de Trabajo junto con sindicatos, gremios empresariales y los propios jóvenes pueden generar un gran impacto, no obstante, sin recursos no se pueden implementar las políticas.

  - Los mecanismos legales para promover la contratación de jóvenes deben formar parte de la políticas nacionales de empleo

  El diseño de políticas, planes y programas orientados a promover el empleo juvenil, así como la definición de leyes apropiadas, indicadores y estadísticas pertinentes, requieren de personal experto en temas de empleo y jóvenes. Estas capacidades pueden desarrollarse con la inclusión dentro de los Ministerios de Trabajo de unidades u oficinas dedicadas al tema de empleo juvenil.

- **La participación de los jóvenes aún es insuficiente en la formulación, consulta, implementación y evaluación de las políticas.**

  En la formulación y ejecución de las políticas de empleo, es muy importante involucrar a los propios jóvenes: nadie mejor que ellos para definir sus necesidades, orientar el diseño de estrategias y plantear caminos innovadores. Esa participación presupone dejar de considerar a los jóvenes como objetivos o beneficiarios de las políticas y reconocerlos como actores de su propio

desarrollo. Esa es una tendencia mundial reconocida a nivel del sistema de Naciones Unidas y otros ámbitos supranacionales.

- **La necesaria intersectorialidad.**

  - Con miras a lograr mayor impacto y eficiencia en las acciones desarrolladas, es indispensable conseguir una mayor coordinación intersectorial entre instituciones del Estado (Ministerios de Trabajo, Educación, instituciones de la juventud, IFPs).

  - Varias experiencias en la región muestran que nuestros países están avanzando en esa dirección e incluso se plantean la necesidad de pasar de la coordinación a la integración de las políticas; de tal forma que se aprovechen las especialidades y experiencias acumuladas de cada agencia para desarrollar nuevas formas de integración de la acción pública.

  - En el desafío de lograr empleo para los jóvenes, es particularmente relevante lograr la coordinación e integración de los sistemas de formación para el trabajo, los servicios de empleo y los sistemas de información, que pueden garantizar mayor pertinencia y calidad en sus acciones si se retroalimentan mutuamente.

- **La importancia del diálogo social.**

  Se reportan algunas iniciativas del diálogo social con vocación de ser efectivas y orientadas a la protección y la calidad del trabajo en Las Américas.

- **Establecer herramientas de investigación, de análisis y mecanismos de evaluación y seguimiento de las políticas y programas de empleo juvenil.**

  - Existen dificultades con la recolección y procesamiento de la información estadística. Se requiere de mayor información para definir de manera certera las políticas, puesto que. no se pueden constatar los progresos si no hay una adecuada medición.

  - Es necesaria la elaboración de indicadores claros y diagnósticos precisos. Las buenas intenciones son necesarias pero no son suficientes. La agenda nacional de trabajo decente comienza con diagnósticos precisos sobre el mercado laboral.

  - Se requiere desagregar la información por grupos de edad y sexo, lo cual permitiría constatar, por ejemplo, que el desempleo juvenil es mayor en mujeres que en varones.

- **La crisis internacional aumenta el desempleo, afecta aún más la transición de la educación al empleo de las nuevas generaciones y tiene efectos desiguales en los países.**

- Desde la OIT se hicieron previsiones respecto a que la crisis financiera internacional iba a afectar de manera más fuerte a los jóvenes, en un contexto de precariedad del empleo y de elevadas tasas de desempleo juvenil en América Latina.

- Los jóvenes son más sensibles al ciclo económico: en la crisis son los primeros en salir y en el crecimiento son los últimos en entrar al mercado de trabajo.

- Una de las respuestas a la crisis internacional es la ratificación y puesta en marcha de los compromisos del Pacto Mundial por el Empleo promovido por la OIT, que considera a los jóvenes como sectores vulnerables y convoca a implementar programas específicos dirigidos a la juventud.

- A pesar de la lamentable coyuntura internacional que ha generado mayor desempleo, no se debe perder el rumbo de ir superando la crisis por los márgenes del trabajo decente, por el bien de las sociedades y países. La intención de ir encaminados por la ruta del trabajo decente de la manera más estable y más favorecedora posible es el camino para conseguir sociedades más justas y más cohesionadas socialmente. El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral.

- La crisis internacional también ha generado oportunidades a partir de los planes que se han establecido en América Latina y el Caribe para enfrentar la crisis, y que en muchos países ha incluido una serie de medidas para promover la empleabilidad y el empleo juvenil.

El mayor desafío para los Estados es, pues, plasmar políticas de juventud y formas institucionales y operativas idóneas, para estar a la altura de este requerimiento de integralidad. Asimismo, las iniciativas deben plantearse en el marco del diálogo social tripartito entre gobiernos, empleadores y trabajadores, con representación de los mismos jóvenes.

Para lograr esto se requiere promover políticas públicas para la juventud de manera transversal a las políticas nacionales de trabajo e incorporar a todos los sectores (particularmente a empleadores y trabajadores) y en especial a los y las jóvenes, como actores de las políticas de trabajo decente y de todos aquellos temas que afectan a la juventud.

Para la OIT, la crisis es una oportunidad para formular correcciones y cambiar los paradigmas que han venido orientando a la globalización. Si se quiere una globalización equitativa, para todos, se necesitan políticas favorables a la promoción del empleo productivo y el trabajo decente con enfoque de género.

1.6 BIBLIOGRAFIA

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).

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

http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441980

CAMACHO, María Claudia. Empleo para jóvenes en las Américas: Estrategias y recomendaciones de política. En: Boletim Técnico do SENAC. Rio de Janeiro: SENAC. Vol. 34 (Nº 3), set-dic 2008, pp. 17-33

CEPAL. Panorama Social de América Latina 2008. Santiago de Chile, 2009.

_____La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de junio de 2009. Santiago de Chile, 2009.

_____Cumbre de las Américas 1994-2009. Indicadores seleccionados. Santiago de Chile, 2009.

CEPAL Y ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE LA JUVENTUD. Juventud y cohesión social en Iberoamérica: Un modelo para armar. Santiago, Octubre 2008.

_____La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias. CEPAL y OIJ, octubre 2004.

Comunidad Andina. Informe País: Avances por el Perú frente a los compromisos asumidos en la III Conferencia Regional Andina sobre el Empleo – Quito Ecuador. IV CONFERENCIA REGIONAL ANDINA SOBRE EL EMPLEO. Santiago de Chile, 15 y 16 de enero de 2008.

www.comunidadandina.org/camtandinos/CRAE%20IV/Documentos/Perú/INFORME%20PERU.pdf

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

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

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

_____World Youth Report 2005: Young People Today and in 2015. New York:

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2005.

_____Políticas y programas relativos a la juventud: la juventud en la economía mundial - Fomento de la participación de los jóvenes en el desarrollo lo social y económico, (A/RES/62/126), febrero de 2008.

http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/471/36/PDF/N0747136.pdf?OpenElement

_____Haciendo realidad los compromisos: Guía juvenil para evaluar políticas nacionales de juventud, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2005.

http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/spanishtoolkit.pdf

_____Haciendo realidad los compromisos: aportación de los jóvenes al examen decenal del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes, (A/60/156), julio de 2005.

http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/437/17/PDF/N0543717.pdf?OpenElement

_____Informe sobre la juventud mundial 2005, Informe del Secretario General (A/60/61–E/2005/7), diciembre de 2004.

http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/635/86/PDF/N0463586.pdf?OpenElement

_____Promoción del empleo de los jóvenes, Informe del Secretario General, (A/58/229), agosto de 2005.

http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/462/50/PDF/N0346250.pdf?OpenElement

_____Análisis y evaluación global de los planes de acción nacionales sobre empleo juvenil, Informe del Secretario General, (A/60/133), julio de 2005.

http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/431/26/PDF/N0543126.pdf?OpenElement

_____Resolución de la Asamblea General sobre el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes (A/RES/50/81), marzo de 1996.

http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/771/46/PDF/N9677146.pdf?OpenElement

OEA. Propuestas para la transversalización de género en las políticas laborales y de empleo en el marco de la CIMT. Documento Informativo de la XV CIMT 7 agosto 2007.

http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/rial/Inf1%20(Genero).pdf

OIT. "Tendencias mundiales del empleo juvenil 2008". Génova, octubre, 2008.

_____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, 93ª Reunión. Ginebra: OIT, 2005.

_____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.

OIT-PNUD. Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. Santiago, 2009.

OIT/OSR-SJO, IPEC; Prejal y FOIL-AECID. "Juventud y Trabajo Decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil" referido a Centroamérica, Panamá y República Dominicana,

OIT/OR-Prejal-. "Trabajo Decente y juventud en Argentina". (2007).

OIT/OR-Prejal-. "Propuestas para una Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud. Argentina". (2008).

http://prejal.oit.org.pe/docs/repositorio//es_ES//propuestas_tdj_arg.pdf

OIT/OR-Prejal; "Trabajo Decente y juventud en Chile". (2007).

http://prejal.oit.org.pe/docs/repositorio//es_ES//tdj_informe_chile.pdf.

OIT/OR-Prejal; "Trabajo Decente y juventud en México". (2007).

OIT/OR-OSRA; "Trabajo Decente para la Juventud en el Perú: Diagnóstico y Políticas."(2007).

ROSAS, Gianni y ROSSIGNOTTI, Giovanna. Guide for the preparation of National Action Plans on Youth Employment. Ginebra, OIT 2008)

www.ilo.org/public/english/employment/yett/download/nap.pdf

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

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

VELÁSQUEZ PINTO, Mario. Crecimiento Económico y Empleo de Jóvenes en Chile. Análisis sectorial y proyecciones. Documento de Trabajo Núm. 24 2008

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

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

Para más antecedentes de la respuesta de la OIT a la crisis, se pueden consultar los siguientes documentos:

Declaración del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo ante el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité para el Desarrollo (Washington, D.C., 20-21 de octubre de 2007)

www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/imfcdc.pdf

Mensaje del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo al Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité para el Desarrollo (Washington, D.C., 12-13 de abril de 2008)

www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/ifi.pdf

Declaración del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo ante el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité para el Desarrollo (Washington, D.C., 10-11 de octubre de 2008)

www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/imfc.pdf

Desarrollo de una globalización justa: Perspectivas y posibilidades para el Programa de Trabajo Decente. Documentos presentados al Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, del Consejo de Administración, noviembre de 2008

www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_100334.pdf

www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_100461.pdf

Informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Globalización, noviembre de 2008

www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_100633.pdf

Declaración de la Mesa del Consejo de Administración de la OIT, 21 de noviembre de 2008

www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_100693.pdf

Informe sobre la Reunión Tripartita de Alto Nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial - Conclusiones del Presidente, marzo de 2009.

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/

ILOLEX:

http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm

OIT – Oficina Regional para América Latina y el Caribe:

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

1.7 ANEXOS INFORMATIVOS

1.7.1 Marco conceptual: los criterios de clasificación de las politicas de mercado de trabajo para jovenes

En este acápite se precisan algunos conceptos en torno a las "*políticas de mercado de trabajo*", sus diferencias respecto a las políticas de empleo y a las políticas laborales y al contenido de sus dos grandes vertientes: la de las llamadas políticas "activas," y "pasivas", en torno a las cuales se generó en los años noventa un intenso debate sobre su costo y efectividad para combatir el desempleo.

a) Políticas de empleo, políticas laborales y políticas de mercado de trabajo

Al abordar el tema de las políticas de mercado de trabajo conviene precisar su alcance y contenido, así como sus principales diferencias respecto a las políticas de empleo y las políticas laborales.

a. **Las políticas de empleo** están relacionadas con todo el contexto económico y social de un país, de manera implícita o explícita, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo. Estas comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de distinta naturaleza en los ámbitos económico, social e institucional que afectan el nivel y calidad del empleo.

Las políticas de empleo buscan actuar, sobre la demanda de trabajo generada por la economía, la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo. Del lado de la oferta requieren actuar a mediano y largo plazos sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales. En este ámbito sobresalen, entre otras, las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social.

Estas políticas representan un enfoque comprehensivo y multidisciplinario en pro de una la solución de los problemas de empleo. Su formulación no puede ser, por tanto, la responsabilidad exclusiva de los Ministerios del Trabajo o de los Servicios de Empleo, sino fruto de una muy amplia coordinación entre distintas instancias por lo que requieren una buena dosis de concertación social.

b. **Las políticas laborales**, agrupan al conjunto de políticas que actúan en el entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Las políticas laborales comprenden

todas las disposiciones relativas a garantizar derechos como el salario mínimo, prestaciones obligatorias, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga y todo el conjunto normativo e institucional vigentes en esta materia. Su elaboración y vigilancia Compete a los Ministerios del Trabajo y de la seguridad social.

c. **Las políticas de mercado de trabajo**, utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación. Una de sus vertientes –la de las políticas pasivas -otorga prestaciones a la población desempleada, con objeto de aliviar la pérdida de su ingreso. Las "políticas activas" pretenden ayudar a los desempleados a encontrar empleo más rápidamente, a evitar que quienes tienen empleo puedan perderlo, así como a alentar el crecimiento de la ocupación. Asimismo las políticas de mercado de trabajo facilitan la vinculación entre los trabajadores y su puestos de trabajo, coadyuvando a solventar los costos de búsqueda y mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en la pequeña y la micro - empresa. Las políticas de mercado de trabajo apoyan directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes.

b) Tipología y clasificación de políticas

Una política de fomento del empleo (juvenil) abarca todas las áreas de intervención política con impactos directos e indirectos en el empleo.

Para efectos de esta Propuesta vamos a tomar en cuenta la siguiente clasificación:

Cuadro 1: Clasificación de las Políticas

Criterio	Clasificación	Políticas
Por el nivel de intervención	Generales	Política fiscal (impuestos, subsidios, inversión pública); Política salarial y social, Política educativa y, Política económica. Políticas sectoriales (educación, salud, agro, industria, turismo y comercio)
	Específicas	Orientación laboral Formación para el empleo Intermediación laboral Análisis e información laboral Formación emprendedora Servicios de fortalecimiento y/o creación de nuevas empresas Igualdad de oportunidades
Por el tipo de impacto en el mercado laboral	Activas	Servicios de empleo o apoyo a la búsqueda de empleo capacitación creación directa de empleo
	Pasivas	• apoyo temporal al ingreso • seguro de desempleo • salario mínimo
Por el tipo de orientación	orientadas a la oferta laboral	formación profesional, entrenamiento, adecuación a demandas del mercado.
	orientadas a la demanda laboral	observatorios laborales; Bolsas públicas de empleo
Por el tipo de empleo que se accede	Asalariado	
	Independiente	

Por el nivel de intervención

a. Las **políticas generales**, son aquellas que se preocupan de la existencia de las condiciones para que los jóvenes de ambos sexos puedan concretar sus proyectos de vida, y acceder a oportunidades y posibilidades de elegir

en igualdad de condiciones, más allá de su condición social, económica o cultural.

Las áreas de intervención con mayor impacto al nivel del empleo son: 1) Política fiscal (impuestos, subsidios, inversión pública); 2) Política salarial y social, 3) Política educativa y, 4) Política económica. A largo plazo son relevantes además las políticas sectoriales como educación, salud, agro, industria, turismo y comercio.

b. Las **políticas específicas** son aquellas que se ocupan de la supervisión de las acciones especialmente diseñadas para atender los temas relacionados con la inserción y reinserción laboral de los jóvenes en el mercado del trabajo.

Las áreas de intervención con mayor impacto en el nivel del empleo son: 1) Orientación laboral, 2) Formación para el empleo, 3) Intermediación laboral, 4) Análisis e información laboral, 5) Formación emprendedora, 6) Servicios de fortalecimiento y/o creación de nuevas empresas, 7) Igualdad de oportunidades.

Por el tipo de impacto en el mercado laboral

a. Las **políticas activas** del Mercado Laboral (PAML) son definidas por la OIT (2001) como aquellas "…intervenciones determinadas y selectivas del gobierno en busca de objetivos de eficiencia y/o equidad, actuando directa o indirectamente para proveer trabajo e incrementar la capacidad de encontrar empleo de personas que presentan ciertas desventajas en el mercado laboral."

Un enfoque amplio de estas políticas nos permite observar que su fin es suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado. Estas políticas comprenden información, orientación y asesoría laboral, formación técnica vocacional y capacitación, intermediación laboral, programas para la creación de nuevas empresas (autoempleo) así como asesoría a las empresas para la definición de perfiles y la selección de personal, incluyendo los incentivos respectivos (reducción de impuestos o subsidios), entre otros.

b. Las **políticas pasivas** buscan reducir el impacto económico y social del desempleo y son menos factibles en países en desarrollo como el Perú, por su alto requerimiento de inversión pública, redistribución salarial, costos indemnizatorios, y la gran importancia del sector informal, es decir, de los trabajadores excluidos del sistema formal de seguridad y protección social que no se beneficiarían de estas medidas.

Cabe señalar que las políticas activas no sustituyen a las políticas pasivas, ni son antagónicas entre si. Por lo contrario ambas son complementarias.

Por el tipo de orientación

a. Las **políticas orientadas a la oferta laboral** tienen como objetivo prioritario adecuar las calificaciones del factor trabajo a las necesidades empresariales, de tal forma que la formación profesional inicial, ocupacional y continua se conviertan en elementos indispensables dentro de este marco. Estas políticas incluyen la formación profesional, entrenamiento, adecuación a la demanda del mercado.

b. Las **políticas orientadas la demanda laboral** implican la discriminación positiva a fin de incentivar la contratación de las personas de los grupos con mayores dificultades de integración al mercado laboral mediante subvenciones o incentivos fiscales a las empresas. Estas políticas incluyen: información adecuada para la disminución del desempleo friccional: observatorios laborales; mecanismos de articulación entre oferta y demanda y bolsas públicas de empleo.

Por el tipo de empleo que se accede

Otra forma de clasificar las políticas es de acuerdo al tipo de empleo al que se accede, es decir, si el puesto de trabajo es asalariado o independiente. Algunas de estas políticas son transversales para ambos tipos de empleos.

Para tratar de manera eficaz el problema del empleo juvenil es necesario integrar las políticas y programas de manera horizontal y vertical. El empleo y el desempleo no están distribuidos de manera uniforme entre los jóvenes. Sus necesidades, experiencias y desventajas dependen de la edad, del género, de la etnia, de la clase social, nivel de educación, discapacidad, entre otros. Estos factores contribuyen a identificar medidas centradas en las vulnerabilidades específicas de los jóvenes y la prevención de la exclusión social.

Por otra parte, las medidas específicas, tales como las políticas y programas activos de mercado de trabajo, deben estar vinculadas con políticas de empleo y otras políticas económicas y sociales de carácter más amplio. Estos dos tipos de políticas no son excluyentes entre sí y deberían complementarse.

Esta propuesta se centra en las políticas específicas de fomento del empleo juvenil, prioriza las políticas activas ya sean las orientadas hacia la oferta y/o la demanda laboral, y que permiten el acceso a empleos tanto asalariados como independientes.

Cuadro 2: Clasificación de las políticas

Por objetivos estratégicos	Moderar fases recesivas Reducir desequilibrios estructurales Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo Incrementar las habilidades y la productividad Apoyar a los trabajadores con discapacidad o en riesgo	
Por tipo de programas	Servicios Públicos de Empleo (SPE)	Bolsa de trabajo e información s/vacantes Administración de subvenciones al ingreso Acceso a programas activos
	Capacitación para el trabajo	Desempleados y jóvenes en desventaja Adultos ocupados Programas de aprendizaje y otros
	Creación de empleos	Obras públicas Creación de empleos Autoempleo Microempresas Subsidios al empleo/salario
Por tipo de instrumentos	Servicios en especie Subsidios Crédito	
Por fuente de financiamiento	Gobierno Sector privado Orgs. internacionales	
Por tipo de receptor	Participantes en el programa Empleadores Proveedores de servicios	
Por tipo de ejecutor	Sector público Empresas privadas ONG Mixtos	

1.7.2 Planes y Programas en empleo y juventud según país

ARGENTINA

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Capacitación	Jóvenes con Futuro	Su prioridad es atender la falta de calificación de la fuerza de trabajo creando espacios de aprendizaje en aulas y en los lugares de trabajo para los jóvenes con dificultades para su inserción laboral	Población entre 18 y 24 años que no hayan culminado sus estudios formales de nivel medio de escuelas técnicas.	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
	Manos a la obra	Pone los medios para superar el desempleo, ingresos magros y la marginación del sistema de financiamiento mediante la capacitación técnica y apoyo financiero para la adquisición de herramientas, insumos e inversiones como capital de trabajo	Población, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación, vulnerabilidad social con experiencias productivas y/o comunitarias	Ministerio de Desarrollo Social
	Más y mejor trabajo	Evalúa y atiende la descalificación profesional de la fuerza de trabajo mediante la calificación y promoción laboral de los destinatarios.	Población trabajadora desocupada en condiciones de acceder a un empleo de calidad y trabajadores ocupados que deban certificar sus competencias	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Capacitación e Inserción	Entrenamiento para el trabajo de jóvenes tucumanos y sanjuaninos	Se busca ayudarlos en la conclusión de sus estudios, formación profesional e inserción laboral mediante una prestación monetaria mensual y certificación de entrenamiento	Población entre los 18 y 25 años con escasa experiencia laboral	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Subsidio al empleo y al salario	Programa Jóvenes con Mas Mejor Empleo	Enfocado a la atención de la empleabilidad y exclusión social mediante ayudas económicas directas con contraprestación en experiencias formativas y laborales	Población entre 18 a 24 años que no hayan culminado su escolaridad primario y/o secundaria	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Otro	Padre Mujica	Tiene como propósito atender las bajas condiciones de empleabilidad, escasa participación comunitaria, debilidad y escasa incidencia de las áreas locales y provinciales de juventud mediante la capacitación en oficios, financiamiento de actividades de las organizaciones juveniles, financiamiento de proyectos productivos gestionados por los propios jóvenes.	Población entre 18 a 29 años desocupada o subempleada, en situación de pobreza, con bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral.	Ministerio de Desarrollo Social

BRASIL

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Capacitación	Educación para la nueva industria	Esta destinado a diversificar la oferta de educación básica, continuada y profesional de acuerdo a las necesidades de la industria.	Jóvenes entre 14 y 24 años.	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)
	El Programa Nacional de Inclusión Juvenil - Projovem	Creado para gestionar la reintegración de jóvenes al proceso educativo, su calificación profesional y desarrollo humano.	Población entre 18 y 29 años, en situación de desempleo, que sean miembros de familias con una renta mensual menor al salario mínimo.	Ministerios de Educación, Trabajo y Empleo y Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre
Capacitación e Inserción	Soldado ciudadano	Busca impulsar la inclusión social, permitiendo la entrada de los reclutas en mercado a través de la cualificación profesional.	Población entre 18 y 25 años, egresada del servicio militar.	Comando de Ejército, a través de la Fundación Cultural Ejército Brasileño (Funceb).
Otro	Programa Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento	Constituido para desarrollar acciones que faciliten la integración a los jóvenes en el mercado de trabajo, garantizar su inserción, reinserción y permanencia en el sistema, promover su integración y la de su familia en la comunidad y a la sociedad, desarrollar acciones que favorezcan el protagonismo juvenil, capacitarlo para actuar como agente de transformación y desarrollo de su comunidad, contribuir para la disminución de los índices de violencia y el abuso de drogas, de embarazos no planeados.	Población entre 15 y 17 años que prioritariamente estén fuera de la escuela y población entre 18 y 24 años.	Ministerio de Desarrollo Social.

CHILE

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Capacitación	Programa Especial de Jóvenes (Curso de Capacitación)	Tienen como objeto mejorar las condiciones de empleabilidad de los/as beneficiarios a través de acciones de capacitación y formación en un oficio, para facilitar su inserción en el mercado laboral de los jóvenes	Población desde los 16 años con responsabilidad parental y hasta los 29 años egresados del sistema escolar, sin educación superior.	Servicio Nacional de capacitación y Empleo- Ministerio del Trabajo y Previsión Social
	Programa Jóvenes Bicentenario (Cursos de Capacitación)	Su acción pretende mejorar la empleabilidad de los jóvenes, vinculando su desarrollo hacia una trayectoria de capacitación que les permita adquirir las destrezas necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo a partir del conocimiento de un oficio	Población entre 18 y 29 años	Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Subsidio a la capacitación en el lugar de trabajo.	Programa Aprendices	Encargado de promover la formación de jóvenes de hasta 25 años en un oficio, mediante el desempeño en un puesto laboral en una empresa y el desarrollo de competencias laborales bajo la guía de un maestro.	Jóvenes de hasta 25 años que hayan culminado su enseñanza básica y media o esté cursando cualquiera de éstas durante la vigencia del contrato.	Programa Aprendices 2009 - Servicio Nacional de Capacitación y Empleo - Ministerio del Trabajo y Previsión Social
	Programa de bonificación a la contratación de jóvenes: Chile Solidario	Dedicado a facilitar la inserción laboral de jóvenes desempleados entre 18 y 24 años, pertenecientes al Sistema Chile Solidario.	Trabajadores dependientes entre 18 y 25 años, que integren familias que pertenezcan al 40% de la población más pobre. Los participantes del programa deben tener una remuneración bruta anual inferior a $4.320.000 pesos.	Servicio Nacional de capacitación y Empleo- Ministerio del Trabajo y Previsión Social
	Programa de Jóvenes en Riesgo Social	Busca simplificar la inserción laboral de los jóvenes mediante un subsidio a la contratación ascendente al 50% de salario mínimo por un período de 4 meses, dentro del sistema Chile Solidario	Población entre 18 y 24 años, pertenecientes al 40% más pobre de la población.	
Subsidio al empleo y al salario	Subsidio al empleo juvenil	Formado para subsidiar a los trabajadores que reciben una remuneración bruta anual inferior a un monto mínimo.	Población entre 18 y 28 años, desempleados, que integren el programa Chile Solidario.	
	Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes	Otorga beneficios respecto de las primeras 24 cotizaciones que registre el trabajador mediante (1) Subsidio a la contratación y (2) Subsidio a la cotización.		

COLOMBIA

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Capacitación	Articulación SENA-Media Técnica	Contribuye al mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación media técnica;	Escuelas medias técnicas y alumnos de los grados 10 y 11.	Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-
	Programa de Formación Ocupacional para Jóvenes Rurales	Su objetivo es desarrollar con los Centros de Formación Profesional del SENA programas de formación ocupacional a fin de: aumentar la productividad, paliar el desempleo en el sector rural y evitar las migraciones masivas de población campesina hacia las ciudades. Asimismo busca mejorar el perfil laboral y facilitar su inserción en el mercado del trabajo.	Población entre 16 y 25 años, que pertenezcan a estratos 1 y 2, con registro del Sisben, y que no tengan vinculo laboral formal	Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-
	Programa de Inclusión, Prevención de la Violencia y Empleo Juvenil	Creado para brindar sostenibilidad a los cambios de actitudes, valores cívicos y de convivencia ciudadana producidos en los jóvenes en su paso por el proyecto GUIAS CIUDADANOS (proyecto impulsado por el Gobierno local de Medellín y dirigido a hombres y mujeres jóvenes pertenecientes a los sectores más vulnerables de la ciudad) mediante la generación de oportunidades profesionales y educativas, a través de centros de apoyo ocupacional.	Jóvenes de bajo nivel educativo. Jóvenes desempleados o subempleados en el sector informal. Jóvenes en conflicto con la ley.	Alcaldía de Medellín
	Talentos y Oportunidades para la Generación de Ingresos	Se ocupa de desarrollar las capacidades y calificaciones laborales de poblaciones en condiciones de pobreza y alta vulnerabilidad de Bogotá.	Población en condiciones de pobreza y alta vulnerabilidad de Bogotá. Mujeres jóvenes.	Departamento Administrativo de Bienestar Social
Desarrollo Microempresarial	Programa de Emprendimiento, empleabilidad y productividad	Busca generar acciones de articulación y gestión a nivel país, que favorezcan el Fomento de la Empresarialidad y el Fortalecimiento de la Productividad de los jóvenes colombianos	Población entre 14 y 35 años	Programa Presidencial Colombia Joven y Ministerio de la Protección Social
Subsidio a la capacitación en el lugar de trabajo	Programa Jóvenes en Acción	Esta dedicado a mejorar las oportunidades de inserción laboral y social de aproximadamente 105.000 jóvenes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben en 24 de los principales municipios del país, a través de acciones de formación laboral en oficios semi calificados y práctica laboral dirigida en empresas legalmente constituidas. Estas acciones están orientadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes beneficiarios del subprograma	Población entre 18 y 25 años, pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben	Plan Colombia - Presidencia de la República

COSTA RICA

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Capacitación	Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración	Dedicado a facilitar el acceso a empleos de calidad mediante el mejoramiento de la empleabilidad y el emprendimiento empresarial entre los jóvenes entre 15 y 24 años, especialmente mujeres, jóvenes rurales, migrantes y juventud en situación de vulnerabilidad.	Población entre 15 y 24 años	El Ministerio de Cultura y Juventud
Desarrollo Microempresarial	Programa Projoven	• Trabaja para promover y favorecer la cultura empresarial entre la población joven, no solo para crear sus propios empleos, también para crear riqueza y cadenas productivas. • Busca potenciar los medios y estrategias que faciliten la presencia de una cultura empresarial en todas las fases de la educación regular y, con mayor énfasis, en la capacitación técnica y de formación para el trabajo, adoptando el concepto formativo de las 2E, el que se distingue por la formación proempresarial.	Población entre 18 y 35 años	
Servicios de búsqueda de trabajo y empleo	Alternativas Juveniles	Hace factible ofrecer opciones de empleabilidad a personas jóvenes priorizando en aquellos con desventajas socioeconómicas. Pare este programa se seleccionó población están Alajuelita, Tirrases, Naranjo, Sarapiquí, Pococí, Siquirres, Golfito, Upala, Guatuso, entre otras comunidades.	Población entre los 18 y 35 años	Despacho de la Viceministra de Juventud en conjunto con el Consejo de la Persona Joven
	Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Desamparados y Upala	Su misión es disminuir las tasas de desempleo entre los jóvenes de entre 15 y 24 años. Se trata de una ventanilla única para el empleo juvenil en los cantones de Desamparados y Upala, ambos con altos niveles de pobreza y concentración de población joven migrante.	Población entre 15 y 24 años	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

HONDURAS

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Creación directa de empleo	Mi Primer Empleo	Pone los medios para promover la inserción laboral y la inclusión social de jóvenes del área urbana de las ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, Comayagua y otras ciudades.	Población pobre entre 15 y 29 años.	Sector Público. STSS.
	Promoción al Empleo (Proempleo)	Busca incrementar la inserción laboral de los desempleados y subempleados, generar políticas activas del mercado laboral que impulsen la colaboración del sector privado en la reproducción de las buenas prácticas de asociación entre la demanda y la oferta de trabajo.	Jóvenes desempleados y subempleados entre las edades de 18 a 29 años.	Sector Público STSS
Desarrollo Microempresarial	Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Promype	Procura contribuir al incremento de la inserción productiva de los y las jóvenes	Población entre 18 y 25 años.	Cooperación Internacional GTZ y Sector Público STSS

MÉXICO

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Capacitación	Programa Primer Empleo	Busca formar para el trabajo a alumnos de los grados 10 y 11, con el objetivo de contribuir a su movilidad educativa o su inserción laboral	Alumnos de los grados 10 y 11	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Subsidio al empleo y al salario	Programa de Empleo Temporal (PET)	Contribuir a la desaparición del rezago social de hombres y mujeres de 16 años o más, que enfrentan una disminución temporal en su ingreso laboral y a la población afectada por una emergencia, mediante la entrega de apoyos temporales a su ingreso económico por la participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario.	Esta dirigido a la población de 16 años a mas, o que hayan sido afectados por períodos de baja demanda laboral, emergencias, y que habiten en zonas de cobertura del programa	Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)
Otro	Fortalecimiento al Trabajo Juvenil	Trata de fortalecer el trabajo de las y los jóvenes mediante la vinculación institucional de quienes promueven la defensa de los derechos laborales, la educación, la capacitación, la previsión y la seguridad social, a fin de que este sector logre articularse al desarrollo del país en mejores condiciones.	Población entre 16 y 29 años.	Instituto Mexicano de la Juventud

NICARAGUA

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Capacitación e Inserción	Programa de Autoempleo Juvenil	Se busca ofrecer los insumos a los jóvenes que desempeñan oficios básicos, luego de un proceso de selección y formación.		
	Programa de Educación Técnica y Empleo Juvenil	Su meta es capacitar a jóvenes en riesgo social y posterior inserción a través del Servicio Público de Empleo		
	Programa de Empleo Juvenil: Mi primer Empleo	Se dedica a la inserción de jóvenes egresados con alto rendimiento académico, mediando capacitación y convenios de colaboración con empresas.		
	Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral	Se dedica a la realización de programas de capacitación en base al diagnóstico de detección de necesidades de capacitación, con un posterior proceso de inserción laboral en el Servicio Público de Empleo.	Adolescentes y jóvenes de áreas rurales	
Capacitación	Programa Nacional de Información, Capacitación y Asesorías para la Juventud			Mined, Inatec, Gobiernos Locales, Marena, Mitrab, Universidades
Creación directa de empleo	Programa Nacional de Inserción Laboral	Este programa tiene dos componentes: Servicio Público de Empleo y el Programa de Empleo Juvenil. El propósito de este programa es potenciar y aumentar los niveles de ocupación con prioridad hacia los jóvenes. Tiene cobertura en todo el país a través de las delegaciones departamentales del Ministerio de Trabajo		

PARAGUAY

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Creación directa de empleo	Jóvenes ante el desafío del Primer Empleo - Hospital Amigo	Su objetivo es mejorar la atención dispensada a los pacientes que concurren al Hospital Central otorgando a los mismos una atención humanitaria, de calidad y próxima a la persona, al tiempo de contribuir con la absorción laboral juvenil, posibilitando a los jóvenes obtener un trabajo digno y acorde a su vocación y grado de especialización.		Vice ministerio de la Juventud conjuntamente con el Instituto de Previsión Social.

PERÚ

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Capacitación	Programa de Capacitación Laboral Juvenil - PROjoven	Procura facilitar el acceso de jóvenes de 16 a 24 años de escasos recursos económicos al mercado laboral formal, a través de acciones específicas de capacitación técnica y experiencia laboral articuladas con servicios de información, habilitación e intermediación laboral, que respondan a los requerimientos del sector empresarial y del mercado de trabajo.	Población entre 16 y 24 años de escasos recursos.	Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Creación directa de empleo	Programa de Emergencia Social Productivo "Construyendo Perú"	Busca generar ingresos temporales y desarrollar capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo prioritariamente aquellas con menores niveles de ingreso económico en situación de pobreza y extrema pobreza	Población con carga familiar. El 25% de los mismos debe ser jóvenes entre 18 y 29 años que asumen carga familiar o presenten necesidades básicas insatisfechas.	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Servicios de búsqueda de trabajo y empleo	Red CIL PROEmpleo	Facilita el encuentro entre personas buscadores de empleo y empresas que requieren personal	Personas que buscan empleo y empresas que requieren de personal	Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

REPÚBLICA DOMINICANA

EJE DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA	BENEFICIARIOS	ENTIDADES RESPONSABLES
Subsidio a la capacitación en el lugar de trabajo	Programa de Educación Dual del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep) durante los dos años de formación	Pasantía laboral de los aprendices durante los dos años de formación		

1.7.3 Principales estudios sobre empleo juvenil en los 12 países seleccionados

País	Principales estudios sobre empleo juvenil
Argentina	"Trabajo Decente y juventud en Argentina". (2007). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/tdj_informe_argentina.pdf . Lleva a cabo análisis del desempleo juvenil desde la realidad del trabajo decente para los jóvenes.
	"Empleo juvenil y los ciclos económicos en Argentina". (2007). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/empjuvcicecar.pdf . Estudia fundamentalmente en qué medida las variaciones de la economía has repercutido sobre el empleo juvenil.
	"Inventario General sobre Empleo Juvenil en Argentina". (2007). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/invgenempjuvarg.pdf Se recopila información relativa a: direcciones institucionales de juventud, trabajo y educación, instituciones académicas u otras, sistematización de programas empleo, legislación laboral juvenil, bolsas de empleo, documentación sobre empleo juvenil a partir del año 2000.
	"Sistematización de Instituciones de Trabajo, Educación y Juventud. Argentina". (2007). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/sistinsttrabedjuvarg.pdf Se recogen en el texto las diversas direcciones de contacto con las áreas institucionales de Trabajo, Empleo y Juventud en Argentina.
	"Sistematización de Programas de Empleo. Argentina". (2007). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/sistprogemp.pdf Se recogen, igualmente, los programas de empleo del periodo 2000 / 20006 en Argentina. Para cada uno de ellos se indica su nomenclatura, duración, fuente de financiación, zona de actuación y vigencia.
	"Propuestas para una Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud. Argentina". (2008). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/propuestas_tdj_arg.pdf . Aquí se analizan diversos temas que afectan al empleo de los jóvenes argentinos, a partir de cuatro aspectos centrales: diagnóstico de la situación de los jóvenes en el empleo en el marco del contexto socio-económico y características generales del mercado de trabajo, presentación de las políticas y programas existentes en materia de empleo y formación laboral de jóvenes, visión de los actores sociales sobre la temática, recomendaciones para la formulación de una política de Estado en materia de empleo juvenil.
Brasil	Trabajo decente y juventud en Brasil. Lima: OIT/ Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal), 2009. http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/TDJ_Brasil_ESP.pdf

(continúa)

(sigue)

País	Principales estudios sobre empleo juvenil
Chile	"Investigación de Políticas y Programas de Empleo para jóvenes. Chile. Colombia. Perú" (2005). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/invchcolpe.pdf Incluye aspectos relativos a: programas y proyectos, instituciones y redes, bolsas de empleo, referencias bibliográficas y artículos, leyes y políticas, concursos y eventos.
	"Políticas y Programas de Fomento del Empleo. Chile" (2006). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/polprogfom.empjuvch.pdf Se recogen los programas y proyectos de fomento del empleo juvenil en Chile efectuados hasta el año 2006.
	"Trabajo Decente y juventud en Chile". (2007). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/tdj_informe_chile.pdf. En este documento se analizan diversos temas que afectan al empleo de los jóvenes en Chile, a partir de tres aspectos: diagnóstico de los jóvenes en el mercado laboral, programas recientes y una propuesta final de lineamientos en política de empleo para la juventud.
	"Inventario General sobre Empleo Juvenil en Chile". (2007) http://prejal.oit.org.pe/docs/repositorio//es_ES//invgenempjuvch.pdf. Se recopila información relativa a: direcciones institucionales de juventud, trabajo y educación, instituciones académicas u otras, sistematización de programas empleo, legislación laboral juvenil, bolsas de empleo, documentación sobre empleo juvenil a partir del año 2000.
	"Propuestas para una Política de Empleo Juvenil. Chile". (2007). http://prejal.oit.org.pe/docs/repositorio//es_ES//proppolempjuvch.pdf . Se recogen recomendaciones, lineamientos y hoja de ruta planteadas por el proyecto Prejal respecto al esbozo de una política de empleo juvenil en Chile, definiendo propuestas estructurales o transversales y otras de carácter más específico referidas a la oferta programática (rediseños propuestos y nuevos programas).
Colombia	Esta labor la efectúa el Ministerio de la protección Social (2009) decreto N° 1779 "por el cual se expiden normas sobre el contrato de aprendizaje", República de Colombia. http://web.presidencia.gov.co/decretoslinea/2009/mayo/18/dec177918052009.pdf
Costa Rica	En 2008 se presentó en Costa Rica el informe "Juventud y Trabajo Decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil" referido a Centroamérica, Panamá y República Dominicana, elaborado por la OSR-SJO, IPEC; Prejal y FOIL-AECID.
Ecuador	-Se encuentra En consulta. Esta labor la efectúa el documento: Propuesta y Plan de Implementación de Plan nacional de acción para la promoción del empleo juvenil en Ecuador, con enfoque de género.

(continúa)

(sigue)

País	Principales estudios sobre empleo juvenil
Honduras	Actualmente se está trabajando en la validación y puesta en marcha del Plan de Acción de Empleo Juvenil en coordinación con Prejal y GTZ (Cooperación Alemana).
México	"Trabajo Decente y juventud en México". (2007) http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/trab_decente_juventud%5Bmex%5D2007.pdf El propósito del informe es identificar los problemas de trabajo decente de la juventud en México, y contribuir con algunas sugerencias de medidas políticas, teniendo en cuenta el marco de programas vigentes en apoyo a la formación y empleo de los jóvenes en el país.
Nicaragua	Actualmente se está trabajando en el documento del programa conjunto (MDG-F) "Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo u autoempleo de las personas jóvenes en Nicaragua" para su firma por el gobierno de este país. La promoción de iniciativas para generar empleo y trabajo decente para jóvenes será también un tema prioritario en el PNETD. Decimos esto por cuanto las estadísticas sobre pobreza y desempleo muestran claramente que los grupos de población más vulnerables son los jóvenes y las mujeres. Por ello, es de especial importancia apoyar, dentro del diseño y ejecución del PNETD un componente para la promoción del empleo y el trabajo decente para jóvenes, de forma tal que se pueda romper la reproducción del círculo de pobreza que se observa en estos grupos de la población, http://portal.oit.or.cr/dmdocuments/acuerdotripartitonicaraguarubricado.pdf
Paraguay	• Expectativas y estrategias laborales de los y las jóvenes en Paraguay • Inserción laboral de los jóvenes en Paraguay: la visión de los empresarios • Revisión de la información sobre la inserción laboral de jóvenes y las experiencias con políticas, programas y proyectos para su fomento • Revisión de la información sobre la inserción laboral de jóvenes y las experiencias con políticas, programas y proyectos para su fomento: anexo I • Revisión de la información sobre la inserción laboral de jóvenes y las experiencias con políticas, programas y proyectos para su fomento: anexo III • Propuestas para políticas de fomento de inserción laboral de jóvenes en Paraguay Disponibles en: http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/de/noticias/paginas/2/14692/P14692.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl
Perú	"Investigación de Políticas y Programas de Empleo para jóvenes. Chile. Colombia. Perú" (2005). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/invchcolpe.pdf Incluye aspectos relativos a: programas y proyectos, instituciones y redes, bolsas de empleo, referencias bibliográficas y artículos, leyes y políticas, concursos y eventos.

(continúa)

(sigue)

País	Principales estudios sobre empleo juvenil
Perú	- Documento: Lineamientos para una política de trabajo juvenil .Programa nacional de promoción del trabajo juvenil. Perú, 2006-2011. (2006). Propuesta de Programa Nacional elaborado por OIT a petición del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
	"Análisis de políticas y programas de empleo juvenil en el Perú". (2006). Se analizan diversos temas que afectan al empleo de los jóvenes: los que influyen en la creación de puestos de trabajo; los que repercuten en las condiciones de trabajo; y los que tratan la empleabilidad, http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/an_pol_prg_per.pdf
	"Trabajo Decente para la Juventud en el Perú: Diagnóstico y Políticas."(2007). identifica espacios que puedan ser objeto de intervención para aumentar las oportunidades de empleo y proporciona elementos para la formulación de lineamientos de una política de empleo juvenil. http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/tdj_informe_peru.pdf
	-Plan Nacional de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil 2009- 20011. (2008). http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/plan_secotrial_EJ_peru.pdf
	- en consulta: "Diseño de Metodología de Elaboración del Sistema de Información Sociolaboral de la Educación Superior y Técnica." (2008). En coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, Prejal ha definido la necesidad de diseñar e implementar un mecanismo de información de oferta laboral y tasas de retorno de la educación sobre las carreras universitarias y técnicas de mayor demanda a nivel nacional
	-En consulta: "Proyecto de Políticas Nacionales de Empleo). (2009). Incluye aspectos referentes a jóvenes y formación profesional. http://www.mintra.gob.pe/intranet/contenidos/NL/proyecto_politicas_nacionales_empleo.pdf
Republica Dominicana	Actualmente se está trabajando en los lineamientos de un Plan de Acción de Empleo Juvenil en coordinación con Prejal. El Programa de Trabajo Decente se firmó el 8 de agosto de 2007: http://portal.oit.or.cr/index.php?option=com_staticxt&staticfile=PNTD/acta_pntd_repdom.pdf

1.7.4 Medidas que tienen relación con el empleo juvenil en los planes anticrisis de 12 países seleccionados (política laboral y programas sociales)

País	Política laboral	Programas Sociales
Argentina	Otorga el 10% del costo laboral (12 meses), con 12 meses de prórroga (5%) mediante el no cobro de contribuciones patronales. Estímulo (mediante incentivos) para la formalización de trabajadores. Se cancelará toda la deuda de capital e intereses asociada con la regularización del empleo de hasta 10 trabajadores. A partir del empleado número 11, la deuda se pagará con facilidades. A los empleados cuya situación se regularice se les reconocerán hasta cinco años de aportes jubilatorios. El gobierno anunció un aumento salarial del 15,5% para empleados públicos nacionales. El incremento se dará en dos etapas: un 8% en junio de 2009 (que se cobrará con los haberes de julio) y un 7% en agosto de ese mismo año (que se cobrará en septiembre).	
Brasil	El gobierno anunció la ampliación del seguro de desempleo para trabajadores dimitidos a partir de diciembre de 2008, particularmente para sectores de la economía que en los últimos tres meses han presentado un número extraordinario de despidos respecto de meses anteriores. Se mantiene, por otra parte, el reajuste del salario mínimo (estimado en más del 12% en 2009).	Se mantendrán los gastos del programa Bolsa de Familia y las obras del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).
Chile	A dispuesto una reasignación presupuestaria adicional para planes de empleo o inversión con uso intensivo de mano de obra; ejecución en función de una evolución de la tasa de desempleo o desaceleración de PIB mayores que las esperadas. Se consideran subsidios a la contratación (adicionales). Subsidio a trabajadores con sueldos bajos de entre 18 y 24 años de edad. Se prevé la ampliación del Fondo de Cesantía Solidario para dar acceso a todos los trabajadores cesantes y no sólo a los trabajadores con contrato definitivo. El gobierno presentó un proyecto de ley que, mediante estímulos tributarios y subsidios, incentiva la retención y capacitación de los trabajadores. Este proyecto aumenta el crédito tributario para los empleadores por el gasto en que se incurra por la capacitación de su personal, siempre que mantengan la dotación de trabajadores existentes en el mes de abril. Alternativamente, el trabajador y el empleador pueden acordar un permiso especial de hasta cinco meses, durante los cuales el trabajador no presta	En marzo de 2009 se otorgó un bono de 70 dólares por carga familiar para las familias más vulnerables.

(continúa)

(sigue)

País	Política laboral	Programas Sociales
Chile	servicios, recibe la capacitación y una prestación equivalente al 50% del promedio de su salario de los últimos seis meses, con un límite máximo de 320 dólares. Esta prestación es asumida por la empresa y por un subsidio del seguro de cesantía.	
Colombia	En la República de Colombia el decreto Nº 4.868 fijó el salario mínimo en 207 dólares, lo que equivale a un incremento del 7,67%. Utilización por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de recursos invertidos en títulos de deuda pública (TES) para cursos de capacitación dirigidos a jóvenes. El SENA duplicará sus cupos de formación en los niveles técnico y tecnólogo, ofreciendo 250.000 nuevas plazas para jóvenes de entre 16 y 26 años de edad, que son desempleados y viven en condiciones de extrema pobreza en las zonas urbanas del país. El presupuesto destinado a este proyecto es de 130 millones de dólares.	Protección de la inversión social, a pesar de los recortes del gasto público, a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Se prevén aumentos, independientemente de la tasa de crecimiento del PIB. Incremento de 1,5 millones del número de familias beneficiadas por el programa Familias en Acción. Se incrementó el auxilio de transporte, que llegó a 25 dólares. El gasto del gobierno nacional central en programas de apoyo social para 2009 está proyectado en 1.290 millones de dólares, distribuidos de la siguiente manera: 710 millones para el programa Familias en Acción, 230 millones para los programas en favor del adulto mayor y 320 millones para la asistencia a los desplazados, la pobreza y la población vulnerable. Se estima un crecimiento de los programas sociales del 42% con relación al año 2008, en que se gastaron 910 millones de dólares.
Honduras	En la República de Honduras, en enero de 2009, se aprobó un nuevo salario mínimo de 290 dólares mensuales en las zonas urbanas y de 215 dólares mensuales en las zonas rurales.	Se incrementó el presupuesto de programas como los de merienda escolar, matrícula gratis, de las escuelas comunitarias (en el área rural), paquete básico de servicios de salud, reforestación, varios bonos educativos, y los subsidios al combustible y la energía eléctrica. Se prevé brindar apoyo por un monto de 159 millones de dólares destinados a viviendas sociales, pymes agrícolas y otros sectores sociales. En marzo de 2009 se ampliaron las transferencias sociales de 150.000 a 220.000 familias localizadas en los municipios más pobres.
México	En los Estados Unidos Mexicanos se ha otorgado una asignación adicional (50 millones de dólares en marzo de 2008) al sistema nacional de empleo y capacitación, utilizada para ampliar la cobertura y la calidad del Servicio Nacional de Empleo. En diciembre de 2008 se acordó otorgar un Incremento general de los salarios mínimos para 2009 del 4,6%. En el marco del Anfefe se implementarán las siguientes medidas: i) Ampliación del 40% del programa de empleo temporal a nivel federal respecto de lo previsto, hasta alcanzar 160 millones de dólares en 2009. ii) Programa de preservación del empleo. Se destinarán 140 millones de dólares con el fin de resguardar las	El gobierno dará un apoyo a desempleados del sector urbano de hasta 110 dólares mensuales durante un período de cuatro a seis meses con la condición de que participen en programas sociales; esto se realizará a través del Programa de empleo temporal urbano. Se estima que 60.000 trabajadores de las zonas urbanas se beneficiarán de estas medidas. El 25 de marzo de 2009, se anunció la aplicación de reglas más flexibles para acceder al Programa para la preservación del empleo (o programa de paros técnicos), con el fin de suavizar los requisitos para que las empresas de los sectores más afectados puedan obtener apoyo. La flexibilización de las reglas se concretará en cuatro aspectos:

(continúa)

(sigue)

País	Política laboral	Programas Sociales
México	fuentes de trabajo en las empresas más vulnerables al entorno internacional y que se declaren en paro técnico. iii) Ampliación de la capacidad de retiro de ahorro en caso de desempleo. iv) Ampliación de la cobertura del seguro social para trabajadores desempleados. v) Fortalecimiento del servicio nacional de empleo. Para ello, se empleará un presupuesto aproximado de 88 millones de dólares. Programa de apoyo a los trabajadores (Programa para la preservación del empleo) que resultarán afectados por paros técnicos en industrias dedicadas a la fabricación, el ensamblado y la reparación de maquinaria y equipo no eléctrico, eléctrico y electrónico, así como del transporte y la fabricación de autopartes. El programa prevé apoyar alrededor de medio millón de fuentes de empleo con recursos de hasta 140 millones de dólares. Este programa se puso en marcha el 11 de febrero de 2009 y es un complemento del Acuerdo nacional en favor de la economía familiar y el empleo. El 9 de febrero se enviaron dos iniciativas de reforma que tienen como finalidad reafirmar los compromisos de ese acuerdo. En la primera iniciativa se reforman disposiciones de la Ley del Seguro Social a fin de flexibilizar los requisitos para acceder al retiro por desempleo, así como aumentar el monto disponible de retiro de los trabajadores. En la segunda iniciativa se reforman diversas disposiciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) a fin de flexibilizar el uso de las contribuciones de vivienda para que una parte de estas se destinen al ahorro para el retiro.	i) Se hace retroactivo el período de apoyo a noviembre y diciembre de 2008. ii) Se extiende el programa para apoyar a empresas manufactureras de la construcción, productos electrónicos y autopartes. iii) Se elimina el trámite de registro y aprobación previa de las juntas de conciliación y arbitraje para poder dictaminar que una empresa se encuentra ante un paro técnico. iv) El programa no solo se limitará a los trabajadores que ganen entre uno y diez salarios mínimos, sino que la empresa podrá elegir hasta el 75% de la plantilla, con independencia del ingreso salarial. En mayo se flexibilizaron nuevamente las reglas de acceso a este programa. Entre las principales modificaciones realizadas, se redujeron los requisitos y la información solicitados a las empresas, se incorporó un apoyo adicional de cuatro dólares por trabajador durante el tiempo que duró la emergencia epidemiológica, se sustituyó la reducción en nómina por la disminución de las ventas diarias como criterio para calcular el apoyo destinado a cada empresa y, finalmente, se utilizó el bimestre enero-febrero de 2009 como referencia para el cálculo de la retención de trabajadores. Se lanzó el Programa de Apoyo para la Productividad, que procura beneficiar a 105.000 trabajadores con capacitación en su área laboral en el corto plazo, además de ofrecer asesoría técnica a las pymes por parte de especialistas. Se pone en marcha el Programa emergente del Servicio Nacional de Empleo, por un monto de 14 millones de dólares, con el fin de preservar la fuente laboral de más de 50.000 trabajadores del sector del turismo que trabajan en los principales destinos turísticos del país. Los apoyos se otorgarán a los trabajadores de menores ingresos y consisten en recursos que van de uno a dos salarios mínimos por un período de hasta dos meses.
Paraguay	En la República el Paraguay se ha dispuesta la Implementación de un programa de generación de empleos sobre la base de obras de construcción de interés comunal y con el uso intensivo de mano de obra. Este programa será ejecutado a corto plazo por las municipalidades de seis departamentos del país. La inversión total ascenderá de seis millones de dólares, con fondos de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá. En el marco de la ley 2051/03 de contrataciones públicas se estableció que por lo menos el 70% de la mano de obra empleada por los adjudicatarios de los	Expansión del programa de transferencias condicionadas para beneficiar a 120.000 familias en situación de extrema pobreza (50 dólares por familia). Hasta mayo, unas 43.000 familias se encontraban cubiertas por el programa. Otras 20.000 familias indígenas se han incorporado desde junio mediante la modalidad de transferencias en alimentos. Se espera que la ampliación presupuestaria solicitada al Congreso Nacional pueda concretarse para continuar con los pagos en el segundo semestre del año e incorporar a las 60.000 familias restantes entre julio y agosto. Los

(continúa)

(sigue)

País	Política laboral	Programas Sociales
Paraguay	procesos de contrataciones de obras o servicios de las gobernaciones y municipalidades deberá ser local.	beneficios alcanzan a 600.000 habitantes, es decir a la mitad de las personas que viven en situación de extrema pobreza.
Perú	En la República del Perú se estimula la formalización de los trabajadores. Se implementa un programa especial de reconversión laboral para apoyar la reinserción de los trabajadores que pierden el trabajo a causa de la crisis. Se permite la ejecución directa de obras en el marco del programa Construyendo Perú (generación de empleo de emergencia), lo que acelera la puesta en funcionamiento de estas obras. Para aumentar el poder de compra de los trabajadores, se aprobó que en 2009 puedan retirar en forma completa los dos aportes patronales por concepto de compensación por tiempo de servicios. Posteriormente, se reducirá gradualmente el porcentaje que se pueda retirar. Con el mismo objetivo se exoneran en 2009 las dos gratificaciones salariales del año de los aportes al seguro de salud y a los sistemas de pensiones, que serán cubiertos con fondos públicos.	Se invierten recursos adicionales para el mantenimiento y equipamiento de instituciones de educación y salud, y se amplían los presupuestos de programas sociales (Fondo para la Igualdad y Programa de Complementación Alimentaria).
República Dominicana	En la República Dominicana, a partir de agosto de 2008, se reajustó un 67% el salario mínimo del sector público, incluidas las pensiones y jubilaciones de civiles y militares. En esa misma fecha, se estableció un incremento salarial de un 15% a los empleados del sector público con un salario de hasta 840 dólares mensuales, lo que beneficia al 97,6% de los empleados públicos.	Focalización del subsidio al gas licuado de petróleo (GLP) a partir del último trimestre de 2008 para beneficiar a los grupos más pobres de la población. Se crearon dos programas: i) El subsidio focalizado del GLP para transporte público, que beneficia a 24.000 chóferes del transporte público, y ii) El subsidio focalizado del GLP para hogares, con una cobertura estimada de 800.000 hogares. A partir del último trimestre de 2008 se sumaron 50.000 hogares a la cobertura del principal programa de asistencia social de la República Dominicana, el Programa Solidaridad, que incluye componentes de subsidios para compra de alimentos, asistencia escolar y ayuda a adultos mayores. Se aumentó un 27% la transferencia del subsidio para compra de alimentos ("Comer es Primero") del Programa Solidaridad. Incentivo a la asistencia escolar de más de 292.000 niños, niñas y adolescentes miembros de hogares identificados en el Programa Solidaridad. Se prevé un 33% de aumento de la transferencia para compra de alimentos del Programa de Adultos Mayores que beneficiará a 50.000 personas en esas condiciones. En marzo de 2009 se amplió la cobertura del seguro familiar de salud en el régimen contributivo, con el fin de incentivar la competencia y reducir los gastos de la población afiliada.

1.7.5 Respuestas a cuestionarios Prejal dirigidos a Ministerios de Trabajo (información oficial)

País	Instancia(s)	Políticas, planes y programas
Argentina	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	a) Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados b) Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo c) Entrenamiento para el Trabajo de jóvenes Tucumanos y Sanjuaninos d) Jóvenes con Futuro e) Más y Mejor Trabajo f) Manos a la Obra g) Padre Múgica h) Todos a Estudiar i) FinEs (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios)
Brasil	Secretaria-Geral da Presidência da República Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	a) Projovem Trabalhador, en sustitución del Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo
Chile	Ministerio del Trabajo y Previsión Social desarrolla a través de SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo)	a) Programa de Jóvenes Bicentenario b) Programa de Aprendices c) Programa de Capacitación Especial de Jóvenes d) Programa de Jóvenes en Riesgo Social e) Subsidio al Empleo Joven f) Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes
Colombia	Presidencia de la República Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. Ministerio de la Protección Social – Dirección General de Promoción del Trabajo.	a) Ley 1098/06 b) Resolución 1677/08 c) Programa: JOVENES EN ACCION d) Proyecto: Generación de Empleo para poblaciones vulnerables de Colombia: Jóvenes Desplazados y Desmovilizados
Costa Rica	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- UNED Consejo Nacional de la Persona Joven y Vice Ministerio de Juventud.	a) Programa Projoven b) Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración c) Política Pública de la Persona Joven
Ecuador	Ministerio de Trabajo y Empleo. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades	a) Plan de Empleo Juvenil, elaborado en conjunto con organismos públicos y grupos juveniles, contó con el apoyo técnico de la OIT-OSRA. b) Mi Primer Empleo, Sistema de Pasantías Pagadas. c) Capacitación para la inserción laboral de jóvenes en alto riesgo, (jóvenes que pertenecían a pandillas). a) Juventud, Empleo y Migración

(continúa)

(sigue)

País	Instancia(s)	Políticas, planes y programas
El Salvador	Ministerio de Trabajo y Previsión Social Ministerio de Educación Ministerio de Economía Instituto Salvadoreño de Formación Profesional – Insaforp Asamblea Legislativa – Comisión de Juventud y Trabajo y Previsión Social Secretaria de la Juventud Asociación Nacional de la Empresa Privada – ANEP Cámara de Comercio e Industria de El Salvador Organizaciones Juveniles Universidades Asociación de Colegios Privados de El Salvador Institutos Tecnológicos • Agencias de Cooperación Internacional (Apoyo Técnico).	a) El Plan Nacional de Juventud 2005-2015 b) Propuesta de Política para el fomento del empleo juvenil c) Plan de acción de la red de oportunidades de empleo. d) Mesa de empleo e) Orientación y habilidades para el trabajo f) Ferias de empleo
Guatemala	• Ministerio de Trabajo	a) Sistema Nacional de Empleo, dentro de su política que se llama Juventud a la Productividad, que desarrolla las áreas de formación ocupacional y prácticas experimentales dentro de las empresas afiliadas al Sistema Nacional de Empleo.
Honduras	Secretaria de Trabajo y Seguridad Social en coordinación con el Instituto Nacional de la Juventud • Secretaría de Industria y Comercio, • Secretaría de Desarrollo Social, • Instituto Nacional de la Mujer, • Instituto Nacional de Formación Profesional.	a) Subproyecto "Mi Primer Empleo" (Componente 3 del Proyecto Nutrición y Protección Social – PNPS) b) Subprograma de Promoción al Empleo (Proempleo). c) Componente de Empleabilidad de Jóvenes. Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Promype d) Programa de Apoyo a la Enseñanza Media en Honduras e) Proyecto Desarrollo Integral de La Familia. Componente Bono Juvenil f) Proyecto piloto "Proyecto Creación y Apoyo de 100 Microempresas de jóvenes en el sector rural de Honduras" g) Proyecto "Fondo de Garantía y servicios empresariales para fomentar la empresarialidad entre los jóvenes hondureños" h) Concurso "Tu Propio Negocio" i) Programa Mujer y Trabajo Digno en las Maquilas j) Programa Conjunto para el Desarrollo Humano Vía Empleo para Superar los Retos de la Migración en Honduras.
México	• Secretaría del Trabajo y Previsión Social • Instituto Mexicano de Seguridad Social • Dirección General de Empleo y Capacitación.	a) Programa Primer empleo b) Programa de Empleo Temporal (PET) c) Fortalecimiento al Trabajo Juvenil

(continúa)

(sigue)

País	Instancia(s)	Políticas, planes y programas
Nicaragua	Ministerio de Trabajo (Mitrab)	a) Programa Nacional de Inserción Laboral b) Programa de Empleo Juvenil Mi Primer Empleo c) Programa de Autoempleo Juvenil d) Programa de Educación Técnica y Empleo Juvenil e) Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral
	Instituto de Juventud (Injuve)	a) Programa Nacional de Información, Capacitación y Asesorías para la Juventud b) Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia.
	Instituto Nacional Tecnológico (Inatec)	a) Programa de Desarrollo de Competencias Laborales b) Programa Nicaragüense Escuela – Taller c) Programa Lux Development d) Programa de Cursos Móviles.
	Ministerio de Educación (MINED)	a) Programa de Bachillerato Técnico
Paraguay	Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). El MJT cuenta con las siguientes dependencias: • Servicio Nacional de Empleo (Senade): que tiene como cometido elaborar propuestas parta la política de empleo y acordar con los actores sociales un documento base para el lineamiento de la política de empleo. Adicionalmente, ofrece servicios de intermediación, de información y orientación laboral. • El Senade coordina la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil. • Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP): • Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal): Fue creado en el año 2000 y junto con el SNPP tiene el objetivo de mejorar la calificación de todos los trabajadores.	a) Programa de Primer Empleo (Sinafocal) b) Programa Pasantías para jóvenes (VMJ e IPS) c) PROLABOR (MEC) d) Cursos de formación para jóvenes (SNPP) e) Emprendimiento Juvenil (Ministerio de Industria y Comercio) f) Empleo Juvenil para jóvenes con capacidades diferentes (CIRD)
Perú	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	a) Políticas Nacionales de Empleo, las cuales tienen como objetivo contribuir, a través de la acción pública, a la superación de la pobreza mediante la generación de empleo digno y productivo. b) Plan Nacional de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil. c) Programas de Empleo Projoven (capacitación para el trabajo), d) Red CIL PROEmpleo (servicio público de empleo) e) Construyendo Perú (creación de empleo temporal) f) Servicio de Orientación Vocacional e Información Ocupacional (SOVIO).
República Dominicana	Secretaría de Estado de Trabajo (SET), a través de la Dirección General de Empleo (DGE) Comisión Nacional de Empleo (CNE)	a) El Programa "Juventud y Empleo" b) Escuela Taller c) Servicio Nacional de Empleo (SENAE)

2.

Estudio sobre

La normatividad y las políticas públicas relacionadas con el trabajo de los y las jóvenes

Paula Antezana

Introducción

En los últimos años el tema del empleo juvenil ha encontrado un lugar importante en la agenda pública. Es innegable la gran trascendencia que reviste, lo cual ha sido constatado en diversos estudios. En la región latinoamericana destaca el estudio "Trabajo Decente y Juventud – América Latina" (OIT, 2007), que realiza un análisis completo sobre esta problemática, desde el enfoque estadístico, políticas públicas, legislación, propuestas globales, entre otros aspectos.

En el presente estudio se presentan algunas reflexiones acerca de la normatividad y las políticas públicas relacionadas con el trabajo de los y las jóvenes. Para ello se recurre a experiencias de diferentes países, sin ánimo de abarcar todas las existentes ni de realizar un inventario de las mismas, sino destacando algunos ejemplos que puedan ser útiles para otros países y para un análisis regional de la situación.

El objetivo general es conocer la legislación y su relación con las políticas de empleo juvenil de algunos países seleccionados, con el fin de destacar elementos innovadores que contribuyen, o que no contribuyen, a la inserción laboral de los jóvenes en un marco de trabajo decente.

El presente informe está organizado de la siguiente manera: en la primera sección se analiza el tema de juventud y trabajo. Partiendo de la Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud se reflexiona sobre la evolución respecto de la concepción de los y las jóvenes como sujetos de derechos. Posteriormente se analiza el tema del trabajo de la juventud, enfocando dos aspectos básicos: protección y promoción.

En la sección segunda se hace un recorrido por algunas políticas relacionadas con el empleo juvenil. Para ello, se revisan las leyes de juventud de algunos países con fin de analizar las disposiciones referentes a las políticas de empleo juvenil. Posteriormente, se citan las políticas de juventud y lo que ellas establecen en relación con el trabajo de los y las jóvenes. En la tercera parte de esta sección, se mencionan los programas de trabajo decente –recientemente aprobados por diversos países– y los componentes sobre trabajo juvenil. Finalmente, se hace referencia al tema de los planes de empleo juvenil.

La tercera sección se refiere a algunos mecanismos legales para promover la inserción laboral, focalizando la reflexión en los contratos de aprendizaje y las leyes de primer empleo. Se mencionan ejemplos de diversos países que han generado alguna experiencia interesante, ya sea sobre los contratos de aprendizaje o sobre las leyes de primer empleo. Esta sección termina abordando algunos puntos relacionados con el debate sobre la flexibilidad, un tema candente en la región, pero poco abordado desde la perspectiva de las propuestas. Por ello se analiza la

experiencia particular de la Comisión de las Comunidades Europeas y su concepto de "flexiguridad".

En la cuarta sección se puntualizan algunas lecciones aprendidas. Y se finaliza el estudio con una serie de conclusiones y recomendaciones.

2.1 Juventud y trabajo decente

2.1.1. Los y las jóvenes como sujetos de derechos

La Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (CIDJ)[47] considera bajo las expresiones joven, jóvenes y juventud a todas las personas nacionales o residentes en algún país de Iberoamérica, comprendidos entre los 15 y los 24 años de edad. Este parámetro de edad también es adoptado por la Organización de las Naciones Unidas[48].

La CIDJ señala en su Art. 1 que "Esa población es sujeto y titular de los derechos que esta Convención reconoce, sin perjuicio de los que igualmente les beneficie a los menores de edad por aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño" (Art. 1 CIDJ).

Sin embargo, entre los países iberoamericanos no se ha logrado uniformidad en cuanto a la franja etaria en la que se ubica la juventud. En el Recuadro N° 1 se puede observar la gran variedad de parámetros existentes en los diferentes países. Para la mayoría de éstos la juventud se inicia a los 15 o a los 14 años, sin embargo para Costa Rica, Honduras y México se inicia a los 12 años, mientras que para Ecuador, Nicaragua y Venezuela es a los 18 años. Igualmente, son variables los límites de la juventud, la mayoría de los países fija los 29 años, en menor medida los 28 años y dos países la extienden hasta los 35 años.

[47] La Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (CIDJ), fue firmada el 11 de octubre del 2005 en Badajoz (España) y entró en vigor el 1° de marzo de 2008 tras ser ratificada por el quinto país (a julio de 2009, la Convención había sido ratificada por: Ecuador, Honduras, República Dominicana, España, Uruguay, Costa Rica y Bolivia. http://convencion.oij.org/index.php?noticias/detalle/48-bolivia-septimo-pais-en-ratificar). Su alcance de aplicación está circunscrito a los 22 países que conforman la comunidad iberoamericana de naciones.

[48] Naciones Unidas: Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/50/81, 13 de marzo de 1996.

RECUADRO 1: Iberoamérica: rango etario en el que se ubica la juventud, según país

País	Rango etario	País	Rango etario
Andorra	14-30	Argentina	15-29
Bolivia	15-29	Brasil	15-29
Chile	15-29	Colombia	14-26
Costa Rica	12-35	Cuba	15-30
Ecuador	18-29	El Salvador	14-26
España	15-29	Guatemala	14-30
Honduras	12-30	México	12-29
Nicaragua	18-30	Panamá	15-29
Paraguay	15-29	Perú	15-29
Portugal	15-28	R. Dominicana	15-35
Uruguay	14-25	Venezuela	18-28

Fuente: CEPAL, AECID, SEGIB, OIJ: Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2008, p. 318.

La determinación del rango etario que abarca la juventud es importante desde el punto de vista de las políticas, puesto que existe en la mayoría de los países una superposición entre la adolescencia y la juventud. A criterio de KRAUSKOPF "En el discurso sobre el sujeto joven no se ha logrado ubicar esta dualidad: la juventud engloba la adolescencia, pero la adolescencia no engloba la juventud. En consecuencia, la existencia de políticas de adolescencia, contribuye al desarrollo de la juventud, pero no alcanza períodos cruciales de la vida del sujeto juvenil"[49]. Este es un aspecto particularmente importante para el trabajo, como se verá más adelante.

Pero, además, es importante subrayar que la juventud no es un grupo homogéneo, es diverso y pluricultural, como lo son las sociedades latinoamericanas, además "… en América Latina, los jóvenes son portadores de una modernidad segmentada y dualista y, por lo tanto, los actuales cambios sociales diluyen las fronteras entre los jóvenes de élite de los países del mundo e incrementa las distancias entre los jóvenes pobres de sus propios países"[50].

La juventud en el contexto actual afronta una serie de tensiones y paradojas, como afirma un exhaustivo estudio realizado por CEPAL y OIJ[51] que enumera una serie

[49] KRAUSKOPF, D. (s.f.): La construcción de políticas de juventud en América Latina, http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar

[50] LABASTIDA Y LECHNER citados por KRAUSKOPF op.cit.

[51] CEPAL, OIJ: *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y Urgencias*, Santiago de Chile, 2004, p. 17 y ss.

de aspectos en los cuales se pueden evidenciar estas tensiones y paradojas (véase Recuadro Nº 2).

RECUADRO 2: Juventud: tensiones y paradojas

1. La juventud goza de más acceso a educación y menor acceso al empleo. Los jóvenes de hoy tienen más años de escolaridad formal que las generaciones precedentes, pero al mismo tiempo duplican o triplican el índice de desempleo con respecto a esas generaciones.

2. Los jóvenes gozan de más acceso a información y menos acceso a poder. Hay mayor inclusión juvenil en cuanto a acceso a información y redes y mayor exclusión en lo referente a la ciudadanía política.

3. La juventud cuenta hoy con más expectativas de autonomía y menos opciones para materializarla.

4. Se hallan mejor provistos de salud pero menos reconocidos en su morbimortalidad específica.

5. Los jóvenes son más dúctiles y móviles, pero al mismo tiempo más afectados por trayectorias migratorias inciertas. Sus dinámicas y trayectorias migratorias ponen un signo de interrogación sobre sus opciones para integrarse en otras naciones, y también respecto de cómo moderar los flujos interviniendo en los factores de expulsión.

6. Los jóvenes son más cohesionados hacia adentro, pero con mayor impermeabilidad hacia afuera. . Los nuevos patrones de consumo cultural de la juventud, sobre todo en relación con la industria audiovisual, provee de íconos y referentes que le permiten a gran parte de este grupo erario generar identidades colectivas y participar de universos simbólicos. … se trata de identidades poco consolidadas, fragmentarias, a veces bastante cerradas, que contrastan con las crecientes dificultades para armonizarse con el resto de la sociedad, particularmente con la población adulta y las figuras de autoridad.

7. Los jóvenes parecen ser más aptos para el cambio productivo, pero más excluidos de éste.

8. La juventud ostenta un lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas de cambio.

9. Se da una detención entre la expansión del consumo simbólico y la restricción en el consumo material.

Fuente: Cepal, Aecid, Segib, OIJ: Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2008, pp. 17 y ss

En el imaginario colectivo se alimenta la idea de que la juventud es la etapa ideal de la vida, en la que se cuenta con energía, belleza, vitalidad, estereotipos que

se nutren constantemente en una sociedad de consumo que todo lo vende. A la vez, también se presenta la imagen de la juventud como una amenaza para el orden social, un peligro en potencia, una etapa de desequilibrio, en un contexto sociocultural en que se cuestionan las autoridades tradicionales (padres, abuelos, gobernantes, instituciones etc.). Como afirma el estudio de CEPAL antes citado, "…los jóvenes todavía no constituyen un sujeto específico de derecho, están estigmatizados como potenciales disruptores dentro del orden social, ostentan una baja participación electoral y la consiguiente desmotivación para involucrarse en el sistema político, y su autonomía económica se posterga a medida que el mercado de trabajo demanda mayores años de formación previa"[52]

Estas paradojas y tensiones también pernean las políticas públicas y la ubicación de la juventud en el discurso social. Por un lado, hay un avance importante hacia la concepción de los y las jóvenes como actores sociales y sujetos de derechos, por otro lado aún están latentes las visiones antagónicas que perciben a la juventud como un período preparatorio o como un problema. En este sentido, KRAUSKOPF[53] ha elaborado una tipología de las cuatro visiones principales que enmarcan la ubicación de la juventud en el tejido social, que resume muy bien las contradicciones a las que se ha hecho referencia, puesto que son un producto de ellas, a la vez que las retroalimentan:

- **Período preparatorio**. Define a la juventud desde las crisis y lo incompleto y establece una postergación de los derechos de niños y jóvenes, la intervención adulta es un deber permanente. Este enfoque ha llevado a programas aislados y de poca cobertura y se ha traducido en el énfasis en la educación como la oferta por excelencia del Estado, con una política sectorial, un modelo universalista de preparación para la adultez y con suspensión de la plenitud de capacidades de participación.

- **Etapa problema**. Los jóvenes emergen cuando perturban el orden social. Las mujeres adolescentes entran en la agenda del sector salud a partir de sus embarazos. "Se van adicionando temas que enmarcan restringida y negativamente la vida juvenil: la delincuencia, las drogas, la deserción escolar, las maras o bandas, etc. A partir de estos polos sintomáticos y problemáticos se construye una percepción generalizadora de la juventud" [54]. Las intervenciones priorizarán la acción en el sujeto juvenil, y descuidarán el contexto mismo. Las políticas que surgen a partir de este paradigma son compensatorias, sectoriales y focalizadas, los programas se caracterizan por

[52] Ibidem, p. 19.

[53] KRAUSKOPF, D. (s.f.): La construcción de políticas de juventud en América Latina, p. 11, http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar

[54] Ibidem, p. 15.

ser asistenciales, dirigidos a controlar problemas específicos y con dispersión en las ofertas.

- **Ciudadanía juvenil**. Prioriza la plenitud de derechos para construir democrática y participativamente la calidad de vida y aportar al desarrollo de su sociedad. "La construcción de políticas desde este paradigma ha llevado a decir que, así como la palabra clave de la niñez es protección y de la mujer es igualdad, para la juventud lo es participación"[55]. Desde esta perspectiva, las y los jóvenes son sujetos de cambio con plenos derechos y responsabilidades. Son, por lo tanto, artífices de su propio desarrollo y protagonistas en los procesos de desarrollo comunitario y social. Las políticas que surgen de este paradigma están articuladas en la política pública, son intersectoriales e incluyen a las personas jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos. Estos programas se caracterizan por ser integrales, participativos y promotores de alianzas.
- **Actor estratégico del desarrollo**. A partir de este paradigma "se trata de diseñar políticas de juventud incluyentes, que puedan fortalecer procesos de integración social para los jóvenes signados por la exclusión social aguda. Desde este paradigma, las políticas de juventud se orientan a la formación de capital humano y social, la reducción de las brechas de desigualdad"[56]. Género y juventud son categorías analíticas de realidades políticas y sociales, por lo que la transversalidad tiene que darse como un método, una teoría y un esquema de prioridades que refleje coherentemente una propuesta estructural con visión de país. Las políticas que se amparan en este paradigma están articuladas con la política pública, son intersectoriales y están orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social. Los programas buscan la equidad y la transversalidad institucional, enfrentan la exclusión y resaltan el aporte juvenil a las estrategias de desarrollo.

En los dos últimos paradigmas se presenta claramente a los jóvenes como sujetos de derechos y agentes de su propio destino y del desarrollo general de un país, mientras que los dos primeros reproducen los prejuicios y estereotipos sobre la juventud. Estos paradigmas persisten, muchas veces entrelazados y superpuestos, en las diferentes visiones de la juventud que fundamentan las políticas y los programas.

El Art. 2 de la CIDJ reconoce de manera expresa el derecho de todos los jóvenes a gozar y disfrutar de todos los derechos humanos, los Estados Parte se comprometen a respetar y garantizar a los jóvenes el pleno disfrute y ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Esta enunciación es el marco

[55] Ibidem, p. 16.

[56] Ibidem, p. 17.

de la visión de derechos que debería imperar al abordar la situación de la juventud y los diferentes aspectos que inciden en la limitación de sus derechos.

Recientemente ha habido una producción muy importante de conocimiento acerca de la situación de la juventud latinoamericana[57], lo cual ha sido impulsado por el proceso de reconocimiento de los y las jóvenes como sujetos de derechos.

Ese proceso ha tenido una serie de hitos significativos, entre los cuales está el llamado de la Asamblea General de las Naciones Unidas para declarar 1985 el Año Internacional de la Juventud; diez años después ese mismo organismo adoptó como estrategia internacional el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes (PAMJ). Asimismo, en el año 2003, la Asamblea General recomendó que en su sexagésimo período de sesiones, en el 2005, fueran destinadas dos sesiones plenarias para evaluar la aplicación de los logros alcanzados en la ejecución del (PAMJ), diez años después de su aprobación. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha emitido una serie de resoluciones sobre la juventud, informes del Secretario General y otros documentos importantes[58].

En forma paralela a este proceso, en el ámbito iberoamericano los Ministros de Juventud elaboraron una Carta de Derechos que contiene las bases conceptuales y metodológicas de la Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud que, como ya se dijo, fue aprobada en el año 2005 y entró en vigor en el 2008.

RECUADRO 3: América Latina: leyes de juventud

- Colombia, Ley de la Juventud Nº. 375 del 4 de julio de 1997
- República Dominicana, Ley General de la Juventud Nº 49-2000
- Nicaragua, Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, Nº 392 del 9 de mayo de 2001
- Ecuador, Ley de la Juventud, Registro Oficial Nº 439 de 24 de octubre de 2001
- República Bolivariana de Venezuela, Ley Nacional de Juventud, Nº 37404 del 14 de marzo de 2002
- Costa Rica, Ley General de la Persona Joven, Nº 8261 del 2 de mayo de 2002
- Honduras, Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud, Decreto Nº 260-2005

[57] A modo de ejemplo, se pueden citar dos estudios exhaustivos sobre la juventud en todos los ámbitos: CEPAL, OIJ: La juventud en Iberoamérica. Tendencias y Urgencias, Santiago de Chile, 2004, y, CEPAL: Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, AECID, Secretaría General Iberoamericana, OIJ, Santiago de Chile, 2008.

[58] Estos documentos se pueden consultar en el sitio de las Naciones Unidas y la juventud: http://www.un.org/esa/socdev/unyin/spanish/library.htm#resolutions.

En América Latina ha venido emergiendo progresivamente una institucionalidad en el ámbito de la juventud, que se ha caracterizado por la creación de dependencias especializadas en el tema de juventud y, en algunos países, la promulgación de leyes y/o políticas de juventud, la realización de encuestas, la creación de observatorios, entre otros aspectos. En el Recuadro Nº 3 están enumerados los países que cuentan con leyes de juventud. Sin embargo hay otros más que cuentan con leyes de creación de sus secretarías o institutos de juventud, las cuales también se refieren a aspectos generales de juventud, aunque tienen un carácter más restringido.

RODRIGUEZ analiza de la siguiente manera las diferentes características de estas leyes: "la primera de ellas, aprobada en 1991, fue la que creó el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) de Chile, acotada a dicha función y emulada luego por la ley que creó el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) en 1999, y el Consejo Nacional de la Juventud de Perú (Conaju) en 2002, igualmente acotadas. Con la aprobación de la Ley de Juventud de Colombia en 1997 se abrió un proceso distinto, seguido por otros países de la región (República Dominicana en 2000; Nicaragua, Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela en 2002), con pretensiones más abarcadoras e integrales, pensadas como leyes que abordaban todos los temas relacionados con la juventud, y centradas en los derechos de los jóvenes"[59].

Este es el contexto general en el cual se ubica el tema específico del trabajo de la juventud.

2.1.2. El trabajo de los y las jóvenes: protección y promoción

En el año 2007 la OIT publica el informe para América Latina "Trabajo decente y juventud – América Latina"[60], el cual presenta un diagnóstico muy claro de la situación y señala que los jóvenes enfrentan tasas de desempleo mucho mayores que las de los adultos. En la región hay 10 millones de jóvenes desempleados; al mismo tiempo 22 millones de jóvenes no estudian ni trabajan y más de 30 millones trabajan en la informalidad y en condiciones precarias. Las mujeres tienen más presencia en el grupo de quienes solo estudian y entre quienes no estudian ni trabajan. Las tasas de participación de mujeres jóvenes en la fuerza laboral son mucho menores que la de los hombres jóvenes.

Las acciones para abordar el tema de la juventud y el empleo son urgentes. En ese sentido, la Agenda Hemisférica 2006-2015 aprobada en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT se ha propuesto como objetivo promover una mayor formación

[59] RODRÍGUEZ, E: "Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias adquiridas y desafíos a encarar", en Pensamiento Iberoamericano, Número 3, http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/3/inclusion-y-ciudadania-perspectivas-de-la-juventud-en-iberoamerica/

[60] OIT: Trabajo decente y juventud – América Latina, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2007.

y una mejor inserción laboral de la juventud y como meta reducir a la mitad, en un plazo de 10 años, el porcentaje de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja.

En el año 2001[61] se crea la Red de Empleo de los Jóvenes (The Youth Employment Network –YEN) que es una iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas coordinada con el Banco Mundial y la OIT. Actualmente la secretaría permanente de YEN la ostenta la OIT. La misión de YEN es comprometer, educar y motivar a los diferentes actores sociales para proveer oportunidades de empleo a la juventud[62]. Los elementos que promueve YEN se resumen en: la aptitud para el empleo, la igualdad de oportunidades, el espíritu empresarial y la creación de empleo.

En el Plan de acción de la OIT para la promoción de vías para acceder a un trabajo decente para los jóvenes, se consigna que "El Programa de Trabajo Decente establece el paradigma de la labor de OIT en materia de empleo de los jóvenes, y el Programa Global de Empleo, incluidos sus diez elementos fundamentales y los temas interrelacionados; en particular los cuatro elementos de la Red de Empleo de los Jóvenes, establece los pilares de política"[63].

La Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes contempla disposiciones específicas, contenidas en cuatro artículos, dirigidas al trabajo de las personas jóvenes (véase Recuadro Nº 4). Estas normas sirven de base para analizar las particularidades del empleo de la juventud.

Las personas jóvenes son titulares del derecho al trabajo, ampliamente consagrado en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)[64] establece que los Estados Partes reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y que se tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho (Art. 8 párrafo 1 Pidesc).

[61] Asamblea General de las Naciones Unidas: Políticas y programas que afectan a la juventud, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/56/117, 18 de enero de 2002.

[62] The Youth Employment Network: Vision and mission, http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/about/vision.htm

[63] OIT: Resolución relativa al empleo de los jóvenes, Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93.ª reunión, junio 2005, Ginebra.

[64] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

RECUADRO 4: Disposiciones sobre el trabajo de las personas jóvenes en la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes

Artículo 26. Derecho al trabajo

1. Los jóvenes tienen derecho al trabajo y a una especial protección del mismo.

2. Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o crear opciones de empleo.

3. Los Estados parte adoptarán las políticas y medidas legislativas necesarias que fomenten el estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo.

Artículo 27. Derecho a las condiciones de trabajo

1. Los jóvenes tienen derecho a la igualdad de oportunidades y trato en lo relativo a la inserción, remuneración, promoción y condiciones en el trabajo, a que existan programas que promuevan el primer empleo, la capacitación laboral y que se atienda de manera especial a los jóvenes temporalmente desocupados.

2. Los Estados Parte reconocen que los jóvenes trabajadores deben gozar de iguales derechos laborales y sindicales a los reconocidos a todos los trabajadores.

3. Los Estados Parte reconocen el derecho de los jóvenes a estar protegidos contra la explotación económica y contra todo trabajo que ponga en peligro la salud, la educación y el desarrollo físico y psicológico.

4. El trabajo para los jóvenes de 15 a 18 años, será motivo de una legislación protectora especial de acuerdo a las normas internacionales del trabajo.

5. Los Estados Parte adoptarán medidas para que las jóvenes trabajadoras menores de edad sean beneficiarias de medidas adicionales de atención específica potenciadora de la que, con carácter general, se dispense de acuerdo con la legislación laboral, de Seguridad Social y de Asistencia Social. En todo caso adoptarán, a favor de aquéllas, medidas especiales a través del desarrollo del apartado 2 del artículo 10 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. En dicho desarrollo se prestará especial atención a la aplicación del artículo 10 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

6. Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas políticas y legislativas necesarias para suprimir todas las formas de discriminación contra la mujer en el ámbito laboral.

Artículo 28. Derecho a la protección social

1. Los jóvenes tienen derecho a la protección social frente a situaciones de enfermedad, accidente laboral, invalidez, viudez y orfandad y todas aquellas situaciones de falta o de disminución de medios de subsistencia o de capacidad para el trabajo.

2. Los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para alcanzar la plena efectividad de este derecho.

Artículo 29. Derecho a la formación profesional

1. Los jóvenes tienen derecho al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial, continua, pertinente y de calidad, que permita su incorporación al trabajo.

2. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar el acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica, formal y no formal, reconociendo su cualificación profesional y técnica para favorecer la incorporación de los jóvenes capacitados al empleo.

3. Los Estados Parte se comprometen a impulsar políticas públicas con su adecuado financiamiento para la capacitación de los jóvenes que sufren de alguna discapacidad con el fin de que puedan incorporarse al empleo.

De manera similar, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o "Protocolo de San Salvador"[65], se refiere al derecho al trabajo, "el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar a cabo una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada" (Art. 6 párrafo 1). Ambos instrumentos enumeran algunas medidas que deben adoptar los Estados para garantizar este derecho, entre las cuales está el logro del pleno empleo, la orientación vocacional, el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, entre otros aspectos de especial relevancia para las personas jóvenes.

Es importante, entonces, la reafirmación del derecho de las personas jóvenes al trabajo, como lo hace la CIDJ, sin embargo, cabe resaltar que –como ya se ha señalado– la definición de juventud abarca diferentes grupos etarios o etapas de la vida, entre las que se destaca la adolescencia y la juventud propiamente dicha y el derecho al trabajo cobra matices diferentes tratándose de personas adolescentes o de personas jóvenes que han superado la etapa de la adolescencia. Por ello, es conveniente analizar de manera separada las cuestiones relativas a la adolescencia y el trabajo, por un lado, y la juventud y el trabajo, por otro.

a) Adolescencia y trabajo

La adolescencia no está definida en los instrumentos de derecho internacional. Esta se encuentra comprendida en la definición de "niño" (toda persona menor de 18 años) de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) no

[65] Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

obstante, también está incluida en la definición de "juventud" de la CIDJ que abarca a las personas entre 15 y 24 años.

La identificación de la adolescencia como una categoría distinta de la niñez y de la juventud –aunque integrada a éstas en virtud de los instrumentos mencionados–, se puede inferir a partir del Art. 5 de la CDN que dispone que el ejercicio de los derechos del niño es progresivo, en virtud de la evolución de sus facultades y del consecuente principio de autonomía progresiva y, como lo explica CILLERO, "una lógica de la asunción del principio de autonomía progresiva será la distinción, jurídicamente relevante, entre niños y adolescentes que contempla la mayoría de las legislaciones dictadas en América Latina después de la entrada en vigencia de la CDN" [66].

En efecto, de acuerdo con las legislaciones de niñez y adolescencia de la región, por lo general, la niñez se ubica en la época que va desde el nacimiento hasta los 12 o 13 años y la adolescencia, a partir de los 12 o 13 años hasta los 18, en que se alcanza la mayoría de edad. Para efectos del trabajo, esta distinción es muy importante y en ese sentido el Convenio (núm. 138) sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973, OIT establece que los países deberán especificar la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo en su territorio, que no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a los quince años (Art. 2, Convenio núm. 138), asimismo, por vía de excepción –para los países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados– podrá especificar inicialmente una edad mínima de catorce años.

Por lo tanto, la edad mínima de admisión al empleo (14 o 15 años) se ubica en la adolescencia, con excepción de los trabajos peligrosos que no deben ser realizados por personas menores de 18 años, como lo establece el Convenio (núm. 182) sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, OIT.

Las condiciones del trabajo adolescente deben garantizar, en forma estricta, que no se interfiera con el derecho a la educación, a la salud y la moralidad de las personas adolescentes. En ese sentido, La Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973, OIT, se refiere a las condiciones de trabajo de las personas menores de 18 años, estableciendo, entre otros aspectos:

- La fijación de una remuneración equitativa y su protección, la limitación estricta de las horas dedicadas al trabajo por día y por semana y la prohibición de horas extraordinarias,

[66] CILLERO BRUÑOL, M (s.f.): Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios, en: www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf

- El disfrute de un período mínimo de doce horas consecutivas de descanso nocturno,

- La concesión de vacaciones anuales pagadas, la protección por los planes de seguridad social y la existencia de normas satisfactorias de seguridad e higiene (Recomendación núm. 146, Párrafo 12).

Estas disposiciones están recogidas en la mayoría de las legislaciones –ya sea laborales o de niñez y adolescencia– que estipulan regímenes de protección al trabajo de las personas menores de edad, que han alcanzado la edad mínima de admisión al trabajo. Asimismo, la CIDJ en el Art. 27 inciso 4 señala que el trabajo para los jóvenes de 15 a 18 años será motivo de una legislación especial de acuerdo a las normas internacionales del trabajo.

De manera complementaria al Convenio núm. 138, está el Convenio (núm. 182) sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, OIT, el cual establece que es obligación de los Estados adoptar medidas inmediatas y eficaces para prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil, las cuales están definidas en el Artículo 3 de ese Convenio[67]. Para el Convenio núm. 182 se entiende por "niño" toda persona menor de 18 años.

Las legislaciones de los países latinoamericanos han incorporado las previsiones de los Convenios núms. 138 y 182 a su normativa y se han establecido regímenes de protección al trabajo de las personas que han alcanzado la edad mínima de admisión al empleo, asimismo se han tipificado las actividades delictivas contempladas en el Convenio núm. 182, en estos ámbitos ha habido progresos importantes, aunque aún quedan tareas pendientes[68].

En consecuencia, si bien el grupo etario que comprende la adolescencia, es sujeto de los mismos derechos que cualquier persona adulta, respecto del trabajo se trata de un derecho supeditado al respeto de otros derechos (educación, salud, recreación, etc.), en el marco de la garantía del derecho a

[67] El Art. 3 del Convenio núm. 182 estipula que la expresión las peores formas de trabajo infantil abarca:

a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;

b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;

c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y

d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

[68] En este sentido puede consultarse: OIT (2007): Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil, IPEC, Segunda edición, San José.

ser protegidos de la explotación económica que consagra la CDN en su Art. 32. La CIDJ reafirma estos derechos y, además, hace extensivo al resto de las personas jóvenes el derecho a la protección contra la explotación económica y contra todo trabajo que ponga en peligro la salud, la educación y el desarrollo físico y psicológico (Art. 27 párrafo 3 CIDJ).

Desde la perspectiva de trayectorias de trabajo decente que ha planteado la OIT, se puede señalar que en la etapa de la adolescencia los derechos fundamentales a garantizar son aquellos relacionados con el desarrollo integral de la persona (educación, salud, recreación, etc.) y, en ese sentido, al Estado le corresponde velar por la protección de los mismos, pues los y las jóvenes inician su trayectoria de trabajo decente en esta etapa fundamental. En esto consiste la adopción del enfoque del ciclo vital, el cual reconoce que lo que ocurre en una etapa de la vida repercute en las oportunidades que se presentan en otras etapas[69]. En la etapa de la adolescencia se debe dar prioridad a la permanencia de las personas en el sistema educativo y los trabajos que las personas adolescentes realicen deben estar enmarcados en los regímenes especiales de protección, adoptados por las legislaciones nacionales con base en los instrumentos de derecho internacional.

En los últimos años se han llevado a cabo diversas campañas y proyectos dirigidos a la erradicación del trabajo infantil, es decir aquel realizado por personas con edades por debajo de la edad mínima de admisión al trabajo y de las peores formas de trabajo infantil [70], a la vez que se ha dado a conocer la legislación protectora de las personas adolescentes trabajadoras. Si bien el objetivo ha sido concientizar a la población en general sobre la prioridad de la educación para que las personas adolescentes inicien sus trayectorias de trabajo decente, también ha tenido como consecuencia desalentar la contratación de adolescentes. Podría estarse dando, al menos en apariencia, una cierta tensión entre la legislación y las políticas tendientes a proteger a las personas adolescentes trabajadoras, frente a la necesidad de promover su inserción al trabajo.

Por ejemplo, un estudio realizado en Costa Rica determinó que "desde la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, las reglas impuestas en beneficio de los trabajadores adolescentes han tenido, como siempre sucede en estos casos, un efecto contrario al deseado. Así, a mayor nivel

[69] OIT: El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, 2005, Ginebra, párrafo 193. Véase además: OIT: Juventud y trabajo decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil. Centroamérica, Panamá y República Dominicana, San José, 2008.

[70] En la Agenda Hemisférica para generar trabajo decente se establece como objetivo la eliminación progresiva del trabajo infantil, con las siguientes metas: eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo de 10 años (2015); y, eliminar el trabajo infantil en su totalidad en un plazo de 15 años (2020).

de estabilidad y protección, menor es la contratación. Las nuevas normas son interpretadas por el empleador como manifestaciones de una rigidez contractual que hace menos atractiva la decisión de dar empleo, en esas condiciones, a los/as trabajadores/as adolescentes, pues, en estos casos, los límites impuestos a la potestad de dirección empresarial tienen un peso decisivo…"[71]. El mismo estudio agrega que "…un número significativo de empresas no tienen la capacidad de diferenciar entre la erradicación absoluta del trabajo de aquellos niños/as y adolescentes con edades inferiores a la edad mínima de acceso al trabajo o al empleo y el derecho al trabajo, en condiciones de respeto a la salud y educación, de los adolescentes que sí cumplen con aquella edad mínima"[72].

De ahí la importancia de analizar desde perspectivas diferentes el trabajo de los y las adolescentes –menores de 18 años– de aquellas personas que ya han alcanzado la mayoría de edad. En la adolescencia es donde cobra con mayor fuerza la necesidad de lograr un equilibrio entre protección y promoción[73]. Al respecto, el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud, señala lo siguiente: "El itinerario laboral positivo debe iniciarse con la educación, la formación o acumulación de experiencia productiva; pero también es importante actuar sobre las restricciones para acceder a una trayectoria laboral satisfactoria, sobre todo en lo que se refiere a las primeras inserciones"[74].

b) Juventud y trabajo

El Art. 26 de la CIDJ ya mencionado (véase Recuadro Nº 4) señala que los jóvenes tienen derecho al trabajo y a una especial protección del mismo. Para hacer realidad este derecho, la CIDJ señala el compromiso de los Estados de adoptar:

- Las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o crear opciones de empleo;

- Las políticas y medidas legislativas necesarias que fomenten el estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo.

[71] GODINEZ, A : El trabajo y la educación: dos derechos de los adolescentes, Oficina Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, sin publicar, San José, 2004, p. 4.

[72] Ibidem, p. 12.

[73] En este sentido, OIT: Trabajo decente y juventud – América Latina, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2007.

[74] OIJ: *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud* 2009-2015, aprobado en el Compromiso de San Salvador, XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2008, p. 32.

La CIDJ estipula que las condiciones de trabajo a que tienen derecho las personas jóvenes se refieren a la igualdad de oportunidades y trato en lo relativo a la inserción, remuneración, promoción y condiciones de trabajo, al goce de iguales derechos laborales y sindicales a los reconocidos a todos los trabajadores, a la supresión de todas las formas de discriminación contra la mujer en el ámbito laboral y al derecho a la protección especial de las personas entre 15 y 18 años, como ya fue mencionado. Asimismo, establece los derechos a la protección social (Art. 28 CIDJ) y a la formación profesional (Art. 29 CIDJ).

Estas disposiciones están, a su vez, desarrolladas en diversos instrumentos de derecho internacional, los cuales complementan, y en algunos casos amplían, lo señalado por la CIDJ.

De esta manera, en materia de igualdad de oportunidades, hay que tener presente el Convenio (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, de la OIT y su Recomendación (núm. 111), que se aplica a cualquier distinción o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia social u origen social, y que también podría aplicarse a la discriminación por edad (véase Recuadro Nº 5).

La discriminación de género afecta a las mujeres jóvenes que están sobre representadas en las cifras de desempleo y de subempleo juvenil. Aunque tengan más años de estudio que los hombres, con frecuencia sus opciones laborales son más reducidas y se ubican en áreas desvalorizadas como el trabajo doméstico, el cual muchas veces no es considerado "trabajo" sino una extensión del ser mujer. A esta situación hay que añadir los altos índices de embarazo adolescente y joven, con lo cual se suma la responsabilidad de la crianza y educación de los hijos, que demasiadas veces recae exclusivamente en las mujeres, ya sea por tratarse de una familia monoparental o por la evasión de las responsabilidades hacia los hijos por parte de los hombres, lo cual aún es tolerado cultural y socialmente en América Latina. Por ello, cobra particular vigencia la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw)[75] (véase el Recuadro Nº 5).

75 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979.

RECUADRO 5: Algunos instrumentos internacionales relacionados con la igualdad de oportunidades

Convenio (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, de la OIT y su Recomendación (núm. 111).

• El término discriminación comprende (según el Art. 1): a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

• Si bien en la definición de discriminación del Convenio núm. 111, no se refiere expresamente a la edad, ésta podrá ser especificada por los países, como lo señalan los Arts. 1 inciso b) y 5 inc. 2.

• "Los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo" (párrafo 3 Art. 1).

• Los Estados están obligados a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto (Art. 2). Esta política debe aplicarse a las actividades de orientación profesional y de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional (Art. 3 inc. e).

Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

• En el Art. 11 se refiere a la eliminación de la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo "a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

- El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
- El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
- El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;
- El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;
- El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

- El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

• En el párrafo 2 del Art. 11 se refiere a las medidas para impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar. Esta disposición se complementa con los Convenios sobre protección de la maternidad de la OIT (números 103, 183, 156), los cuales estipulan que el ejercicio pleno del derecho al empleo implica que las responsabilidades familiares no constituyan causas de discriminación, no obstruyan el mejoramiento de las condiciones de vida ni comprometan el acceso y la permanencia laboral.

También es importante tener presente otros Convenios de la OIT que específicamente se refieren al derecho a la protección social y a la formación profesional, entre otros (véase Recuadro Nº 6).

El derecho al trabajo de las personas jóvenes está explícitamente establecido en las leyes de juventud de Honduras, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela.

RECUADRO 6: Algunos Convenios de la OIT relacionados con el derecho a la protección social y a la formación profesional

• Derecho a la protección social:

- Convenio (núm. 102) sobre la seguridad social (norma mínima), 1952.
- Convenio (núm. 168) sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988.

• Derecho a la formación profesional:

- Convenio (núm. 142) sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975. Insta a los gobiernos a establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto para los jóvenes como para los adultos, y establece la conveniencia de desarrollar políticas y programas en colaboración con las organizaciones de empleadores y trabajadores.
- Recomendación (núm. 150) sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975. Se refiere de manera detallada a los sistemas de orientación y formación profesional, establece disposiciones especiales para los programas destinados a las zonas rurales y para las personas migrantes, entre otros aspectos.
- Recomendación (núm. 195) sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004.
- Recomendación (núm. 87) sobre la orientación profesional, 1949.

La Ley de la Juventud de Ecuador consagra el principio de la titularidad de todos los derechos de los y las jóvenes, en virtud del cual son titulares de todos los derechos reconocidos en la Constitución Política, en los instrumentos internacionales vigentes y en otras normas legales (Art. 6). Por su parte, la ley colombiana se refiere al derecho de la juventud a acceder a distintos programas, entre los cuales se citan los de empleo. Las legislaciones que se refieren al derecho de la juventud al trabajo, lo hacen de diversas maneras:

- La Ley marco para el Desarrollo Integral de la Juventud de Honduras establece el derecho de los jóvenes a "acceder a oportunidades de trabajo libre de explotación, sin peligro y sin que entorpezcan su educación y formación" (Art. 13. inciso 2);

- El Art. 4 de la Ley General de la Persona Joven de Costa Rica señala que las personas jóvenes tienen el "derecho al trabajo, la capacitación, la inserción y la remuneración justa" (Art. 4 inciso c);

- La Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud de Nicaragua estipula el derecho de "acceder a un empleo con salario justo y ser sujeto de políticas de promoción del acceso al mercado de trabajo que posibiliten ingresos y recursos para él o sus familias que mejoren sus condiciones de vida" (Nicaragua, Art. 5 inc. 9);

- La Ley General de la Juventud de República Dominicana se refiere al derecho de los jóvenes "a incorporarse en las distintas actividades y ramas productivas así como tener acceso a empleos justos y estables que permitan su sustento y desarrollo, para lo cual el Estado velará, a fin de que no sean objeto de ninguna discriminación por su condición de jóvenes" (Art. 24);

- En la Ley Nacional de Juventud de la República Bolivariana de Venezuela, en su Título II "Deberes y Derechos de la Juventud", Capítulo III. "Derechos de la Juventud", se encuentra la sección tercera denominada "Derecho al empleo y a la capacitación", allí se establece que "los jóvenes y las jóvenes tienen derecho a la capacitación y a un oficio digno. El Estado, a través de los poderes que lo integran, protegerá a los jóvenes y las jóvenes trabajadores y trabajadoras de toda forma de discriminación, abuso o explotación" (Art. 31).

Algunos países han promulgado leyes de protección a ciertos colectivos, como es el caso de Costa Rica con su Ley General de Protección a la Madre Adolescente[76]. Esta ley crea un Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente que tiene entre sus funciones la de facilitar la incorporación

[76] Ley General de Protección a la Madre Adolescente de Costa Rica, Nº 7735 del 19 de diciembre de 1997, publicada en La Gaceta Nº 12 del 19 de enero de 1998.

de la madre adolescente al trabajo (Art. 4 inciso f). Además, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe crear una bolsa de empleo especial para las madres adolescentes mayores de quince años y "garantizar la aplicación de las medidas contempladas en el ordenamiento jurídico, respecto del trabajo remunerado de las personas adolescentes, la protección y el cumplimiento de sus derechos laborales, según el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley Nº 7739" (Art. 12 inciso d). Ese mismo Ministerio financiará y desarrollará programas y acciones para promover una adecuada inserción laboral de las madres adolescentes mayores de quince años (Art. 12 inciso d).

Este somero repaso acerca del derecho al trabajo de las y los jóvenes permite constatar tanto la existencia de normas internacionales y nacionales que consagran el derecho al trabajo de los jóvenes y establecen el deber de los Estados de garantizar las condiciones para una adecuada inserción en el mundo laboral.

Si bien es cierto que en la mayoría de los países latinoamericanos se carece de leyes generales o leyes marco de juventud y que la legislación existente es "dispersa, fragmentada y débil –a veces contradictoria"[77], también lo es que un grupo de países ya cuenta con leyes de juventud cuyo alcance es integral y abarca, entre otros aspectos, la consagración del derecho al trabajo a la vez que establece el deber estatal de formular políticas para la promoción del trabajo de las y los jóvenes, como será analizado a continuación.

2.2. Políticas públicas relacionadas con el trabajo de la juventud

Las políticas públicas relacionadas con el trabajo de la juventud, han sido recopiladas y analizadas en otros estudios[78], por lo cual aquí no se profundizará en ese tema al no ser el objeto principal de este trabajo. No obstante se hará referencia a menciones sobre políticas públicas y su relación con aspectos normativos.

Existen importantes Convenios y Recomendaciones de la OIT que trazan el camino a seguir en cuanto a la formulación de políticas favorables al trabajo de los y las jóvenes (véase Recuadro Nº 7).

[77] ARAUJO, E: "Marco institucional para el empleo juvenil" en Trabajo decente y juventud. América Latina/Documentos de Base, Volumen I, OIT, Perú, 2007, p. 57.

[78] Por ejemplo, véase: VALENZUELA, M. E.: "Políticas públicas de juventud para la inclusión social y para combatir la desigualdad y discriminación en el mundo del trabajo" en Trabajo decente y juventud, Documentos de Base, Volumen II, OIT, Perú, 2007; TONG, F.: "Políticas, planes y/o programas de empleo juvenil en América Latina 2005 en adelante", OIT/Prejal, 2009. Asimismo, en el marco del proyecto de cooperación CEPAL/ASDI "Mejorando las condiciones y oportunidades económicas y sociales de grupos vulnerables en América Latina", componente "Políticas del mercado de trabajo y grupos vulnerables", se han elaborado estudios sobre las políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Guatemala (BARONI, 2009), Honduras, (OCHOA HERRERA, 2009), Nicaragua (GAMBOA, 2009), Colombia (FARNÉ, 2009) y Bolivia (FARAH, SÁNCHEZ, WANDERLEY, 2009).

RECUADRO 7: Algunos Convenios de la OIT relacionados con la formulación de políticas que impulsen el trabajo de los y las jóvenes

- Convenio (núm. 122) sobre la política del empleo, 1964. Todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente escogido, además, debe tener como objeto "estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del empleo y del subempleo.

- Recomendación (núm. 122) sobre la política de empleo, 1964. Entre los principios generales de la política de empleo está la adopción de "las medidas necesarias para ayudar a los trabajadores, incluidos los jóvenes, (…) a encontrar un empleo productivo y adecuado…". También se refiere a la necesidad de dar prioridad al "grave problema del desempleo entre los jóvenes".

- Recomendación (núm. 169) sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984. Establece que la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido "debería ser considerada como un medio para lograr en la práctica el cumplimiento del derecho a trabajar". Contiene una sección dedicada al empleo de jóvenes y personas desfavorecidas, y enumera algunas medidas especiales a adoptar en el contexto de una política global de empleo, referidas específicamente a los jóvenes.

- Recomendación (núm. 136) sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970. Se aplica a los programas especiales que tienen por objeto permitir que los jóvenes participen en actividades destinadas al desarrollo económico y social de su país y adquieran la educación, calificaciones y experiencia que faciliten posteriormente su actividad económica y fomenten su integración en la sociedad.

En los países de la región latinoamericana ha habido un surgimiento importante de programas, proyectos y acciones dirigido al fomento del trabajo de los y las jóvenes en todas sus expresiones[79]: formación profesional, establecimiento de microempresas, emprendedurismo, etc. Sin embargo, éstos se caracterizan por ser temporales y, aunque algunos han tenido impactos cuantitativos y cualitativos importantes, no han logrado influir en las políticas públicas o transformarse en políticas públicas. Las leyes de juventud establecen la necesidad de formular políticas de fomento del empleo juvenil, las cuales son mencionadas en los planes de juventud de los distintos países; asimismo, muchos países de la región cuentan con programas de trabajo decente y proyectan contar con planes de empleo juvenil

[79] A modo de ejemplo, véase el Observatorio de buenas prácticas que posee Prejal: http://prejal.oit.org.pe/Navegacin/ObservatoriodeBuenasPrcticas/seccion=344&idioma=es_ES.do. En este sitio se podrá conocer un número importante de experiencias en casi todos los países de América Latina.

a corto y mediano plazo. A continuación, un breve repaso de algunas iniciativas de políticas públicas relacionadas con el empleo juvenil.

2.2.1. Políticas de trabajo de los y las jóvenes desde las leyes de juventud

Las leyes de juventud de Ecuador, República Dominicana y Nicaragua señalan la obligación de los Estados de establecer políticas, planes y programas para la promoción del trabajo de los y las jóvenes. A continuación, un recorrido por las disposiciones contenidas en las leyes de esos tres países.

En **Ecuador** la ley de Juventud, en su Art. 15 estipula que las políticas de promoción del empleo juvenil se dirigen al logro de los siguientes objetivos:

a) Crear oportunidades de trabajo dirigidas a la población joven, considerando siempre las particularidades de los distintos grupos poblacionales;

b) Fomentar el desarrollo de pasantías remuneradas, vinculadas a la formación profesional;

c) Conceder créditos para que los y las jóvenes puedan realizar sus proyectos productivos individuales o colectivos;

d) Asegurar que el trabajo no interfiera en su educación, salud y recreación;

e) Asegurar la no discriminación en el empleo y las mejores condiciones laborales a las jóvenes gestantes y a las madres lactantes;

Respetar y cumplir con los derechos laborales y a la seguridad social e industrial.

La Ley General de Juventud de **República Dominicana** se refiere en su Art. 15 a la política sectorial de capacitación y empleo, que tiene por finalidad:

a) Garantizar la inserción en el mercado laboral de los y las jóvenes para facilitar su desarrollo integral y con ello contribuir al desarrollo económico y al bienestar general de la nación.

b) Incrementar las alternativas de inserción laboral para los y las jóvenes mediante la oferta de posibilidades ocupacionales que les permitan la satisfacción de sus necesidades y el mejoramiento de la calidad de vida de los mismos.

c) Establecer ofertas de servicios coordinados de capacitación para jóvenes en el marco del desarrollo de competencias profesionales.

d) Formular iniciativas y estrategias tendentes a enfrentar las dificultades sociales que puedan impedir o limitar el acceso de los y las jóvenes al mercado laboral.

e) Valorar y contabilizar el trabajo voluntario de los y las jóvenes como medio de reconocer e incorporar a las cuentas nacionales su contribución al desarrollo económico nacional.

f) Promover en el marco de la presente "Política de Trabajo y Capacitación para el Empleo", el reconocimiento formal de programas tales como: Empleos de medio tiempo, pasantías, trabajo de verano y otros similares, como mecanismos que potencializan la formación de los y las jóvenes como recursos humanos de alta calificación y competitividad, por lo que deberán ser alentados tanto por el sector público como privado.

Nicaragua contiene disposiciones detalladas sobre los aspectos que debe contemplar la política de promoción del empleo, los cuales están incluidos en el Capítulo IV de la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud. En primer lugar, se estipula que las "políticas de empleo en el campo y la ciudad de las y los jóvenes deben fomentar las oportunidades de trabajo en distintas modalidades para reducir el desempleo, el sub-empleo y generar nuevas alternativas para el ingreso de la juventud al mercado laboral y la promoción de la experiencia laboral y la generación de ingresos que le permita a los jóvenes mejorar sus condiciones de vida" (Art. 8). El fomento de esta política contemplará las siguientes líneas de acción (Art. 9):

1. Sistema de Información para:

a) Diagnosticar las necesidades laborales del mercado nacional y las capacidades que se requieren en técnicos y profesionales, recursos, bienes y servicios.

b) Diseñar programas, planes y proyectos disponibles en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos que permitan a la juventud acceder a información relacionada con la demanda de empleos, a las carreras técnicas y profesionales que oferta el sistema educativo nacional y privado, así como, la forma de acceder a bienes, recursos y oportunidades que ofrece el Estado y la sociedad civil.

c) Que el sistema educativo nacional o privado incluya en su pénsum académico carreras técnicas vocacionales de acuerdo a las necesidades del país.

d) El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos tendrá una oficina en la que se recojan datos con información nacional e internacional que sirva a la juventud para informarse de las capacidades y necesidades del país en el mercado laboral.

2. Generación de empleo

a) Se impulsará un plan nacional de empleo juvenil promovido por el Ministerio del Trabajo, en coordinación con Instituciones del Estado, la Banca Privada,

organismos no gubernamentales nacionales e internacionales relevantes para promover alternativas de empleos que en distintas modalidades y de acuerdo a la demanda del mercado laboral se oferte a las y los jóvenes.

b) Se promoverá que las Instituciones Estatales y privadas, de conformidad a la necesidad de las mismas, contraten como mínimo el 30% de mano de obra juvenil.

c) Se fortalecerá el incremento de empresas, sean estas familiares o particulares, que prioricen la mano de obra juvenil.

d) Se garantizará sin distinción la participación y acceso de las mujeres jóvenes en el mercado del trabajo brindándoles oportunidades de empleo mediante campañas de sensibilización a los empleadores para eliminar la discriminación o diferencias de trato por razones de edad o sexo.

e) Se priorizará la inversión en las localidades con mayor índice de pobreza para garantizar que las jóvenes accedan a empleos y salarios dignos de acuerdo a lo establecido en el Código del Trabajo.

f) Las y los jóvenes con discapacidad tienen derecho a su incorporación al mercado de trabajo en condiciones que les permita sentirse útiles y apoyados (as) en su desarrollo personal a través del empleo.

Estas detalladas disposiciones consisten, en sí mismas, una suerte de lineamientos de políticas de promoción del trabajo de los y las jóvenes. Sin embargo, ninguno de los tres países mencionados cuenta, por el momento, con planes y políticas integrales dirigidas a la promoción del trabajo juvenil. Los lineamientos u orientaciones desde las leyes de juventud ya están definidos, para esos países, ahora el reto es la aplicación. Ese reto aún está pendiente.

2.2.2. Políticas de trabajo de los y las jóvenes desde las políticas de juventud

Las políticas de juventud de tres países, Costa Rica, Colombia y Brasil, se refieren al tema del empleo juvenil, estableciendo al respecto, estrategias, acciones o puntos prioritarios a tomar en cuenta.

Costa Rica. La Política Pública de la Persona Joven de Costa Rica[80], que se complementa con su Plan de Acción[81], en su sección de derechos económicos se

[80] Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven: Política Pública de la Persona Joven, FNUAP, Fundación de Bibliotecas Públicas, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, San José, 2004.

[81] Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven: Plan de acción de la política pública de la persona joven, Proyecto Estado de la Nación, FNUAP, San José, 2006.

plantea como objetivo: "promover el derecho de las personas mayores de 15 años, sin distinción alguna, a una inserción en el mercado laboral que redunde en su desarrollo personal y de la sociedad, tutelado por la legislación costarricense".

Entre las acciones que se propone la Política Pública están: espacios y mecanismos de fortalecimiento de la participación en el cumplimiento de los derechos económicos; información, educación y comunicación; exigibilidad, vigilancia, cumplimiento y restitución de los derechos laborales; educación y capacitación para el trabajo (empleabilidad); fortalecimiento de la oferta institucional y acceso a servicios.

En el año 2008 se llevó a cabo un proceso de evaluación de las políticas de juventud. Sin embargo, éste se centró en el proceso de ratificación de la CIDJ y en los logros obtenidos en el marco del Plan de Acción Mundial para los Jóvenes 2000 y años subsiguientes de Naciones Unidas (PAMJ+10+5), más que en la Política Pública, aunque se denomina evaluación de políticas nacionales de juventud. En el ámbito del empleo, la evaluación determinó la existencia de 26 programas/proyectos/servicios existentes, lo cual refleja un grado de atomización de esfuerzos con "un alcance limitado en el tiempo"[82]. También se evaluó una iniciativa en particular, el "Programa Construyendo Alternativas Juveniles", que se llevó a cabo entre los años 2000 a 2004 cuyo objetivo era fomentar la generación de capacidades y la creación de oportunidades para mejorar las condiciones de inserción laboral de las personas jóvenes en situación de pobreza y riesgo social[83]. No obstante que se reconocieron una serie de logros de esta iniciativa, el Programa cerró en el año 2004 por falta de una estrategia de sostenibilidad.

Colombia. En Colombia la Política Nacional de Juventud[84], establece en uno de sus ejes estratégicos, la ampliación de oportunidades. Este eje estratégico se encarga de plantear aquellos requerimientos que se presentan en la transición entre el mundo de la familia y la escuela y el mundo del trabajo. Los jóvenes consultados durante el proceso de elaboración de esta política insistieron en la necesidad de vincular la educación y el mundo laboral con la necesidad de ampliar la formación hacia una visión empresarial. Hay que trabajar simultáneamente en fortalecer la empleabilidad de jóvenes, mejorar sus condiciones laborales y apoyar los emprendimiento juveniles. En estas tres áreas de trabajo, la Política propone, entre otras, las siguientes acciones:

- Para fortalecer la empleabilidad de jóvenes es necesario: impulsar programas de capacitación y certificación de habilidades y reforzar los mecanismos

[82] Organización Iberoamericana de Juventud, Viceministerio de Juventud: Evaluación de políticas nacionales de juventud en Costa Rica, San José, 2008, p. 24.

[83] Ibidem, p. 50.

[84] Presidencia de la República de Colombia, Programa Presidencial Colombia Joven: Política Nacional de Juventud. Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015, Bogotá, 2004.

institucionales de colocación en empleos formales; promover la generación de conocimiento e información actualizada sobre demanda laboral y oferta de mano de obra en jóvenes, diseñar acciones para facilitar la incorporación de jóvenes al mercado de trabajo en su primer empleo, promover la creación de empleos para jóvenes y ampliar las opciones de formación para el trabajo y las acciones para la certificación.

- Realizar acciones orientadas a mejorar las condiciones laborales de los jóvenes: incorporar en las reformas laborales necesidades específicas de jóvenes trabajadores y promover el respeto de las normas de trabajo en empresas y organizaciones empleadoras de jóvenes.
- Fomento del emprendimiento, se realiza mediante el impulso de proyectos productivos propios, el financiamiento de iniciativas viables y el apoyo a jóvenes emprendedores, así como a través de la creación de mecanismos que permitan ganar experiencia y avanzar realmente, a través de seguimiento y apoyo e incubación de sus experiencias.
- Tratamiento específico a la juventud que vive en zonas rurales: fomentar el desarrollo de la cultura tradicional y promover alternativas productivas, sociales y ambientales para los jóvenes que habitan en zonas rurales. Es necesario promover el relevo generacional en el acceso a la propiedad de la tierra, apoyar y estimular la capacidad productiva de los jóvenes, promover una educación rural con calidad y pertinencia, y promover y facilitar la participación de jóvenes rurales en programas de capacitación y formación profesional adecuados a su medio, que contengan la dinámica de abandono del entorno rural para acceder a recursos educativos y para encontrar una ocupación donde desarrollar las aptitudes laborales adquiridas. Además, debe fomentarse la visión empresarial y la organización de los jóvenes rurales con miras a facilitarles el acceso a factores productivos, al igual que proteger a los trabajadores más vulnerables.

A modo de balance, se ha reconocido que el gobierno ha realizado una inversión presupuestaria importante en temas relacionados con la promoción del trabajo de los y las jóvenes. Los recursos fueron destinados a programas como Red de Apoyo Social-Empleo en Acción y a acciones del SENA dirigidas a la capacitación de jóvenes[85]. Sin embargo, estas inversiones no podrían atribuirse al Plan de Juventud. Actualmente está en proceso de elaboración un nuevo plan que será presentado al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), conocido como "Conpes

[85] Red Camaleón: *Tiempo final para el Conpes de Juventud*, Colombia, 2009, http://www.redcamaleon.com/?q=content/tiempo-final-para-el-conpes-de-juventud

Juventud", que pretende organizar el Sistema Nacional de Juventud y desarrollar el Plan Concertado de Acción para la Juventud Colombiana 2010-2015[86].

Brasil. Brasil también cuenta con una Política Nacional de Juventud, promulgada en el 2006 por el Conselho Nacional de Juventude[87], en la cual se postula la importancia de no segmentar la educación, el mundo del trabajo y la cultura pues están en constante vinculación. Estas tres dimensiones deben considerarse de manera integrada tanto en la construcción de los diagnósticos sobre los jóvenes, como en la elaboración de las directrices para las políticas públicas de juventud. La principal tarea del Estado sería ofrecer políticas, programas y acciones para que el joven pueda construir su trayectoria educacional, su educación profesional y su relación con el mundo del trabajo en condiciones adecuadas.

En la evaluación que se realiza desde la Política, a las iniciativas gubernamentales en el campo de la garantía de trabajo decente y digno para los jóvenes, se afirma que se han dado pocas iniciativas y que las mismas no han logrado el objetivo del trabajo decente[88].

La Política propone como estrategia ampliar de manera significativa los establecimientos de enseñanza profesional mediante la implementación de metodologías de aprendizaje que garanticen contenidos relativos a la enseñanza regular y a la práctica profesional. Aunque se respetan las iniciativas que enfrentan las demandas emergentes que atienden a grupos muy definidos de jóvenes brasileños, se afirma en la Política que el modo de implementación de estos programas es insatisfactorio. Las entidades encargadas no están preparadas para trabajar con jóvenes, lo cual es una contradicción con la intención de estos programas[89]. Se trata, por lo tanto, de encontrar mecanismos que vinculen de manera más efectiva el aumento de los niveles de escolarización, la educación profesional y el acceso al trabajo. Tal vez esa sea una forma de pensar en la constitución de una política estructural de trabajo juvenil, en que se pueda aprovechar lo que ya existe en términos de formación para el trabajo.

En el área del impulso empresarial juvenil la Política Nacional de Juventud de Brasil considera que no es suficiente estimular el "espíritu" emprendedor. Se sugieren medidas gubernamentales que intervengan de acuerdo a la forma en que está organizado el mercado de trabajo dirigiendo las iniciativas juveniles hacia otras modalidades de generación de ingresos. En la perspectiva de garantizar el derecho

[86] Ibidem.

[87] Conselho Nacional de Juventude: Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas, Fundação Friedrich Ebert, São Paulo, 2006.

[88] Ibidem, p. 27.

[89] Ibidem, p. 29.

al trabajo entre los jóvenes, es preciso facilitar la relación de los jóvenes con la administración pública, para por ejemplo, actos sencillos como la apertura o el cierre de una empresa, la normativa que limita los recursos para la creación y manutención de cooperativas y las licitaciones públicas, a fin de favorecer los emprendimientos pautados en los conceptos de economía solidaria. Acciones de este tipo pueden proporcionar alternativas de generación de empleo e ingreso a los jóvenes en las ciudades pero principalmente a los jóvenes del campo, comunidades indígenas, etc. Estos últimos tienen mayores dificultades en relacionarse con las formalidades del mundo del trabajo.

Este rápido recorrido por algunas políticas de juventud y sus referencias a la promoción del trabajo de los y las jóvenes nos permite observar la importancia que tiene el tema del empleo juvenil. No obstante, también se hace evidente que se establecen disposiciones muy generales, con pocos elementos de monitoreo de su cumplimiento

El cumplimiento de las disposiciones sobre empleo juvenil presentes en las políticas de juventud –así como en las otras áreas– depende de la consolidación en cada país del instituto u oficina de juventud, su capacidad de articular y vincular a las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales y de incidir en acciones que vayan más allá de los cambios de gobierno.

2.2.3. Programas de trabajo decente y sus componentes de trabajo juvenil

En la Agenda Hemisférica 2006-2015, se establece la creación de Programas de trabajo decente por país (PTDP) cuyo fin es "promover el trabajo decente como objetivo de la estrategia de desarrollo de los países de la región, contribuir al diseño de un plan nacional de generación de trabajo decente y ejecutar un programa específico de acción de la OIT en cada país, para apoyar la puesta en práctica de dicho plan nacional".

Los PTDP son realizados en consulta con los gobiernos y los interlocutores sociales. Deben estar basados en una o más prioridades de los planes nacionales de generación de trabajo decente, constituir un marco coherente de políticas y medidas que se refuercen mutuamente, orientarse a resultados prácticos y mensurables, y detallar las acciones concretas a través de las cuales la OIT contribuirá al logro de los objetivos definidos en el plan nacional.

En la Agenda Hemisférica se enumeran los pasos que deben seguirse para la formulación e implementación de los PTDP.

En varios de los PTDP elaborados hasta la fecha, se mencionan aspectos relacionados con el trabajo juvenil, como lo ilustra el Recuadro Nº 8.

RECUADRO 8: América Latina y el Caribe: Países que establecen objetivos relacionados con el trabajo juvenil en sus PTDP

País	Objetivo relacionado con la promoción del empleo juvenil
Argentina	Fortalecer y articular políticas públicas para la juventud en educación, empleo y formación profesional.
Belice	Incremento en el acceso a servicios y recursos de los ciudadanos (jóvenes y mujeres en especial) para mejorar su empleabilidad.
Chile	Políticas de empleo juvenil efectivas.
Ecuador	Aumento del empleo para jóvenes.
El Salvador	En el diseño del Plan Nacional de Empleo (PNE) se apoyará un componente especialmente dirigido a grupos vulnerables, poniendo énfasis en los grupos de jóvenes y mujeres. Entre los efectos del Programa se prevé la adopción tripartita de la política y el Plan Nacional de Empleo con un programa de trabajo decente para los jóvenes y el desarrollo de las Mipymes.
Honduras	Fomento del trabajo decente con énfasis en los jóvenes, el desarrollo de Mipyme, reducción de la informalidad y el subempleo, mejora de los servicios de empleo, formación profesional e información sobre el mercado laboral, en un marco de equidad.
República Dominicana	El Plan Nacional de Empleo (PNE), otorgará especial importancia al apoyo de un componente para la promoción del empleo y el trabajo decente para jóvenes, y particularmente de mujeres jóvenes.
México	Políticas públicas y programas para la inserción laboral de los jóvenes.
Nicaragua	Plan de empleo juvenil con marcos operativos e institucionales validados tripartitamente.
Panamá	Contar con un plan de empleo juvenil ejecutado satisfactoriamente.
Paraguay	Inserción laboral de los jóvenes.
Perú	Aumento del empleo para jóvenes

Fuente: PTDP y OIT.

Estos objetivos, planteados en instrumentos de políticas relacionadas con el trabajo en los distintos países, son de gran importancia, pues incorporan la promoción del trabajo de los y las jóvenes en estrategias nacionales más amplias relacionadas con el contexto laboral.

2.2.4. Planes de empleo juvenil

La elaboración de planes de acción sobre empleo juvenil es una propuesta del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes (YEN, por sus siglas en inglés), avalada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que en dos resoluciones[90] alientan a los países a preparar estudios y planes de acción nacionales sobre empleo de los jóvenes con la ayuda de la OIT, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, y con la participación de los propios jóvenes, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los compromisos contraídos por los Estados, especialmente en relación con el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. El Grupo de Alto Nivel de YEN ha sugerido que los planes de acción nacionales se enfoquen en cuatro prioridades: la aptitud para el empleo, la igualdad de oportunidades, el espíritu empresarial y la creación de empleo.

Los planes de empleo juvenil son mecanismos para brindar un enfoque integrado y completo sobre el empleo juvenil, que articule a los diferentes actores que tienen competencias en el tema. Se parte de la base de que el problema del empleo juvenil no debe ser abordado a través de intervenciones fragmentadas y aisladas, sino que se requiere una acción sostenida y concertada –de parte de diferentes actores– sobre una diversidad de temas políticos[91]. Los planes de empleo juvenil pueden estar integrados en los planes de acción nacionales en materia de empleo o publicados como documentos separados.

Hasta el año 2007, diecinueve países (siendo cuatro de América: Brasil, Jamaica, República Dominicana y Ecuador) se habían ofrecido como países líderes para participar en la Red de Empleo de los Jóvenes (YEN), adquiriendo el compromiso al más alto nivel de compartir experiencias y guiar en la formulación de planes de acción nacional sobre empleo juvenil. En un informe publicado ese mismo año, YEN realiza un análisis de los planes de acción nacionales y de los informes presentados por 41 países[92].

[90] Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución sobre la promoción del empleo de los jóvenes (A/RES/57/165) de diciembre de 2002 y la Resolución A/RES/58/133 de enero de 2004, sobre políticas y programas relativos a la juventud.

[91] ROSAS, G, ROSSIGNOTTI, G.: Guía para la preparación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT, Lima, 2009.

[92] United Nations: Review of National Action Plans on Youth Employment. Putting Commitment into Action, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2007.

Asimismo, la OIT ha publicado una guía para la preparación de planes de acción nacionales sobre empleo juvenil[93], que orienta metodológicamente, paso a paso, sobre cómo elaborar estos planes. Dicha Guía sugiere como marco de referencia el enfoque del ciclo de políticas –es decir, un análisis situacional y la identificación de los problemas principales, la generación de opciones de políticas y la planificación para la implementación, con el objetivo de cubrir todos los aspectos de desarrollo que son instrumentales y que conllevan a la adopción de una política de empleo juvenil y su plan de ejecución[94].

Hasta diciembre de 2009, únicamente Perú ha aprobado su plan de empleo juvenil. En Ecuador se elaboró un "Plan nacional de acción para la promoción del empleo juvenil con enfoque de género" en el año 2006[95], que no se está implementando. En El Salvador, en el año 2005, se formularon unos lineamientos de políticas y programas de fomento del empleo juvenil, sentando las bases para un plan en ese sentido[96], que no ha sido formalizado ni aprobado hasta el momento.

Asimismo, como ya se ha mencionado, en los programas nacionales de trabajo decente aprobados por algunos países, se ha adquirido el compromiso de elaborar un plan de empleo juvenil, o de incluir los componentes de empleo juvenil en planes y acciones generales.

Además, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se ha creado en el 2006 un Fondo, que es un instrumento de las Naciones Unidas, que financia y apoya esfuerzos nacionales para acelerar el progreso en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[97]. Apoya más de 120 programas en distintas áreas, entre las cuales está el área temática juventud, empleo y migración. Para América Latina se están implementando programas para esta área en Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú (véase Recuadro Nº 9). Cada uno de estos programas responde a las realidades y necesidades nacionales, no obstante todos se proponen la formulación de planes o políticas de empleo juvenil. Por lo tanto, la región está en el umbral de la elaboración, y eventual adopción de planes de empleo juvenil o de su incorporación en políticas o planes de empleo más generales.

[93] ROSAS, G; ROSSIGNOTTI, G.: Guía para la preparación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT, Lima, 2009.

[94] Ibidem.

[95] Ministerio de Trabajo y Empleo, República del Ecuador: Plan nacional de acción para la promoción del empleo juvenil en Ecuador, con enfoque de género, Plan de acción inmediata 2006, Plan a mediano plazo 2006-2008, Comisión del Ministerio de Trabajo y Empleo de Ecuador encargada de la elaboración del Plan, borrador del 10 de junio de 2006, Quito.

[96] IUDOP-UCA: *Lineamientos estratégicos de políticas y programas de "Fomento del Empleo Juvenil"*, Proyecto "Integración de jóvenes al mercado laboral" CEPAL/GTZ, MINTRAB, Secretaría de la Juventud, San Salvador, 2005.

[97] UNDP: Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio, http://www.undp.org/mdgf/spanish/

RECUADRO 9: Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Área temática juventud, empleo y migración.

Programas conjuntos aprobados para América Latina

Paraguay: Juventud: capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social

El objetivo es ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente de las trabajadoras domésticas remuneradas (TDR) a través del emprendedurismo, la capacitación técnica y laboral, el uso de las remesas y el mayor respeto a sus derechos desde una perspectiva de igualdad de género. El programa se ubica en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y del Programa de Trabajo Decente. Se espera que sus efectos contribuyan a: a) incorporar en la agenda pública la problemática laboral de la juventud, en particular la de las mujeres y trabajadoras domésticas remuneradas; b) ampliar las oportunidades de empleo y mejorar sus aptitudes para el mismo, c) potenciar el efecto positivo de las remesas provenientes del exterior en la juventud que quedó en Paraguay y, d) disminuir las causas que impulsan la migración, tanto interna como hacia el exterior y mejorar la información con que cuentan los potenciales migrantes

(Fuente:http://www.undp.org/mdgf/docs/Paraguay%2010%20October_Signed%20doc_ProgramaConjuntoJEM_Paraguay-firmas.pdf).

Perú: Promoción del empleo y las MYPE de jóvenes y gestión de la migración laboral internacional

El objetivo central es aumentar y mejorar las oportunidades de inserción laboral de los y las jóvenes para que puedan encontrar un empleo decente, mediante la promoción del empleo y los micro-negocios y microempresas (MYPE) de jóvenes, y gestionar la migración laboral internacional juvenil, con énfasis en las mujeres jóvenes. Para ello se requiere de la elaboración, debate, aprobación, posicionamiento y aplicación de una política nacional de promoción del empleo juvenil y el fortalecimiento orgánico e institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Entre los resultados que se espera obtener, está una política nacional para la Promoción del Empleo de Jóvenes, que contribuirá a incrementar sus oportunidades y a mejorar sus condiciones de trabajo, formulada en un marco de igualdad de derechos y de género, que se consultará y debatirá con las partes interesadas para su posterior aprobación e implementación

(Fuente: http://www.undp.org/mdgf/docs/Signed_JP_Peru_YEM_Jan%2709.pdf)

Nicaragua: Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes (2009-2012)

El principal objetivo del programa es apoyar los esfuerzos nacionales para la identificación, desarrollo e implementación de medidas que mejoren el acceso a un empleo digno de las personas jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social de zonas urbanas y rurales, contribuyendo así a prevenir los efectos negativos del fenómeno migratorio. Para alcanzar este objetivo, se definieron 3 efectos, dos de los

cuales se ejecutarán en 11 municipios de 6 departamentos, constituyéndose en un programa piloto a fin de crear modelos de intervención para el fomento del empleo y del emprendedurismo juvenil y la prevención de las causas y consecuencias negativas de la migración juvenil. El tercer efecto se orientará a fortalecer las capacidades y competencias de las instituciones nacionales, dentro del marco del diálogo tripartito, para definir e implementar políticas y programas de fomento de empleo juvenil y prevención de las consecuencias negativas de la migración

(Fuente: http://sdnhq.undp.org/opas/es/proposals/suitable/1416).

Honduras: Desarrollo humano juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración en Honduras (2009 a 2011).

Su propósito es contribuir a generar oportunidades dignas de empleabilidad y empresarialidad a nivel local de cara a desincentivar las intenciones de migración sobre todo la migración irregular, en jóvenes entre 15 y 29 años, en situación de vulnerabilidad; para lograrlo el Programa incrementará la capacidad de inserción de manera digna en el mercado laboral y fomentará el emprendedurismo, promoviendo condiciones de equidad; a través de un enfoque de cadenas productivas, con fuerte potencial para la generación de empleo digno. Contempla también el fortalecimiento de marco institucionales y locales para la promoción del empleo digno para la juventud y el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo, arraigo e identidad a través de la construcción de una visión de desarrollo local en base a principios y valores compartidos (Fuente: http://www.undp.org/mdgf/docs/Signed_JP_Honduras_YEM (Rd-2)04_Feb%2709.pdf).

Costa Rica. Ventanilla única para el empleo juvenil de Desamparados y Upala

Su objetivo general es contribuir en el aumento de las oportunidades de acceso de las personas jóvenes –mujeres, rurales, migrantes y en situación de vulnerabilidad- a empleos de calidad mediante el mejoramiento de su empleabilidad, la vinculación laboral y su emprendedurismo. Entre los resultados que se espera alcanzar están: 1. Jóvenes en situación de vulnerabilidad, con especial atención a mujeres, migrantes, de las comunidades de Upala y Desamparados cuentan con un programa integrado (ventanilla) que les facilita el acceso a oportunidades y servicios que mejoran la vinculación laboral, la empleabilidad y el emprendedurismo. 2. Políticas coordinadas y coherentes e instituciones con capacidad fortalecida para mejorar la empleabilidad y el emprendedurismo de los jóvenes (Fuente: http://www.aecid.cr/Fichas%20de%20Resumen/PROGRAMA%20DESARROLLO%20SOSTENIBLE/VENTANILLA%20UNICA%20PARA%20EL%20EMPLEO%20JUVENIL.pdf).

El Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil de Perú[98]

El proceso para la elaboración de este plan se inició en el año 2007 y fue apoyado por La Oficina Subregional Andina de la OIT y el Proyecto Prejal.

[98] Resolución Ministerial Nº 272-2009-TR, Aprueban Plan Sectorial para la Promoción del Empleo Juvenil 2009-II al 2012-I, 22 de septiembre de 2009.

El Plan, cuyo alcance va del 2009-II al 2012-I, formula como sus desafíos facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, en un marco de trabajo decente. Se articula en cuatro componentes: empleo, empleabilidad, emprendimiento y equidad. El objetivo general es desarrollar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo digno y productivo. Sus objetivos son los siguientes:

1. Empleo: promover, incrementar y mejorar la inserción productiva de los jóvenes.

2. Empleabilidad: promover e incrementar el acceso a la capacitación técnica de calidad para el empleo productivo.

3. Emprendimiento: incrementar y mejorar las capacidades emprendedoras de los jóvenes y el desarrollo de sus emprendimientos.

4. Equidad: promover la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral.

La estrategia de implementación involucra un esfuerzo de gestión a nivel nacional, descentralizado y promotora del diálogo social con los jóvenes. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es el encargado de desarrollar la implementación de políticas y programas de generación de empleo digno y productivo, para lo cual pondrá énfasis en la promoción del empleo juvenil. Asimismo, los gobiernos regionales y locales desempeñan papeles fundamentales en la promoción del empleo digno y productivo y la inserción en el mercado de trabajo, por lo cual se contempla la formulación de planes regionales de empleo juvenil.

La ejecución y monitoreo del Plan está a cargo de la Comisión Sectorial de Implementación, Seguimiento y Monitoreo del Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil 2009-II al 2012-I. Esta Comisión está integrada por el Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, el Viceministro de Trabajo, el Director Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional, el Director Nacional de Inspecciones Laborales, el Director Nacional de Relaciones de Trabajo, el Director Nacional del Programa Construyendo Perú y el Director Ejecutivo del Programa de Capacitación Laboral Juvenil-Projoven.

2.3. Algunos mecanismos legales para promover la inserción laboral

Como ya se ha mencionado, la CIDJ se refiere específicamente al derecho al trabajo de las personas jóvenes y al deber del Estado de hacer realidad este derecho. A ello también se refieren en forma expresa algunas leyes para la juventud que ya fueron citadas.

Más allá de la consagración del derecho de las personas jóvenes al trabajo, ¿cuál es el papel que le corresponde a la legislación en la tarea de promover el trabajo de los y las jóvenes? La respuesta está en la Resolución relativa al empleo de los jóvenes adoptada por la OIT el 15 de junio del 2005: "Si bien no resulta posible crear empleo directamente a través de la legislación sino solamente fomentarlo, se reconoce que una legislación laboral basada en las normas internacionales del trabajo puede ofrecer protección en el empleo y respaldar el aumento de la productividad, condiciones básicas para crear trabajo decente, en especial para los jóvenes. La legislación del trabajo y los convenios colectivos, cuando existan, deberían aplicarse a todos los trabajadores jóvenes, incluidos los que actualmente carecen de protección debido a relaciones de trabajo encubiertas"[99]. De lo anterior se deduce, en primer lugar, que la legislación debe ser protectora de las personas jóvenes trabajadoras, y, en segundo lugar que puede fomentar el empleo.

Algunos de los Convenios y Recomendaciones de la OIT, que ya han sido citados, enumeran ciertas formas en que la legislación puede promover el trabajo. Sin embargo, es importante enfatizar que la legislación debería estar vinculada con una política nacional de empleo con un componente dirigido a la inserción laboral de los y las jóvenes, o bien, con un plan de empleo juvenil. La legislación puede promover el diseño de políticas o ser un producto de esas políticas, lo que es importante es que no haya desvinculación entre la legislación nacional y las políticas nacionales. Es preciso que las leyes tengan claros mecanismos de ejecución (presupuesto, promoción, coordinación interinstitucional, vigilancia y monitoreo, evaluación, etc.), para garantizar el fomento del empleo juvenil y la protección de las personas jóvenes trabajadoras, estos mecanismos deberían estar diseñados y/o ser ejecutados desde las políticas públicas.

En el Informe sobre Trabajo Decente y Juventud en América Latina (OIT 2007) se destacan tres mecanismos que intentan estimular la demanda laboral juvenil a través de esquemas legales diferenciados para los jóvenes: los contratos de aprendizaje, las leyes de primer empleo y las regulaciones especiales en el salario mínimo. De inmediato, interesa analizar algunos ejemplos nacionales de contratos de aprendizaje y leyes de primer empleo, para luego culminar con algunas reflexiones acerca del debate actual sobre la flexibilidad y la inserción laboral juvenil.

2.3.1. El contrato de aprendizaje y otros esquemas

El contrato de aprendizaje es una figura que tiene muchos años de existencia y que está contemplada en la mayoría de las legislaciones de la región. Siguiendo a BARBAGELATA, se puede decir que "…su característica definitoria la da, sin perjuicio

[99] OIT: "Resolución relativa al empleo de los jóvenes" en Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93.ª reunión, Ginebra, 15 de junio de 2005.

de otras exigencias complementarias que se han ido agregando, la circunstancia de impartirse total o parcialmente en un ambiente laboral y en situaciones reales de trabajo, bajo las instrucciones y la supervisión del propio empleador o de un trabajador experimentado"[100].

Los elementos identificatorios del contrato de aprendizaje coinciden con los contenidos de la Recomendación (núm. 60) sobre el aprendizaje, 1939, de la OIT: se trata de un vínculo de naturaleza contractual, cuyo plazo de duración se encuentra pactado de antemano y del que se derivan obligaciones recíprocas para el empleador y el aprendiz. "El elemento verdaderamente relevante para la definición de esta figura consiste en la presencia de la obligación del empleador de otorgar al aprendiz una formación profesional previamente establecida, la que debe ser impartida con un carácter metódico y explícito, entendiéndose por esto último, que las habilidades adquiridas por el aprendiz no deberían ser exclusivamente aquellas derivadas naturalmente del mero hecho de desempeñar una tarea"[101].

De un exhaustivo estudio de legislación comparada que incluye a una extensa lista de países alrededor del mundo, realizado por BARBAGELATA, se puede dar cuenta de una tendencia a la promoción de este tipo de contratos. Esta tendencia va de la mano con las dificultades de inserción de las personas jóvenes al mercado laboral.

Es importante mencionar que se ha cuestionado la efectividad de los contratos de aprendizaje. Según BARBAGELATA las evaluaciones negativas del contrato de aprendizaje se refieren a tres grandes epígrafes: resultados mediocres, aun en países que han introducido importantes cambios con la intención de superar las críticas al aprendizaje tradicional; inadecuación de esta modalidad a las necesidades de las empresas; insuficiencia del aprendizaje como instrumento para alcanzar una cualificación[102]. Pero también existen una serie de argumentos favorables al contrato de aprendizaje, como las que se refieren a la evolución de esta modalidad en diversas legislaciones y a la adopción de esquemas flexibles, con controles adecuados y con planes de aprendizaje actualizados.

Este contrato ha sido tradicionalmente un contrato laboral, sin embargo algunos países influenciados por la corriente flexibilizadora, han "deslaboralizado" el contrato.

A continuación, se presentan dos experiencias nacionales que ilustran, por un lado, la utilización de contratos de aprendizaje en un contexto de modalidades contractuales dirigidas a promover la inserción laboral de jóvenes –el caso de

[100] BARBAGELATA, H. H.: *Formación y legislación del trabajo*, 2ª. Ed., Cinterfor, Montevideo, 2003, p. 65.

[101] GARMENDIA ARIGON, M: *Derecho del trabajo y formación*, Oficina Internacional del Trabajo, Cinterfor, República Oriental del Uruguay, 2003, p. 58.

[102] BARBAGELATA, op. cit, p. 130.

Uruguay- y por otro, la "deslaboralización" del contrato de aprendizaje, es decir, la eliminación de su carácter de contrato laboral –el caso de Colombia.

a) La Ley 16.873 de Uruguay

En el año 1997 en Uruguay se promulgó la Ley núm. 16.873 del 3 de octubre[103], su objetivo es facilitar el acceso a un empleo formal a las personas jóvenes y complementar a través de una experiencia práctica de trabajo los conocimientos teóricos derivados de la capacitación. Ha pasado más de una década y el país ha acumulado experiencia importante en la aplicación de esta ley que, además, ha sido ampliamente analizada por diversos estudios[104], ha sido evaluada y tomada de ejemplo en otros países para la preparación de proyectos de ley similares.

La Ley prevé cuatro modalidades contractuales:

- **Contrato de práctica laboral para egresados**. Este tipo de contrato podrá ser convenido con jóvenes de hasta 29 años, con formación previa y en busca de su primer empleo vinculado con la titulación que posean, con el objeto de realizar trabajos prácticos o complementarios y aplicar sus conocimientos teóricos. El joven trabajador debe acreditar fehacientemente haber egresado de las universidades, centros públicos o privados habilitados de formación docente, de enseñanza técnica, comercial, agraria o de servicios.

  El contrato, que deberá pactarse por escrito, tendrá una duración que no podrá ser inferior a 3 meses ni exceder de los 12 meses. Al finalizar el contrato los empleadores deberán extender una constancia que acredite la experiencia adquirida por el joven practicante en el puesto de trabajo.

- **Becas de trabajo.** Su objeto es posibilitar que jóvenes de 15 a 24 años pertenecientes a sectores sociales de bajos ingresos se vinculen a un medio laboral y realicen una adecuada primera experiencia laboral. Las becas deberán pactarse por escrito y no podrán exceder de 9 meses de duración. El Instituto Nacional del Menor, el Instituto Nacional de la Juventud y la Administración Nacional de Educación Pública podrán acordar con organismos públicos estatales o no estatales, así como con empresas privadas, becas de trabajo.

- **Contrato de aprendizaje**. Es una formación profesional en virtud de la cual un empleador se obliga a ocupar a una persona no mayor de 29 años y enseñarle o hacerle enseñar, íntegra y metódicamente de acuerdo con un

[103] Ley Nº 16.873 Establécense requisitos y otórganse beneficios a empresas que incorporen jóvenes en las modalidades contractuales que se prevén, 3 de octubre de 1997.

[104] Un análisis de las características de esta ley se encuentra en: GARMENDIA ARIGON, M.: *Derecho del trabajo y formación*, Oficina Internacional del Trabajo, Cinterfor, República Oriental del Uruguay, 2003.

programa establecido por un instituto de formación técnico-profesional, un oficio calificado o profesión, durante un período previamente fijado y en el curso del cual el aprendiz está obligado a trabajar al servicio de dicho empleador. Este contrato deberá pactarse por escrito entre la empresa, el aprendiz y la institución de formación técnico-profesional, pública o privada habilitada, responsable del proceso de formación. En el Art. 15 se señalan los elementos que debe contener el pacto señalado. El plazo de duración deberá adecuarse a los planes y programas de formación, a las exigencias de la calificación a la que se aspira y a los conocimientos de base que posee el aprendiz, no pudiendo superar, en ningún caso, el plazo máximo de 24 meses. Expirada la duración máxima del contrato ningún trabajador podrá ser contratado bajo esta modalidad por la misma o distinta empresa.

- **Contrato de aprendizaje simple.** Podrán ser convenidos entre empleadores y jóvenes de hasta veinticinco años de edad. En estos contratos el empleador se obliga a proporcionar trabajo e impartir capacitación en forma metódica durante un período determinado, brindando al aprendiz los conocimientos prácticos necesarios para el desempeño adecuado de un oficio o puesto de trabajo calificado. El empleador deberá nombrar un instructor de entre sus empleados y podrá tener como máximo tres aprendices. Las partes acordarán el plazo del contrato, el que podrá fijarse entre cuatro y seis meses, teniendo en cuenta el tipo de capacitación que recibirá el aprendiz.

Las empresas participantes deben cumplir los siguientes requisitos:

a) Acreditar que están en situación regular de pagos con las contribuciones especiales de la seguridad social.

b) No haber efectuado, en los 60 días anteriores a la contratación ni efectuar durante el plazo de la misma, despidos ni envíos al seguro por desempleo al personal permanente que realice iguales o similares tareas a las que el joven contratado vaya a realizar.

c) Que tengan por lo menos un año de actividad en el país.

d) Que el porcentaje de contratos bajo cualquiera de las modalidades previstas en la ley no exceda el 20% del total de trabajadores de la empresa. En el caso de empresas unipersonales o empleadores que ocupen hasta cinco trabajadores no podrán incorporar más de un contratado.

Los jóvenes que se contraten deberán ser inscritos en la Inspección de Trabajo, gozando de todos los derechos y beneficios establecidos en las normas laborales, salvo el subsidio por el seguro por desempleo.

Le corresponde al Instituto Nacional de la Juventud y a la Junta Nacional de Empleo evaluar cada dos años los resultados de su aplicación.

En una evaluación realizada en el año 2001 por parte de la Unidad Coordinadora de Projoven[105], de aproximadamente 1.050 contratos celebrados hasta ese momento, se encontró que la modalidad contractual más utilizada había sido la práctica laboral para egresados que acumulaba el 56% del total de contratos ingresados. Este dato responde a que esta figura ha sido la utilizada por el Programa Projoven, que se convirtió en la principal usuaria de la Ley. No obstante, las instituciones de nivel superior (Universidades, Centro de Diseño Industrial) y de otras de formación profesional (Talleres Don Bosco) han priorizado la modalidad de contrato de aprendizaje.

Otra evaluación, que incluyó entrevistas y talleres con representantes de las instituciones ejecutoras de la ley[106], proporciona información interesante sobre los resultados de aplicación de esta ley y sobre su efectividad. Algunos resultados de esta evaluación son los siguientes:

- **Desconocimiento de la ley y falta de promoción**. La Ley es poco conocida por las empresas, por los profesionales que las asesoran y por los propios jóvenes. Este desconocimiento se agudiza en las zonas del interior del país, donde hay dificultades para aplicarla pues el registro de los contratos está centralizado en Montevideo. Ha faltado una labor de promoción de la ley por parte de las autoridades relacionadas con la juventud en el país. Inclusive algunas oficinas departamentales del Ministerio de Trabajo desalentaron la utilización de la Ley, probablemente por falta de capacitación y de conocimiento de los objetivos de la misma.

- **Requisitos burocráticos**. Sin embargo, el desconocimiento de la ley no resulta ser el principal obstáculo a su aplicación, sino los requisitos formales y burocráticos exigidos en la reglamentación de la misma. En algunos casos estos trámites fueron asumidos por algunas instituciones, como es el caso

[105] Unidad Coordinadora del Programa Projoven: Evaluación de la implementación de la Ley 16.873 de formación e inserción laboral de jóvenes, Documento de trabajo, Uruguay, 2001, http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/legisl/doc/uru/i/projov.htm.

Projoven es un programa del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional y la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en acuerdo con el Instituto de la Juventud. Complementariamente desarrolla un componente dirigido a jóvenes en seguro de desempleo. La gestión está a cargo de una Unidad Coordinadora. Su finalidad es apoyar a los jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante de procesos de formación laboral, efectivamente articulados con las demandas de recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo. Hasta el momento se ha trabajado, desde el año 94, con más de 22.000 beneficiarios. INEFOP/MTSS/INJU/MIDES: Pro joven, http://www.projoven.gub.uy/projoven.htm.

[106] Pro joven: Evaluación Ley 16.873, s.f., Uruguay, http://www.projoven.gub.uy/Pag-Ley/EVAL-DE-LEY-Cap-4.pdf.

del Programa Projoven que se encargó de gestionar los trámites para las empresas, lo cual facilitó la contratación de jóvenes.

- **Desconfianza**. Otro obstáculo es la desconfianza de los empresarios en la Inspección de Trabajo –entidad ante la cual deben registrarse los contratos y a la que corresponde la fiscalización del debido cumplimiento de los mismos– que es vista como un ente controlador y represor y no como promotor del empleo. "La promoción de la aplicación de la ley precisaría de entidades propiciadoras que las empresas y los jóvenes consideraran más "amigable". Esta contradicción de percepciones puede ser un factor para explicar las dificultades en la aplicación de la ley. Puede sostenerse que en la aplicación de la ley se ha estado "apretando el acelerador y el freno al mismo tiempo" impidiendo avances significativos".[107]

- **Vinculación**. La ley ha sido utilizada como un instrumento para relacionar las entidades educativas y de capacitación con los demandantes de trabajo. Algunas universidades han considerado la ley como una herramienta adecuada para la práctica obligatoria que exige su plan de estudios. Sin embargo, otras instituciones educativas ya realizaban vínculos con empresas antes de la aprobación de la ley, por lo cual consideran que el éxito de obtener inserciones laborales se basa en otras premisas que no necesariamente dependen de la ley, por ejemplo, el trabajo con las empresas, el diseño de los cursos, los contactos previos, el trabajo con el joven y la articulación con la empresa.

- **Efectividad de los incentivos**. Las exoneraciones previstas en la ley operan como un primer "enganche" para la negociación de los contratos. Algunos reconocen que han encontrado empresarios que han usado la ley, fundamentalmente por las exoneraciones, en especial aquellos que están en situaciones difíciles, utilizando de esta manera la ley como "la parte más cruel de la flexibilidad laboral"[108]. También se mostró como motivador para las empresas que los contratos sean a término fijo y que la entidad de capacitación opere como seleccionadora de personal. Sin embargo, la mayoría de las personas consultadas coincidieron que la ley es usada en pocos casos y que las empresas prefieren optar por el régimen común.

A pesar de todas las limitaciones de la ley, las entidades de capacitación consideraron que ha tenido un impacto favorable sobre el empleo de los jóvenes. Muchas pasantías se terminan convirtiendo en inserciones definitivas. Pero se advierten algunas dificultades, algunas de tipo coyuntural, como el temor a un compromiso prolongado en un contexto económico desfavorable,

[107] Ibidem.

[108] Ibidem.

y otras de tipo salarial, como una tendencia al congelamiento salarial en los contratos a plazo.

Las sugerencias de posibles modificaciones, propuestas en el proceso de evaluación antes mencionado, giraron en torno a tres ejes: la modificación de la acción del Estado, la modificación de las exigencias y/o beneficios y la flexibilización del encuadre legal de los contratos. También consideraron importante desarrollar una labor de difusión de la ley. En síntesis las sugerencias fueron las siguientes:

- Promover un rol más dinámico del Estado en la promoción de la ley. Las entidades lo reclaman y están dispuestas a contribuir en dicho esfuerzo.

- La mera difusión se considera que no es suficiente para incrementar la aplicación de la ley. Se sugiere trabajar sobre las condiciones exigidas para la inscripción de los contratos y especialmente flexibilizar las modalidades contractuales. Dos aspectos fueron indicados: el plazo de los contratos y la posibilidad de renovar los contratos en circunstancias especiales.

- En la posibilidad de flexibilizar las exigencias normativas se prioriza la idea de tener en cuenta las diferentes poblaciones objetivos que han utilizado la ley. Se propone que la ley contemple las importantes diferencias socio económicas y de dificultades de acceso al mercado de trabajo entre los jóvenes beneficiarios de programas como Projoven y los universitarios.

Actualmente (diciembre 2009), el Poder Legislativo tiene en estudio varios proyectos de ley relacionados con el empleo juvenil[109]. Uno de ellos se denomina "Desarrollo laboral de la juventud"[110] y pretende derogar la Ley 16.873. En la exposición de motivos se realiza un breve balance de la Ley 16.873 y se afirma que no resultó ser un instrumento que hubiera impacto en el desempleo juvenil de forma importante, aunque se reconoce que no era de esperar que la norma operara con esa finalidad, se le reconoce como un ensayo interesante de articulación "siempre dificultosa y no ajena a los prejuicios" entre la educación y el mundo del trabajo.

El objetivo del proyecto de ley es "fomentar el acceso al trabajo y su mantenimiento, la capacitación, la formación y las competencias laborales de los y las jóvenes, priorizando aquellos con dificultades de inserción laboral

[109] Así, por ejemplo, está el Proyecto de Ley Fondo de Apoyo al Empleo Juvenil (Repartido Nº 1623, julio de 2009), el de exoneraciones tributarias para el desarrollo del empleo juvenil (Repartido Nº 1622 de julio de 2009), véase: http://www.parlamento.gub.uy/Portadas/index1024.html

[110] República Oriental del Uruguay, Poder Legislativo, Cámara De Representantes: *Proyecto de Ley Desarrollo Laboral de la Juventud*, Comisión de Legislación del Trabajo, Repartido Nº 1449, noviembre de 2008, http://200.40.229.134/indexDB/Repartidos/ListarRepartido.asp?Id=5254

o educativa o que hubieran desertado del sistema de educación básica obligatoria y que pertenecieran a hogares de bajos ingresos". Se pretende que este proyecto contribuya con "un punto de vista más general y amplio así como más flexible en sus posibilidades de ejecución, de la problemática del empleo y la capacitación juvenil". El proyecto presenta una variedad de opciones para el/la joven en cuanto a capacitación y desarrollo de competencias, la formación para la empleabilidad, el aprendizaje permanente y hasta la posibilidad de la reinserción educativa del/la joven que hubiera abandonado la educación básica obligatoria. Se establece un único tipo contractual, el contrato de desarrollo laboral, que será concertado entre el/la joven y la empresa, con participación de la Institución de Desarrollo Laboral Juvenil, el plazo deberá estar en función de los contenidos del proyecto de desarrollo laboral y no podrá ser inferior a tres meses ni exceder los 18 meses. En cuanto a los beneficios a las empresas, se abandona el tradicional de las exoneraciones a la seguridad social, "por considerar que establece un muy débil compromiso de la empresa con el proyecto, para ir a una propuesta que se entiende más acorde con la idea sistémica del proyecto", esta consiste en la subrogación en materia salarial, un crédito equivalente al salario nominal que abone al joven el cual podrá ser utilizado en aprendizaje y formación permanente de su planilla de trabajadores a través de la Junta Nacional de Empleo, el establecimiento de un etiquetado que informe a los consumidores sobre los programas de desarrollo laboral juvenil.

b) El caso de Colombia

La "Ley 789 de 2002 por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo", más conocida como reforma laboral, tiene como objetivo la creación de empleos mediante la flexibilización de las regulaciones del mercado laboral. Pretende formalizar el empleo y aumentar la generación del mismo mediante la remoción de algunos obstáculos.

La Ley 798 consta de cuatro partes parcialmente independientes que tienen los siguientes propósitos: acopiar recursos para atender las necesidades inmediatas de los desempleados, la creación de varios estímulos para la generación de empleo, calificados como auxilios transitorios orientados a incrementar la demanda por empleo de trabajadores no calificados y otros grupos vulnerables (entre los que están personas entre los 16 y los 25 años), la reglamentación de los contratos de aprendizaje y la regulación del mercado de trabajo para los aprendices, y, diversas disposiciones orientadas a flexibilizar los contratos laborales, entre las cuales figura: la ampliación de la

jornada diurna, la reducción del recargo por el trabajo dominical y festivo y la reducción de la indemnización por despido sin justa causa[111].

La reforma introduce una nueva definición del contrato de aprendizaje, al que califica de una "forma especial dentro del derecho laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa" (Art. 30). Tiene la clara finalidad de facilitar la formación de las ocupaciones, "por eso no es un contrato de trabajo", sino un contrato "sui géneris"[112]. La subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje; la formación se recibe a título estrictamente personal. El aprendiz recibe lo que la ley denomina "un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario" y que puede ser menor al salario mínimo legal.

A pesar de no ser un contrato de trabajo, se estableció que durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz estaría cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, la cotización sería cubierta plenamente por la empresa patrocinadora; durante la fase práctica, el aprendiz estará afiliado al Sistema de Riesgos Profesionales por la Administradora de Riesgos Profesionales que cubre a la empresa patrocinadora.

Los empleadores de todas las actividades, que ocupen por lo menos 15 trabajadores, tienen la obligación de contratar aprendices. La ley anterior (Ley 188 de 1959) establecía tal obligación para los empleadores con un capital mínimo o que ocupe un número de trabajadores permanente no inferior a 20. La determinación de la cuota de aprendices para cada empresa obligada la hará el SENA, en razón de un aprendiz por cada 20 trabajadores y uno adicional por fracción de 10 o superior que no exceda de 20.

La reforma introduce la posibilidad de monetizar la cuota de aprendizaje, pues los obligados podrán cancelar al SENA una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, por un salario mínimo legal vigente bajo el entendido que no contratan a ningún aprendiz. En caso de que la monetización sea parcial, ésta será proporcional al número de

[111] Véase un análisis de esta Ley en: GAVIERIA, A: *Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?*, Documento CEDE 2004-45, Universidad de los Andes, Colombia, 2004.

[112] Presidencia de la República, Programa Presidencial Colombia Joven: *Empleo y juventud: en busca de alternativas. La situación laboral de los jóvenes*, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Socio jurídicas, Bogotá, 2004, p. 93.

aprendices que dejen de hacer la práctica para cumplir la cuota mínima obligatoria (Art. 34).

Se le otorgó al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) el doble papel de proveedor de aprendices y regulador del mercado. Así, las medidas decretadas pueden aumentar la demanda por aprendices a través de dos vías: una inducida por la reducción de la remuneración y otra impuesta por las llamadas cuotas de aprendices. La empresa y la entidad de formación pueden determinar la duración de la etapa productiva, al igual que su alternancia con la lectiva, de acuerdo con las necesidades de formación del aprendiz y los requerimientos de la empresa, con limitaciones en cuanto "los tiempos máximos que se fijen para la etapa de formación en la empresa autorizada", los cuales no pueden superar los fijados por el SENA.

Una evaluación de la aplicación de la ley realizada dos años después de promulgada[113], determinó que el número de contratos de aprendizaje se incrementó en un 89% entre el año 2002 y el 2003. Sin embargo, otra evaluación realizada por el Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social, señala que en el 2004 se registró "un bajón dramático: los contratos adicionales fueron apenas 2.178 y el porcentaje de cumplimiento pasó de 89% a apenas 3.7%"[114]. El Observatorio atribuye tal situación a la "posibilidad de que las pérdidas de eficiencia y los costos derivados del obligatorio cumplimiento de una mayor cuota de aprendices terminaran por compensar los ahorros derivables de la deslaboralización del contrato de aprendizaje"[115].

Por su parte, GAVIRIA señala que "Debido a que tanto la cuota de aprendices como su monetización son función directa del tamaño de la nómina de las empresas, esta parte de la reforma introdujo implícitamente otro impuesto a la nómina, el cual viene a sumarse a los ya existentes y puede tener efectos adversos sobre la generación de empleo. Por esta y otras razones, el aumento en la contratación de aprendices pudo haber ocurrido a costa de la generación de empleo formal"[116]. Las empresas consultadas en la evaluación, expresaron quejas sobre la imposición de una cuota de contratación por encima de las necesidades reales y sobre la calidad de los aprendices suplidos por el SENA.

En síntesis, la reforma laboral ha generado un intenso debate en Colombia. Mientras algunos cuestionan sus beneficios, otros lo consideran un éxito y

[113] GAVIRIA, A: *Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?*, Documento CEDE 2004-45, Universidad de los Andes, Colombia, 2004.

[114] Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social: *Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana. La Ley 789 dos años después*, Cuaderno de trabajo 6, Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, p. 10.

[115] Ibidem.

[116] Ibidem, p. 21.

señalan que ha impulsado el crecimiento del empleo en el país. Tal es el caso de un estudio del Banco Mundial, que se refiere a los efectos positivos de la deslaboralización del contrato de aprendizaje y lo respalda con datos de diferentes fuentes[117].

Por otro lado, en dos oportunidades (2004 y 2008) se han presentado ante la Corte Constitucional, recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 789, señalando que transgrede la Constitución y los instrumentos de derecho internacional al afectar derechos mínimos fundamentales de los trabajadores. No obstante, la Corte Constitucional declaró sin lugar ambos recursos, en la sentencia del año 2008, señaló que se habían modificado o derogado las disposiciones que no hubieran logrado efectos prácticos, y que en última instancia se trata de una "evaluación que es propia de un juicio político y no jurídico"[118].

De todo lo anterior se deduce que no se ha demostrado de manera fehaciente que la deslaboralización del contrato de aprendizaje haya redundado en una mayor inserción laboral de jóvenes. Por el contrario, surgen dudas, desde la perspectiva del trabajo decente, de cuánto se avanza o se retrocede al eliminar el carácter laboral de este tipo de contrato.

2.3.2. Leyes de primer empleo

Las leyes de primer empleo se basan en un "diagnóstico implícito común (…) que financiando parte del costo de la contratación los jóvenes podrían acceder con mayor facilidad a su primer empleo en una empresa"[119]. El Informe sobre Juventud y Trabajo Decente de México clasifica estas leyes como instrumentos de política desde la demanda basados en "incentivos": la empresa contrata al joven y por eso obtiene algún beneficio en cuanto al costo laboral[120].

Países como Paraguay, Panamá, México y Chile cuentan con este tipo de leyes. Las de Paraguay y Panamá son del año 2002 y han sido poco aplicadas; la de México es del año 2007 y la de Chile fue promulgada en abril de 2009. La ley mexicana ha sido ampliamente difundida, pues forma parte de uno de los compromisos asumidos por el Presidente de la República en torno a las medidas para reducir el desempleo, además de que contó en su lanzamiento con un importante financiamiento.

[117] World Bank: *Colombia Labor Market Adjustment, Reform and Productivity. What are de Factors that Matter?* Volume II: Technical Report, Report Nº 32068-CO, 2005, pp. 66 y ss.

[118] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-257/08 de 12 de marzo de 2008.

[119] OIT: *Trabajo decente y juventud – América Latina*, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Lima, 2007, p. 64.

[120] OIT: *Trabajo decente y juventud – México*, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Perú, 2007, p. 41.

Paraguay. La Ley paraguaya, Nº 1980/02 de primer empleo tiene como objeto establecer normas para regular, incentivar y fomentar el empleo juvenil, concerniente a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral. Se aplica para personas entre 15 y 28 años. El plazo no podrá ser inferior a tres meses ni exceder de los doce meses. El incentivo consiste en exonerar a los empleadores, con respecto a los trabajadores contratados bajo el régimen de esta ley, del aporte jubilatorio; aporte a los Organismos de Seguridad Social sobre la remuneración percibida por el trabajador en caso de que sea menor al salario mínimo por motivos excepcionales, previstos en la ley; la asignación familiar; la indemnización por preaviso; y, vacaciones. Además, los empleadores deducirán del impuesto a la renta, el aporte de las jubilaciones y pensiones que correspondería al trabajador contratado bajo el régimen de esta ley, por más que se encuentren exonerados del mencionado aporte.

La ley no fue aplicada por varios años por falta de divulgación, hasta que en el 2006 se lanzó una campaña promocional[121] (por parte del Centro de Información y Recurso para el Desarrollo –CIRD–, la Cámara Paraguayo Americana, la Asociación de Empresarios Cristianos –ADEC– y la Red de Juventud), que logró reactivarla en cierto sentido. No obstante, ha recibido críticas de varios sectores.

Se ha criticado que la temporalidad prevista en la ley para los contratos de primer empleo –de 3 a 12 meses– "contribuye a generar una mayor rotación o movimiento del personal, y al mismo tiempo precisa de una mayor y mejor fiscalización por parte de la autoridad competente en materia laboral que es el MJT"[122], además de la poca disponibilidad de fondos específicos por parte del Estado. Actualmente (diciembre 2009) se trabaja en la formulación de un proyecto de ley que reemplace a esta ley.

Panamá. La ley que incentiva la oferta de un primer empleo para jóvenes en el sector privado[123], se dirige a los jóvenes en busca de su primer empleo, es decir, todos los que no hubiesen establecido una relación de trabajo, cuyas edades oscilen entre los 18 y los 25 años que hubiesen establecido una relación de trabajo y no estuviesen inscritos como cotizantes en la Caja del Seguro Social.

Se define como contrato de primer empleo la relación de trabajo cuya finalidad es proporcionar experiencia de trabajo a los jóvenes, para que realicen trabajos prácticos y apliquen sus conocimientos teóricos. Las partes no podrán estipular un salario inferior al salario mínimo legal según corresponda a la región, actividad económica y al tamaño de la empresa, pero a la vez se señala que no generará

[121] ABC Digital, 4 de octubre de 2006, Paraguay.

[122] MERCOSUR: *Las políticas de empleo de los países del Mercosur,* 1990-2003. *Estudio nacional*: *Paraguay,* s.f.

[123] Ley que incentiva la oferta de un primer empleo para jóvenes en el sector privado, Número 12 del 6 de febrero de 2002.

derecho de pago de prima de antigüedad. La duración no podrá ser inferior a tres meses ni exceder de los doce meses y no será prorrogable.

El Art. 3 inciso 4 establece que "Se considerará de tiempo indefinido si el trabajador continúa prestando sus servicios después de haberse vencido su término o si el empleador desea continuar utilizando sus servicios después de su vencimiento. En ambos casos, las partes tendrán la obligación de suscribir un nuevo contrato, pero esta vez sujeto a las disposiciones de los artículos 67 y 68 del Código de Trabajo, y el empleador le reconocerá al trabajador su antigüedad de servicios a partir de la fecha de vigencia del Contrato de Primer Empleo".

Según el Art. 6, las sumas de dinero que el trabajador devengue en concepto de salarios, vacaciones y partidas del decimotercero mes durante la vigencia del contrato, estarán sujetas al pago de las contribuciones a la Caja de Seguro Social, la cuota de riesgo profesional y el seguro educativo. Dichos salarios, incluyendo las prestaciones a que tenga derecho el trabajador, no estarán sujetos a ninguna otra retención o deducción.

Se crea un incentivo fiscal para promover el contrato de primer empleo, el cual consistirá en poder deducir nuevamente, una vez determinada la renta gravable del período fiscal correspondiente, el monto total de los salarios mínimos y de las prestaciones laborales pagadas, durante dicho período, a cada trabajador que hubiese prestado servicios en cumplimiento de un contrato de primer empleo. Este incentivo fiscal estará limitado al número de contratos de primer empleo: a dos contratos, para el empleador cuya planilla contenga un promedio anual de menos de 25 trabajadores; a cuatro contratos para el empleador cuya planilla contenga un promedio anual entre 25 y 100 trabajadores; a seis contratos para las planillas con promedio anual de entre 101 a 200 trabajadores; a ocho contratos para planillas con promedio anual de entre 201 y 300 trabajadores; a diez contratos para planillas con promedio anual de más de 300 trabajadores.

Esta ley ha sido criticada[124] por su temporalidad y porque la no aplicación de algunas normas laborales (por ejemplo, el derecho de antigüedad) convierte en precarios los derechos laborales de los trabajadores jóvenes que suscriban el contrato, y "no ha tenido mayor impacto sobre las altas tasas de desempleo y subempleo"[125].

México. En el año 2007, el Presidente emitió el Decreto de creación del Programa Primer Empleo[126], con un presupuesto equivalente a 270 millones de dólares,

[124] BELUCHE, O.: *Leyes laborales de Panamá y los obstáculos legales, políticos y prácticos para su cumplimiento*, 2004, http://www.rebanadasderealidad.com.ar/olmedo-08-02.htm

[125] Ibidem.

[126] Decreto de Creación del Programa Primer Empleo, 15 de enero de 2007, publicado en el D.O.F. el 23 de enero de 2007, México.

que aumentaría a 450 millones en el 2008, con una ambiciosa meta de 400.000 beneficiarios al año.

"Planteado en el contexto de políticas de inserción de los jóvenes en una trayectoria laboral en condiciones decentes, este programa busca romper el círculo vicioso que el joven enfrenta en el mercado de trabajo: no se le contrata porque no tiene experiencia, no tiene experiencia porque no se le ha contratado"[127]. El programa contempla un incentivo aplicable a la parte de cuotas obrero patronales causadas a cargo de los patrones, al contratar trabajadores adicionales de nuevo ingreso e inscribirlos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Inicialmente, el subsidio contaba con los siguientes anclajes o controles: disminuye en la medida en que el salario es mayor, todo el personal de la empresa debe estar afiliado al IMSS, empieza a operar a partir del décimo mes de haber sido contratada la persona. El propósito de estos anclajes o controles es que el subsidio se convierta en un incentivo para que el nuevo empleado permanezca 21 meses en la empresa; la cual se abstiene de sustituir personal de planta con antigüedad y con mayor costo laboral por personal nuevo con un costo laboral más bajo[128].

A pesar de que el programa tuvo un buen inicio, pues en sus primeros dos meses se habían inscrito poco más de 2.000 empresas y registrado 1.500 trabajadores, ha estado muy lejos de alcanzar su ambiciosa meta. En el informe anual del desempeño del programa, emitido por el IMSS, se reportó que de marzo de 2007 al 30 de junio de 2009, se habían inscrito un total de 18,327 empresas con 49,817 trabajadores. De los trabajadores registrados 44.3% laboraban en empresas del sector comercio, restaurantes y hoteles y 27.3% en el sector de servicios financieros, de seguros y de actividades inmobiliarias. El 79.9% de los registros patronales inscritos contaban con una planilla inicial de entre 1 y 50 empleados, y agrupaban al 13.6% de los trabajadores registrados[129].

El 10 de enero de 2008, el IMSS emitió una reforma al decreto mencionado, con el propósito de flexibilizar sus requisitos[130], reduciendo el período para mantener asegurados a los trabajadores elegibles al programa así como el tiempo para el pago a las empresas correspondientes. De esta forma, de los nueve meses que originalmente se exigía que un trabajador estuviera con un patrón para ser considerado elegible al programa primer empleo, ahora sólo se pedirán tres, mientras que las empresas

[127] OIT: *Trabajo decente y juventud – México*, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Perú, 2007.

[128] Ibidem.

[129] IMSS: Programa Primer Empleo. Resultados Periódicos, 30 de junio de 2009, http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/8B433354-9474-46EE-92F4-57C907F24013/0/RESULTADOSPERIODICOSABRIL09.pdf

[130] Instituto Mexicano del Seguro Social: *Lineamientos operativos para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo,* 10 de enero de 2008.

que demanden el subsidio podrán hacerlo a partir del cuarto mes de registro de las nuevas plazas laborables.

El Programa ha recibido críticas de diversos sectores. Así, por ejemplo, algunos empleadores han criticado las trabas y trámites burocráticos. Según la Confederación Patronal de la República de México (Coparmex), "de los 3 mil millones de pesos previstos para el arranque, solo se ejercieron unos 500 millones, es decir, el 16% del total y sin que hubiera cumplido un año de operaciones, el programa desapareció prácticamente del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008, toda vez que no se asignaron los recursos directamente. Incluso se establece que los recursos del fondo de reserva que constituyó el IMSS para cumplir con el PPE podrán ser transferidos a un fondo del Instituto del Fondo de Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), para destinarlos a programas de promoción de empleo" [131]. Igualmente, han manifestado que ha habido poca información sobre el programa[132].

Algunos activistas de derechos humanos han considerado que el registro de trabajadores ante el IMSS y el pago de la cuota obrero patronal es ya de por sí una obligación a cargo de los patrones, prevista en el artículo 15 de la Ley del Seguro Social, además de tener el carácter de obligación fiscal. "El Decreto permite de manera 'legal', la evasión de cuotas obrero patronales, así como la violación a las distintas leyes que regulan el derecho al trabajo y a la seguridad social" [133].

En este mismo sentido, un grupo sindical ha manifestado que el programa es una carga más para el IMSS, además que promoverá el empleo precario y temporal de parte de los jóvenes. Esto, porque existe la tendencia de los empleadores a registrar a sus trabajadores con salarios mínimos, aunque sus ingresos sean mayores, con la finalidad de ahorrar recursos, lo cual origina "que el déficit sea mayor"[134]. Según los sindicatos, a los empresarios no les interesa participar en el programa, porque buscan maneras de no registrar a sus trabajadores en el Seguro Social para no pagar las cuotas y según información del IMSS, más del 40% de las compañías evaden el pago de las cuotas obrero-patronales o no están al corriente en sus pagos[135].

[131] La Jornada: Un fracaso, el programa de primer empleo, considera la Coparmex, 13 de enero de 2008, México, http://www.jornada.unam.mx/2008/01/13/index.php?section=economia&article=024n1eco

[132] El Economista: *Insatisfactoria, respuesta a Programa de Primer Empleo*: CEESP, 14 de junio de 2009, México, http://eleconomista.com.mx

[133] ROBLES BENÍTEZ, R. M.: *Programa del primer empleo violatorio de* DDHH, México, 2007, http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=669

[134] Periódico La Jornada: E*l esquema de primer empleo ahondará la crisis del* IMSS, 18 de enero de 2007, México, http://www.jornada.unam.mx/2007/01/18/index.php?section=politica&article=009n3pol

[135] Revista Fortuna: *Fracasa programa Primer Empleo,* http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2007/julio/htm/Fracasa_Primer_Empleo.htm

Las críticas también se han manifestado en torno a que el programa sólo destaca uno de los aspectos que explica el crecimiento del empleo informal (el costo del seguro social), pero deja fuera las otras prestaciones sociales, además de que no se contempla la estabilidad laboral en el largo plazo[136].

Chile. El 25 de marzo de 2009 se aprobó la Ley Núm. 20.338 que Crea el subsidio al empleo[137]. La ley crea un subsidio al empleo de los trabajadores dependientes regidos por el Código de Trabajo, de los trabajadores independientes y de los empleadores (trabajadores independientes).

Los trabajadores dependientes deben estar regidos por el Código de Trabajo; tener entre 18 y 25 años; integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población de Chile; que las remuneraciones brutas anuales del trabajador sean inferiores a $4.320.000 en el año calendario que se devenga el subsidio ($360.000 mensual)(aprox. US$653).

Los trabajadores independientes deben tener entre 18 y 25 años; integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población; acreditar rentas brutas por un monto inferior a $4.320.000 (aprox. US$7.720); llenar otros requerimientos establecidos en la Ley sobre Impuesto a la Renta y encontrarse al día en el pago de sus cotizaciones obligatorias de pensiones y salud del año calendario en que se devenga el subsidio.

Esta iniciativa, que forma parte del Plan de Estímulo Fiscal, otorgará un beneficio equivalente al 30% de las rentas brutas anuales, donde un 20% irá directamente al trabajador y un 10% al empleador para la contratación, con un tope anual de 576 mil pesos. Asimismo, irá disminuyendo gradualmente hasta eliminarse para rentas anuales superiores a 4 millones 320 mil pesos.

Es requisito que los beneficiarios cuenten con licencia de enseñanza media y que trabajen en forma dependiente o independiente, de manera formal. Con el objeto de reforzar los incentivos para que los jóvenes estudien, se contempla la extensión del período de pago del subsidio cuando se encuentran estudiando. El período adicional es equivalente al período estudiado, siempre que el trabajador no sobrepase los 27 años de edad.

Además, las mujeres trabajadoras que tengan un hijo nacido vivo entre los 18 años y antes de los 25, podrán extender el período de pago del subsidio en la misma cantidad de tiempo que corresponde el descanso pre y post natal.

[136] GONZALEZ, G.: *El primer empleo para los jóvenes*, http://www.misalario.org/main/mercadodetrabajo/programa-primer-empleo

[137] Ley Núm. 20.338 que Crea el subsidio al empleo de Chile de 25 de marzo de 2009, publicada el 01 de abril de 2009.

La administración del subsidio le corresponde al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence). La supervigilancia y fiscalización le corresponde a la Superintendencia de Seguridad Social. La ley, por último, consagró una sanción de carácter penal al que maliciosamente proporcione, declare o entregue datos o antecedentes falsos, incompletos o erróneos para percibir indebidamente el subsidio.

En el pasado se dieron en Chile movilizaciones de estudiantes de secundaria reclamando una educación de calidad y los sindicatos se ha pronunciado acerca de le precariedad del empleo juvenil. Han formulado críticas a las medidas gubernamentales relacionadas con el empleo juvenil, señalando que son, en esencia, más flexibilidad laboral y más subsidios para la contratación laboral, que "… no han mostrado éxito destacable ni en los países desarrollados donde fueron aplicadas, ni en América Latina"[138]. No obstante, en el caso de esta Ley, la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT) participó en su proceso de discusión y apoyó la iniciativa, por lo cual la misma es presentada como un ejemplo de diálogo social[139].

2.3.3. El debate en torno a la flexibilidad laboral

Mucho se ha debatido en torno a la necesidad de que el derecho –y en particular el derecho laboral– se modernice para poder ser una herramienta efectiva para la promoción del empleo juvenil y, en general, para afrontar los retos del desempleo y del subempleo que se enfrentan actualmente. Se ha atribuido el desempleo, el subempleo y la dificultad de la inserción laboral de los y las jóvenes, entre otros factores, a la rigidez del contrato laboral típico y se han propuesto esquemas más flexibles, como el contrato de aprendizaje en diversas modalidades, vínculos contractuales por períodos fijos, leyes de primer empleo con subsidios diversos, fijación de salarios por debajo del mínimo legal vigente, entre otros. Como se ha visto, algunos de los mecanismos legales que existen en la región, proponen la "deslaboralización" de las figuras contractuales aplicables a las personas jóvenes trabajadores, es decir, la no aplicación del Derecho Laboral.

La Agenda Hemisférica llama la atención sobre las reformas que flexibilizan la contratación y el despido, que se llevaron a cabo en algunos países de la región en los últimos diez años, pues la experiencia ha demostrado que "pese a estas reformas no se logró no sólo incrementar el empleo formal, sino que, además, se produjo un incremento del desempleo y del sector informal, y se acentuó el fenómeno de la

[138] CUT Chile: *Observatorio Laboral*, http://www.observatoriolaboral.cl/columna/equipo_observatorio_3.htm#_ftnref1.

[139] Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: *Historia de la Ley* Nº 20.388 *Crea el Subsidio al empleo*, Santiago, 2009.

precarización de los empleos, asociada a la inseguridad de los ingresos, menor protección social, mayor rotación laboral, etcétera"[140].

Por ello, la flexibilidad laboral como una manera de promover la inserción laboral juvenil no ha estado exenta de polémicas y de fuertes críticas que han provenido de diversos sectores, en particular de las organizaciones de los trabajadores que las han acusado de mecanismos para precarizar el trabajo. En una declaración de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) sobre políticas públicas para el empleo juvenil, señaló de manera enfática que: "La normativa laboral que una vez incorporado el joven al mundo del trabajo, debe gozar de los mismos derechos y deberes de cualquier trabajador y, por tanto, ser tratado en condiciones de igualdad en el más amplio concepto del término, pues el hecho de ser joven desde el punto de vista de la regulación, no lo convierte en un trabajador diferente"[141].

El tema de flexibilizar el Derecho Laboral con el fin de promover el empleo juvenil, o cualquier otro fin, se ha tornado delicado, lo cual no es de sorprender, pues implica revisar la naturaleza protectora del Derecho Laboral.

Un ejemplo emblemático en este sentido, es el caso del proyecto de ley del "C*ontrat* P*remière* E*mbauche*" (CPE) de Francia, que fue aprobado a principios del año 2006 por el Parlamento francés y declarado constitucional por parte del Consejo Constitucional el 30 de marzo de 2006 y que, no obstante, tuvo que ser revocado por el Presidente el 10 de abril del 2006 debido a la enorme oposición que generó. La motivación detrás del CPE era lograr una mayor flexibilización del contrato de trabajo de los jóvenes para estimular su contratación por las grandes empresas reduciendo el desempleo. Se partía del supuesto de que al no someter a las exigencias formales y a las pesadas indemnizaciones ligadas al despido inmotivado en los dos primeros años del contrato, las empresas se motivarían a emplear la mano de obra juvenil.

El CPE se encontraba previsto en el art. 8 de un proyecto de ley relativo a la igualdad de oportunidades. Consistía en un pacto a plazo indeterminado que podría ser firmado entre una empresa con más de 20 empleados y un joven menor de 26 años. Había previsto un período de prueba de 2 años, durante el cual el trabajador podría ser despedido inmotivadamente y no se exigía, por tanto, la presencia de una causa real y seria. Se debía dar apenas un aviso previo de 15 días, si el contrato se encontraba entre el segundo y el sexto mes, y un aviso de 1 mes, si la duración del contrato hubiese sido mayor. Siendo inmotivado el despido, se debía también pagar una indemnización en valor del 8% sobre el importe total de la remuneración

[140] OIT: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica* 2006-2015, Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, 2006, p. 11.

[141] CSA, TUCA: *Políticas públicas para el empleo juvenil*, declaración de los y las jóvenes sindicalistas en la Jornada Tripartita de Empleo Juvenil, 11 de diciembre de 2008, Asunción, Paraguay.

bruta debida al empleado desde el inicio del contrato. Además, era obligatoria la observancia mínima de 3 meses para que las mismas partes pudiesen celebrar entre sí un nuevo CPE[142]. La propuesta generó un enorme rechazo por parte del movimiento estudiantil, de los sindicatos y hasta de una parte del empresariado, que protestaron en huelgas y manifestaciones que reunieron a millones de personas. El presidente francés se vio forzado a revocar el contrato.

En la actualidad en Francia muchos jóvenes trabajan en forma precaria, por regla general una persona con menos de 30 años ya celebró diversos contratos de trabajo, siendo máxima la utilización de los pactos de duración determinada. Sin embargo, según la opinión de algunos "…el desempleo en Francia no se origina de una supuesta rigidez del Derecho del Trabajo, pero si de la falta de crecimiento económico, de la correlativa ausencia de confianza por parte de la población y de un problema general de educación y formación profesional" [143]. Estas causas también parecieran aplicables a la realidad latinoamericana.

Sin embargo, no se puede negar que las instituciones creadas por el Derecho Laboral a inicios del siglo XX responden a una realidad muy distinta a la actual. Como señala el Libro Verde de la Unión Europea, la finalidad inicial del Derecho Laboral, era paliar las desigualdades económicas y sociales inherentes a la relación laboral y buscaba definir la situación del empleo como principal factor generador de distintos derechos: i) un empleo permanente a tiempo completo, ii) unas relaciones laborales regidas por el Derecho laboral, en torno al contrato de trabajo, y iii) la existencia de un empleador único y responsable del respeto de las obligaciones correspondientes a los empleadores[144].

Actualmente, el contrato laboral a tiempo indefinido ya no es lo más usual en el mundo del trabajo, los contratos por servicios profesionales o a tiempo determinado son cada vez más comunes, así como diversas formas de autoempleo, ya no se puede decir que la relación laboral "típica" es la norma ni necesariamente a lo que se puede aspirar. La globalización del mercado laboral, la irrupción de las tecnología de información y comunicación, son entre otros factores, los que hacen que ésta sea una época diferente y dinámica. No obstante, responder a esta realidad cambiante, no necesariamente quiere decir que deba perderse el carácter protector del derecho laboral, pues en ese caso el trabajo sería nuevamente una mercancía intercambiable como cualquier otra. Por ello el debate más bien pareciera que debe

[142] VASCONCELOS, L. y VIANA, M. L.: "Flexibilización laboral y desempleo: la reciente polémica por la ley del primer empleo en Francia" en O*asis*, Nº 12, 2006.

[143] VASCONCELOS, L. y VIANA, M. L.: "Flexibilización laboral y desempleo: la reciente polémica por la ley del primer empleo en Francia" en O*asis*, Nº 12, 2006.

[144] Comisión de las Comunidades Europeas: *Libro verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo* XXI, COM 708 final, Bruselas 22.11.2006.

centrarse en la búsqueda de una forma de flexibilidad desde la perspectiva de la protección de los derechos laborales.

En Europa este debate está en proceso y la fórmula por la que ha optado la Unión Europea es la "flexiguridad", es decir, "una estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo (…) la flexibilidad hace referencia a los avances logrados ("transiciones") en el curso de la propia vida: del colegio al trabajo, de un empleo a otro, del desempleo o la inactividad al trabajo y del trabajo a la jubilación (…) alude a la progresión de los trabajadores hacia mejores empleos, a la "movilidad ascendente" y al desarrollo óptimo del talento (…) Por seguridad, por otro lado, no sólo se alude a la seguridad de conservar el propio puesto de trabajo: se trata de equipar a las personas con las capacidades que les permitan progresar en vida laboral y ayudarlas a encontrar un nuevo empleo. Pero también se trata de ofrecer unas prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones e incluye, por último, oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente los poco cualificados y los de más edad"[145].

La flexiguridad tiene cuatro ejes de actuación:

1. Disposiciones contractuales flexibles y fiables gracias a una legislación laboral, convenios colectivos y una organización del trabajo modernos;

2. Estrategias globales de aprendizaje permanente a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continuas de los trabajadores, en particular de los más vulnerables;

3. Políticas activas del mercado laboral eficaces que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo;

4. Sistemas de seguridad social modernos que ofrezcan un apoyo a la renta adecuada, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral. Aquí se incluye una amplia serie de medidas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria) que permiten a las personas conciliar el trabajo con las responsabilidades privadas y familiares, como el cuidado de los hijos)[146].

Si bien esta propuesta responde a la realidad europea, muy distinta a la latinoamericana, sí puede ofrecer un punto de partida para al análisis desde el

[145] Comisión de las Comunidades Europeas: H*acia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2007) 359 final, Bruselas.

[146] Ibidem.

propio contexto de alternativas viables que, sin satanizar la flexibilidad laboral, no pongan en riesgo la seguridad y el carácter protector del Derecho laboral.

2.4. Algunas lecciones aprendidas

Las experiencias de los diferentes países de la región –algunas de ellas mencionadas páginas atrás– y el análisis que se ha hecho de las mismas en diversos estudios, permiten inferir algunas lecciones aprendidas que es importante tomar en cuenta, tanto para la formulación de políticas públicas que promuevan la inserción laboral juvenil, como para la revisión y formulación de la legislación en ese mismo sentido.

Como ya lo ha señalado la OIT en diversas resoluciones y estudios, las políticas públicas para la promoción del empleo de los y las jóvenes deben ser integrales. En la región hay experiencias importantes de programas y proyectos puntuales, sin embargo, aún no se ha logrado contar con políticas permanentes. "Es preciso adoptar un enfoque de política coherente e integrado, que incorpore criterios relativos a la creación de empleo de calidad y fortalezca su empleabilidad. Esto requiere intervenciones a nivel macro y microeconómico que se centren en la oferta y la demanda de mano de obra y aborden cuestiones relativas tanto a la cantidad como a la calidad del empleo"[147].

Las políticas no pueden centrarse únicamente en el desempleo, debe abordarse también el subempleo, las condiciones de trabajo, pero además, asuntos relacionados con la educación, la salud, la recreación, en fin, toda la gama de aspectos necesarios para que la juventud se desarrolle integralmente.

De igual forma, las políticas deben tomar en cuenta las necesidades particulares de los grupos más vulnerables. Aquellas medidas "neutras" corren el riesgo de marginar a las mujeres y a otros grupos vulnerables. La experiencia ha demostrado que las personas que más se benefician de las medidas "neutras" son las que tienen menos dificultades para incorporarse al mercado laboral.

Un mecanismo que ha probado ser efectivo para llegar a grupos vulnerables de la población, es el de las transferencias monetarias condicionadas, cuando efectivamente se dirigen hacia las personas más necesitadas, en particular mujeres y jóvenes. Las transferencias monetarias condicionadas son un mecanismo de protección social, que puede representar un gran apoyo a las personas en condiciones precarias. Es importante que las mismas estén relacionadas con el fomento del estudio y de la formación profesional[148]. En Costa Rica, por ejemplo,

[147] OIT: Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.

[148] OIT/IPEC, SAUMA, P.: *El trabajo infantil en los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina*, Oficina Internacional del Trabajo, San José, 2007.

con el programa "Avancemos", que beneficia a adolescentes entre los 13 y 17 años y a jóvenes hasta los 21 años en condición de pobreza a quienes se les otorga un incentivo monetario con la condición de que no dejen la escuela o se reintegren a la misma, se ha logrado un aumento significativo en la matrícula secundaria, con la consecuente disminución en los niveles de deserción escolar y una reducción del trabajo infantil[149].

Para lograr políticas integrales y coherentes, el tema de la institucionalidad es de vital importancia, pues son muchos los actores que intervienen tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas de juventud, lo cual requiere que los institutos de la juventud desempeñen un papel más activo como entes articuladores de todos los programas e iniciativas, como lo propone el informe sobre juventud y trabajo decente de México[150]. No obstante, para cumplir tal función los institutos de la juventud deben afrontar un sinnúmero de retos, que se pueden resumir en: "(…) la falta de un enfoque integral y transversal de políticas públicas de juventud que facilite la coordinación entre los distintos sectores de la administración pública, disminuya la duplicación de esfuerzos, y que ponga énfasis en actuaciones eficaces, centradas en modificar las situaciones preexistentes en que viven las personas jóvenes y orientadas a la generación de valor público para la sociedad en su conjunto"[151].

Un ejemplo interesante en el que se ha logrado transversalizar el tema juventud en distintas políticas sectoriales que se impulsan, lo presenta Brasil. Esta experiencia está documentada en un estudio de experiencias de construcción de leyes de juventud[152]. La Secretaría Nacional de Juventud de Brasil, ubicada en la Secretaría General de la Presidencia de la República, ha desempeñado un papel clave. Tan es así, que es el ente coordinador del Programa Projovem, dirigido a la reintegración al proceso educativo, calificación profesional y desarrollo humano de personas jóvenes en situación de desventaja (véase Recuadro Nº 10). Este programa, de alcance federal, involucra a diversas instituciones, las cuales son coordinadas mediante un Consejo Gestor que, a su vez, es coordinado por la Secretaría Nacional de Juventud.

[149] OIT: "Costa Rica. Transferencias condicionadas a la educación secundaria. Programa Avancemos", en OIT *Notas sobre la crisis*, *No.* 1, *junio,* 2009.

[150] OIT: *Trabajo decente y juventud – México*, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Perú, 2007.

[151] OIJ: *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud* 2009-2015, Aprobado en el Compromiso de San Salvador, XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2008.

[152] BORZESE, D. y otros: *Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina*, Avances de investigación 29, Fundación Carolina Ce ALCI, Fundación SES, Madrid, 2009.

RECUADRO 10: Brasil: Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (Projovem)

Objetivo: promover la reintegración al proceso educacional, calificación profesional y desarrollo humano de jóvenes entre 15 a 29 años, mediante las siguientes modalidades:

I. Projovem Adolescente – Servicio Socioeducativo, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Su objetivo es complementar la protección social básica a la familia, creando mecanismos para garantizar la convivencia familiar y comunitaria. Asimismo, pretende crear condiciones para la inserción, reinserción y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. Se dirige a jóvenes de 15 a 17 años, pertenecientes a las familias beneficiaras del Programa Bolsa Familia y a los egresados de alguna medida socioeducativa de internación o que estén cumpliendo alguna otra medida socioeducativa en un medio abierto, conforme lo establece el Estatuto da Criança e do Adolescente. También está dirigido a las personas egresadas del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil y de otros programas vinculados al combate del abuso y la explotación sexual.

II. Projovem Urbano, coordinado por la Secretaría General de la Presidencia de la República. Atiende a jóvenes de 18 a 29 años, que sepan leer y escribir y no hayan concluido la enseñanza básica. Este componente del programa se puede implantar en prisiones y en unidades socioeducativas de privación de libertad.

III. Projovem Campo, coordinado por el Ministerio de Educación. Su objetivo es elevar la escolaridad de los jóvenes, entre 18 y 29 años, dedicados a la agricultura familiar, que residan en el campo, sepan leer y escribir y no han concluido su educación básica, integrando su calificación y formación profesional, estimulando la conclusión de la enseñanza básica y proporcionando la formación integral del joven en la modalidad de educación para jóvenes y adultos en un régimen de alternancia.

IV. Projovem Trabajador, coordinado por el Ministerio de Trabajo y Empleo. Su objetivo es preparar al joven para el mercado de trabajo y para ocupaciones alternativas generadoras de ingresos, por medio de la calificación social y profesional y el estímulo a su inserción. Atiende a jóvenes de 18 a 29 años, en situación de desempleo y que formen parte de familias con un ingreso mensual per capita de un salario mínimo.

Fuente: Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. DOU 11.06.2008 (Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências).

En el marco de una política integral, con un instituto de juventud –o similar–que realice las vinculaciones adecuadas a manera de transversalizar el tema del trabajo juvenil, se requiere que las políticas aborden el abanico de diferentes asuntos prioritarios relacionados con el mismo y que tienen que ver con trayectorias de trabajo decente y pasan por: abolición del trabajo infantil y de las peores formas de trabajo

infantil, trabajo adolescente en el marco de las disposiciones de los instrumentos de derecho internacional y de la legislación nacional, apoyo en la transición de la educación hacia el empleo con programas de educación y de formación pertinentes y acordes a la realidad del mercado de trabajo, políticas activas de mercado de trabajo que comprendan, equidad de género y medidas especialmente dirigidas a población particularmente vulnerable, tales como: migrantes, indígenas, de las zonas rurales, personas con discapacidad, entre otras.

Actualmente se cuenta con más información estadística que dé cuenta sobre la dimensión y características del empleo juvenil: desempleo, subempleo, ocupaciones, trabajo infantil, auto-empleo, etc., sin embargo, pocos países han establecido indicadores para medir el progreso y menos aún cuentan con un enfoque de evaluación. Al respecto, CHACALTANA, al describir los mecanismos de contratación dentro de un esquema formativo para jóvenes, que existen en Perú, se pregunta "…estas modalidades formativas, ¿realmente forman al joven? Esto no está claro. A la fecha, no existe ninguna evaluación de impacto de este tipo de políticas desde el punto de vista formativo, aunque existen indicios de un efecto bastante limitado en esta dirección"[153]. Es muy probable que se pueda decir lo mismo de las experiencias de los otros países. El monitoreo, la supervisión y la evaluación de planes, programas y proyectos, es aún una tarea pendiente.

En cuanto a los mecanismos legales para promover la inserción laboral, se destacan particularmente los contratos de aprendizaje y las leyes de primer empleo, algunos países también han optado por salarios por debajo del mínimo legal para promover la inserción laboral, lo cual ha sido cuestionado porque no está determinado que el desempleo juvenil tenga que ver con el nivel de salarios pagados a los jóvenes[154] y porque ello puede incidir fuertemente en una mayor precarización del trabajo juvenil. La Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973, de la OIT señala que "se debería prestar una atención especial a la disposición de una remuneración justa para los jóvenes, teniendo presente el principio de igual retribución por el mismo trabajo". En el caso de los contratos de aprendizaje, se podrían justificar los salarios más bajos, pues existe un intercambio entre dos partes: los aprendices reciben una formación a cargo de la empresa y el salario recibido toma en cuenta esa formación, de tal manera que la persona que recibe el aprendizaje está aportando al proceso.

No obstante, la tendencia flexibilizadora que han seguido algunos países y que los ha llevado a "deslaboralizar" el contrato de aprendizaje, requiere mucha reflexión, por el costo en términos de trabajo decente. De igual forma, las experiencias de leyes

[153] CHACALTANA, J.: *Empleo para los jóvenes*, CEDEP, GTZ, CEPAL, Perú, 2006.

[154] Al respecto, véase: O'HIGGINS, N: *Desempleo juvenil y política de empleo. Una perspectiva global*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Informes OIT Núm. 54, Madrid, 2001.

de primer empleo, corren el riesgo de precarizar el trabajo, cuando las subvenciones inciden en la no aplicación de las leyes laborales o en el debilitamiento de instituciones como la seguridad social. Estas experiencias –en el caso de Paraguay, Panamá y México– pareciera que no han producido el efecto deseado y mucho menos en una época de crisis en que el desempleo es un problema creciente que afecta a todas las personas. El caso de Chile, con algunos aspectos novedosos y producto del diálogo social, aún es muy reciente, por lo que habrá que esperar un tiempo para realizar un análisis acerca de sus efectos.

Los mecanismos legales para la inserción laboral deben formar parte de una política más amplia de empleo juvenil. La legislación por sí sola no detendrá el desempleo. Fomentará el empleo juvenil en la medida en que vaya acompañada de medidas de políticas públicas muy bien definidas, que pasan por la promoción, el diálogo social, la capacitación, etc. La experiencia uruguaya, en este sentido, ofrece lecciones a tomar en cuenta, pues los requisitos burocráticos, la falta de promoción, el desinterés de las empresas, han provocado que la ley respectiva haya tenido unos impactos muy débiles y que actualmente estén en trámite otras opciones legales.

Como se vio en las anteriores líneas, la Convención Iberoamericana sobre los Derechos de la Juventud se refiere específicamente al derecho al trabajo de las personas jóvenes y algunas leyes nacionales de juventud de la región, también han incorporado este derecho. Hay que hacer énfasis en la necesidad de garantizar la vigencia de la legislación protectora del trabajo, tanto nacional como internacional, y particularmente se debe prestar atención a la discriminación por razón de la edad, del género, de la etnia, de la discapacidad, etc. La Agenda Hemisférica advierte que "la persistencia de 'viejas' formas de discriminación y el surgimiento de otras 'nuevas' prueban que la discriminación es un fenómeno cambiante asociado a transformaciones en la estructura de los mercados laborales que tiende a agudizarse en contextos de recesión o crisis económica. Su permanencia también confirma que la discriminación laboral no es el resultado de la actitud aislada o esporádica de un empleador o de un funcionario de una agencia de colocación, sino una práctica institucionalizada, arraigada en las instituciones y en las políticas del mercado del trabajo".

La promoción del emprendedurismo es una parte importante del fomento del trabajo juvenil, los gobiernos pueden contribuir a crear un entorno favorable para la viabilidad de las iniciativas juveniles, con herramientas y recursos necesarios y fomentando la cultura empresarial.

Páginas atrás se dijo, citando KRAUSKOPF, que la palabra clave para la niñez es protección, para la mujer es igualdad y para la juventud es participación. Ahora se podría reformular lo anterior, para afirmar que las palabras clave para la juventud son: protección, igualdad y participación. Protección no en un sentido paternalista o asistencial, se trata de una protección al cumplimento de los derechos, lo cual

se dibuja claramente en la normativa especial dirigida a las personas trabajadoras adolescentes, pero también en relación con todas las personas jóvenes en cuanto implica la aplicación de la legislación protectora –valga la redundancia– del derecho del trabajo, resumida en las normas internacionales incorporadas en los Convenios de la OIT. Igualdad en el sentido de equidad, estableciendo las condiciones para que poblaciones muy diversas tengan igualdad de oportunidades, en el marco de un profundo respeto a la diversidad.

Aunque se habla mucho de la participación de la juventud, hay que reconocer que queda mucho camino por recorrer en este ámbito. La revisión sobre los planes de empleo juvenil que efectuó YEN, reveló que muchos países involucraron a organizaciones de empleadores y a entidades gubernamentales que no están trabajando con juventud o con trabajo. Aunque algunos gobiernos están dando cumplimiento a su compromiso de involucrar a la juventud en el desarrollo de las políticas de juventud, esto no se ha cristalizado aún, como debiera, en el ámbito del trabajo. TOURAINE, citado por TOKMAN, señala que "… hay que fortalecer la capacidad de los jóvenes de comportarse como actores sociales para que sean capaces de modificar el entorno social para realizar proyectos nacionales". TOKMAN sugiere tres vías: restituir la seguridad y la confianza de los jóvenes en sí mismos, incrementar la capacidad para comunicarse con los demás, esto requiere del lenguaje, del manejo de la información y también de aprender de la diversidad; promover a los jóvenes conciencia de ciudadanía, el conocimiento del espacio y la historia[155].

2.5. A modo de conclusiones y recomendaciones

- Con la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes se establece con claridad, en el nivel de los instrumentos de derecho internacional, la concepción jurídica de los y las jóvenes como sujetos de derechos y obligaciones.
- La etapa de la juventud comprende el rango etario de 15 a 24 años, según la CIDJ y las Naciones Unidas, sin embargo en los países de Iberoamérica hay una gran variedad de rangos etarios, con lo cual se dificulta identificar al sujeto joven desde un punto de vista general para la región.
- La juventud vive una serie de paradojas y tensiones que también permean las políticas públicas y la ubicación de la juventud en el discurso social. Por un lado, hay un avance importante hacia la concepción de los y las jóvenes como actores sociales y sujetos de derechos, por otro lado aún están latentes las

[155] TOKMAN, V. E.: *Desempleo juvenil en el Cono Sur. Causas, consecuencias y políticas*, ProSur, Opciones, Friedrich Ebert Stiftung, Argentina, 2003, p. 34.

visiones antagónicas que perciben a la juventud como un período preparatorio o como un problema.

- En América Latina ha emergido una institucionalidad en el ámbito de la juventud, marcada por la promulgación de leyes de juventud (algunas integrales, otras de un alcance más limitado), por la creación de dependencias especializadas en el tema de juventud, entre otros aspectos. En muchos países esta institucionalidad es aún incipiente, fragmentada, con poco alcance nacional y con débiles presupuestos institucionales.
- Uno de los aspectos medulares del desarrollo integral de los y las jóvenes es el tema de la inserción en el mundo del trabajo. Las estadísticas señalan que los y las jóvenes enfrentan tasas de desempleo mayores que las de los adultos, altos niveles de subempleo y hay un grupo importante que no trabaja ni estudia. Las mujeres jóvenes constituyen el colectivo más afectado por esas problemáticas.
- A nivel internacional se vienen desarrollando una serie de estrategias encaminadas a abordar el tema del trabajo juvenil. La Agenda Hemisférica 2006-2015 se ha propuesto como meta reducir a la mitad, en un plazo de 10 años, el porcentaje de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja. Asimismo, se ha creado la Red de Empleo de los Jóvenes (YEN, por sus siglas en inglés), que busca comprometer a los diferentes actores para la creación de oportunidades de empleo para los y las jóvenes. En ese sentido, YEN apoya a los países en la formulación de planes nacionales de empleo.
- Desde el punto de vista de los instrumentos de derecho internacional, la CIDJ consagra el derecho al trabajo de los y las jóvenes y establece una serie de deberes por parte de los Estados para asegurar la inserción de los y las jóvenes al mercado de trabajo, en condiciones de equidad.
- Al hablar del derecho al trabajo de la juventud, hay que diferenciar la adolescencia y la juventud propiamente dicha. En la etapa de la adolescencia es donde se ubica la edad mínima de admisión al empleo. La inserción laboral de los y las adolescentes debe darse en condiciones especiales para garantizar el derecho a la educación, la salud y la seguridad de los y las adolescentes trabajadores. Los países de la región cuentan con legislaciones que establecen regímenes de protección especial al trabajo de los y las adolescentes. La trayectoria de trabajo decente de los y las jóvenes se inicia en esta etapa, en la cual se debe dar prioridad a la permanencia en el sistema educativo.
- Las personas jóvenes mayores de 18 años gozan de todos los derechos laborales y sindicales que cualquier persona. La CIDJ estipula la igualdad de oportunidades y trato, los derechos a la protección social y a la formación profesional y la obligación de los Estados de establecer políticas y medidas

legislativas necesarias que fomenten el estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo. Estas disposiciones hay que complementarlas con una serie de Convenios de la OIT y otros instrumentos, como la Cedaw.

- Las leyes de juventud de Honduras, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela, Colombia y Ecuador consagran el derecho al trabajo de los jóvenes. La mayoría de esas leyes cuentan con capítulos especiales dedicados al derecho al trabajo.

- Las leyes de juventud de Ecuador, República Dominicana y Nicaragua contienen disposiciones –en algunos casos muy detallados– que establecen los objetivos, las finalidades, los lineamientos y las líneas de acción de las políticas de empleo para jóvenes. No obstante, ninguno de esos países cuenta con planes de empleo juvenil.

- Las políticas de juventud de Costa Rica, Colombia, Perú y Brasil contienen disposiciones específicas dirigidas a la inserción laboral de los jóvenes. No obstante, estas disposiciones tienden a ser muy generales y no contemplan mecanismos de evaluación y monitoreo sobre el cumplimiento de las mismas. En algunos países, se comprobó que la política de juventud no evitó que, en el ámbito laboral, se realizaran acciones dispersas, poco sostenibles, sin vinculaciones entre las instituciones competentes y al margen de las políticas nacionales de desarrollo. No obstante, existen procesos en marcha, como el de Colombia, en donde se elabora un plan de juventud para ser incorporado al Consejo Nacional de Política Económica y Social.

- Otro esfuerzo importante son los programas de trabajo decente, que en varios países incorporan, entre sus objetivos, aspectos relacionados con la formulación y/o implementación de políticas dirigidas a la inserción laboral de los y las jóvenes.

- Hasta diciembre de 2009), varios países contemplan la realización de planes de empleo juvenil, Perú es el único que país que, hasta la fecha, ha adoptado su plan de empleo juvenil.

- Es importante que en la elaboración de los planes de empleo juvenil se articule a la institucionalidad relacionada con la juventud y se tomen en cuenta las leyes de juventud –que establecen disposiciones específicas relacionadas con las políticas de trabajo–, las políticas de juventud, así como los planes y algunas acciones de impacto que se han desarrollado en los diferentes países. La Guía para la formulación de planes de empleo juvenil, elaborada por OIT y YEN, ofrece metodologías y orientaciones sobre cómo desarrollar esos planes.

- En cuanto a los mecanismos legales para promover la inserción laboral, se destacan los contratos de aprendizaje que están contemplados en casi todas las legislaciones de la región.

- Es interesante la experiencia de Uruguay con su Ley Nº 16.873 de 1997, que ofrece diversas modalidades contractuales, cuyo objetivo es facilitar el acceso a un empleo formal a las personas jóvenes y complementar a través de una experiencia práctica de trabajo, los conocimientos teóricos derivados de la capacitación. De las evaluaciones realizadas a la implementación de esta ley, se ha concluido que aunque ha logrado vincular a las entidades educativas y de capacitación con los demandantes de trabajo, prevalece el desconocimiento de la ley; contiene muchos requisitos burocráticos que desalientan a las empresas, además los incentivos no logran motivar a los empleadores; por otra parte, el hecho de que sea la Inspección de Trabajo la entidad encargada de promover la ley y a la vez fiscalizar su cumplimiento genera desconfianza entre los empleadores que visualizan a la Inspección como un ente contralor y no promotor de empleo. En síntesis, la ley en sus más de diez años de existencia, no ha logrado el impacto deseado y actualmente existen diversas propuestas para reformarla e inclusive derogarla y promulgar una nueva legislación.

- También es interesante analizar la experiencia de Colombia: Mediante la Ley 789 del 2002 se introdujeron importantes reformas laborales, dirigidas a fomentar el empleo mediante la introducción de una serie de normas dirigidas a la flexibilización laboral. Entre ellas se establecen nuevas disposiciones para el contrato de aprendizaje, estipulando que no es un contrato laboral, pues no se genera una relación de subordinación, la retribución al aprendiz no se considera salario, entre otros aspectos. Además, se reduce de 20 a 15 el número mínimo de trabajadores que ocupe una empresa para contraer la obligación de contratar aprendices y se introduce la posibilidad de monetizar la cuota de aprendizaje. En el primer año de implementación de la ley, se logró un aumento significativo de contratación de aprendices, sin embargo en años posteriores el número bajó considerablemente. En Colombia se debate acerca del beneficio de deslaboralizar el contrato de aprendizaje y existen estudios que ponen en duda que haya incidido en la reducción del desempleo juvenil.

- Existen leyes de primer empleo en Paraguay, Panamá, México y Chile. En el caso de Paraguay y Panamá han sido poco aplicadas y han sido criticadas por su temporalidad, entre otros aspectos. En el caso de México, el Programa de Primer Empleo generó muchas expectativas y muchas críticas de diversos sectores que cuestionan su impacto y consideran que debilita aún más el régimen de seguridad social. La ley chilena presenta un esquema novedoso

que incluye a trabajadores dependientes e independientes, sin embargo y por lo reciente de su promulgación, no se puede precisar aún su impacto.

- Las experiencias reseñadas indican que los mecanismos legales deben ser parte de políticas más amplias. Asimismo, es importante generar un debate público acerca de la flexibilidad laboral, sin satanizarla, pero tampoco considerando que es la panacea para generar empleo. Las experiencias en la región y fuera de ella demuestran no solo lo contrario, sino una peligrosa tendencia hacia la precarización laboral, que contradice el concepto de trabajo decente.
- El derecho laboral debe modernizarse y dinamizarse, sin despojarse de su carácter protector. Los convenios de la OIT, en especial aquellos que contienen los derechos laborales fundamentales de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, así como el Programa de Trabajo Decente, entre otros, ofrecen un marco de referencia. De igual forma, la experiencia europea con la "flexiguridad" es un elemento importante a tomar en cuenta desde la región, para un debate amplio y constructivo.

2.6 BIBLIOGRAFÍA

Asamblea General de las Naciones Unidas (2003): *Promoción del empleo de los jóvenes*, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/57/165, 16 de enero de 2003.

_____ (2004): Resolución A/RES/58/133 de enero de 2004, sobre políticas y programas relativos a la juventud.

_____ (2002): Resolución sobre la promoción del empleo de los jóvenes (A/RES/57/165) diciembre.

BARBAGELATA, **H-H** (2003): *Formación y legislación del trabajo*, 2ª. Ed., Cinterfor, Montevideo.

BELUCHE, O. (2004): *Leyes laborales de Panamá y los obstáculos legales, políticos y prácticos para su cumplimiento*, http://www.rebanadasderealidad.com.ar/olmedo-08-02.htm.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009): *Historia de la Ley* Nº 20.388 *Crea el Subsidio al empleo*, Santiago.

BORZESE, D. y otros (2009): *Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina*, Avances de investigación 29, Fundación Carolina Ce ALCI, Fundación SES, Madrid.

CARRICARTE, V. (s.f.): *Comentario a reforma laboral*, ADEF, Argentina, http://www.adef.org.ar/reforma.htm

CEPAL, AECID, SEGIB, OIJ (2008): *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL, OIJ (2004): *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile.

CHACALTANA, J. (2006): *Empleos para los jóvenes*, CEDEP, CEPAL, GTZ, Perú.

CILLERO BRUÑOL, M. (s.f.): *Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios*, en: www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf.

Comisión de las Comunidades Europeas (2007): *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité **Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM** (2007) 359 final, Bruselas.

_____ (2006): *Libro Verde. Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del siglo* XXI, COM (2006) 708 final, Bruselas.

Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven (2006): *Plan de* acción *de la política pública de la persona joven*, Proyecto Estado de la Nación, FNUAP, San José, 2006.

_____ (2004): *Política Pública de la Persona Joven*, FNUAP, Fundación de Bibliotecas Públicas, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, San José.

Consejo Nacional de la Juventud (2006): *Plan Nacional de la Juventud* 2006-2011, Cendoc Conaju, Perú.

Conselho Nacional de Juventude (2006): *Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas*, Fundação Friedrich Ebert, São Paulo.

CSA, TUCA (2008): *Políticas públicas para el empleo juvenil*, declaración de los y las jóvenes sindicalistas en la Jornada Tripartita de Empleo Juvenil, 11 de diciembre, Asunción, Paraguay.

CUT (2006): "Empleo juvenil: una estrategia para disminuir costos" en *Análisis de Actualidad*, Nº 6, mayo, Observatorio Laboral, Chile.

GARMENDIA ARIGON, M. (2003): *Derecho del trabajo y formación*, Oficina Internacional del Trabajo, Cinterfor, República Oriental del Uruguay.

GAVIRIA, A. (2004): *Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?*, Documento CEDE 2004-45, Universidad de los Andes, Colombia.

GODÍNEZ, A. (2004): *El trabajo y la educación: dos derechos de los adolescentes*, Oficina Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, sin publicar, San José.

Instituto Mexicano del Seguro Social (2008): *Lineamientos operativos para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo*, 10 de enero.

_____ (2009): *Programa Primer Empleo. Resultados Periódicos*, 30 de junio, http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/8B433354-9474-46EE-92F4-57C907F24013/0/RESULTADOSPERIODICOSABRIL09.pdf

IUDOP-UCA (2005): *Lineamientos estratégicos de políticas y programas de "Fomento del Empleo Juvenil"*, Proyecto "Integración de jóvenes al mercado laboral" CEPAL/GTZ, MINTRAB, Secretaría de la Juventud, San Salvador.

KRAUSKOPF, D. (s.f.): *La construcción de políticas de juventud en América Latina*, http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar

MERCOSUR (s.f.): *Las políticas de empleo en los países del Mercosur, 1990-2003. Estudio nacional: Paraguay*, Observatorio de Trabajo.

Ministerio de Trabajo y Empleo de Ecuador (2006): *Plan nacional de acción para la promoción del empleo juvenil en Ecuador, con enfoque de género*, Borrador al 10-06-06, Comisión del Ministerio de Trabajo y Empleo encargada de la elaboración del Plan, Quito.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú (2008): *Plan nacional de acción para la promoción del empleo juvenil* 2009-2011, versión preliminar, Perú, http://www.mintra.gob.pe/intranet/contenidos/NL/Plan_empleo_juvenil.pdf.

O'HIGGINS, N. (2001): *Desempleo juvenil y política de empleo. Una perspectiva global*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Informes OIT Núm. 54, Madrid.

OIJ (2008): *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud* 2009-2015, Aprobado en el Compromiso de San Salvador, XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

OIT (2004): *Afrontar el desempleo juvenil: estrategias para empleos decentes*. Educación Obrera 2004/3, Número 16.

_____ (2006): *Análisis de políticas y programas de empleo juvenil en el Perú*, Prejal, Jornadas Técnicas de Prejal, Lima.

_____ (2005): *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente, Conferencia Internacional del Trabajo*, 93.ª reunión, Ginebra.

_____ (2009): *Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo, Proyecto de texto, 98. ª reunión, Ginebra*.

_____ (2008): *Juventud y trabajo decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil. Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, San José, 2008.

_____ (2005): "Resolución relativa al empleo de los jóvenes" en *Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93.ª reunión*, Ginebra, 15 de junio.

_____ (2008): *Trabajo decente para jóvenes en Chile: una visión tripartita*, Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, Serie Documentos de Trabajo, 212, Santiago.

_____ (2007): *Trabajo decente y juventud. América Latina*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Prejal, Lima.

_____ (2007): *Trabajo decente y juventud. América Latina*, Documentos de Base, Volumen I y II, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

_____ (2007): *Trabajo decente y juventud – Chile*, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Chile.

_____ (2007): *Trabajo decente y juventud – México*, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Perú.

_____ (2004): *Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes*, Documento informativo Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir, 13-15 de octubre de 2004, Ginebra.

OIT-PNUD (2009): *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago.

Organización Iberoamericana de Juventud, Viceministerio de Juventud (2008): *Evaluación de políticas nacionales de juventud en Costa Rica*, San José.

Prejal (2008): "Consideraciones para el Plan de Acción de Empleo Juvenil en el Perú" en *Boletín Prejal/PERÚ*, Nº 1.

Presidencia de la República de Colombia, Programa Presidencial Colombia Joven (2004): *Política Nacional de Juventud. Bases para el Plan Decenal de Juventud* 2005-2015, Bogotá.

Programa Presidencial Colombia Joven (2004): *Empleo y juventud: en busca de alternativas. La situación laboral de los jóvenes*, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Universidad de Los Andes, Presidencia de la República, Bogotá, http://www.siju.gov.co/investigaciones/buscar.php?ver=99

RODRIGUEZ, E. (s.f.): "Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias adquiridas y desafíos a encarar", en *Pensamiento Iberoamericano*, Número 3, http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/3/inclusion-y-ciudadania-perspectivas-de-la-juventud-en-iberoamerica/

ROSAS, G y **ROSSIGNOTTI, G** (2008): *Guide for the preparation of national action plans on youth employment*, International Labour Office, Geneva.

Secretaría General Iberoamericana, OIJ (2008): *Informe sobre Seminario Regional Sudamericano sobre "Juventud y desarrollo: trabajo juvenil, capacitación y desarrollo emprendedor"*, AECID, XVIII *Cumbre* Iberoamericana, Buenos Aires.

_____ (2008): 2008: *Nuevos desafíos con las y los jóvenes de Iberoamérica*, Documento de Trabajo, Juventud y Desarrollo.

TOKMAN, V.E. (2003): *Desempleo juvenil en el Cono Sur. Causas, consecuencias y políticas*, ProSur, Opciones, Friedrich Ebert Stiftung, Argentina.

Unidad Coordinadora del Programa Projoven (2001): *Evaluación de la implementación de la Ley 16.873 de formación e inserción laboral de jóvenes*, Documento de trabajo, Uruguay, http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/legisl/doc/uru/i/projov.htm.

_____ (s.f.): Evaluación Ley 16.873, s.f., Uruguay, http://www.projoven.gub.uy/Pag-Ley/EVAL-DE-LEY-Cap-4.pdf.

United Nations (2007): *Review of National Action Plans on Youth Employment. Putting Commitment into Action*, Department of Economic and Social Affairs, New York.

VASCONCELOS PORTO, L. y VIANA, M. T. (2006): "Flexibilización laboral y desempleo: la reciente polémica por la ley del primer empleo en Francia" en *Oasis*, 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Colombia.

Instrumentos de Derecho Internacional y legislación nacional

Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, 11 de octubre de 2005.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Decreto de 4 de junho de 2009, Institui Comitê Executivo para estabelecer programa de cooperação técnica objetivando a construção de agenda de promoção do trabalho decente, Brasil.

Decreto de Creación del Programa Primer Empleo, 15 de enero de 2007, publicado en el D.O.F. el 23 de enero de 2007, México.

Ley 798 de 2002 (diciembre 27) por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo, Colombia.

Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. DOU 11.06.2008, Brasil.

Ley Nº 16.873 Establécense requisitos y otórganse beneficios a empresas que incorporen jóvenes en las modalidades contractuales que se prevén, 3 de octubre de 1997, República Oriental del Uruguay.

Ley Núm. 20.338 que Crea el subsidio al empleo de Chile de 25 de marzo de 2009, publicada el 01 de abril de 2009.

Ley de la Juventud de Colombia, Nº. 375 del 4 de julio de 1997.

Ley de la Juventud de Ecuador, Registro Oficial Nº 439 de 24 de octubre de 2001.

Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud de Nicaragua, Nº 392 del 9 de mayo de 2001

Ley General de la Juventud República Dominicana, Nº 49-2000.

Ley General de la Persona Joven de Costa Rica, Nº 8261 del 2 de mayo de 2002.

Ley Nacional de Juventud de la República Bolivariana de Venezuela, Nº 37404 del 14 de marzo de 2002.

Ley General de Protección a la Madre Adolescente de Costa Rica, Nº 7735 del 19 de diciembre de 1997, publicada en La Gaceta Nº 12 del 19 de enero de 1998.

Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud de Honduras, Decreto Nº 260-2005.

Ley que incentiva la oferta de un primer empleo para jóvenes en el sector privado, Número 12 del 6 de febrero de 2002, Panamá.

3.

Jóvenes y formación para el trabajo:

La experiencia en tres países de la región: Brasil, Chile y Colombia

Stefano Farné

Agradecimientos

La elaboración de este informe ha sido posible gracias a la paciente e incondicional colaboración de los funcionarios responsables de los diferentes programas reseñados y estudiados en Brasil, Chile y Colombia. En especial, el autor quiere agradecer la orientación cualitativa y cuantitativa recibida en Brasil por parte de los doctores Carla Santos, João Mendes y Eloiza Neres del programa Esperanza y Talento, y Osvaldo Lahoz, Chau Tey Chu, Luiz de Carvalho de Senai; en Colombia por los doctores Pablo Emilio Vanegas de la Fundación Corona, Juana Pérez, Oscar Castro y Sandra Correa del SENA, y Carolina Codina y Luz Beatriz Vélez de la Escuela Taller de Bogotá; y en Chile por los doctores Leonardo Ormeño, Enrique Valenzuela, Rodrigo Vásquez, y Alicia Rojas del Sence de Chile, y Derna Rojas de Inacap. Naturalmente, los juicios emitidos en este informe no necesariamente reflejan la opinión de las personas mencionadas.

Introducción

En desarrollo de las prioridades establecidas en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente y en el informe sobre Trabajo Decente y Juventud en América Latina[156], la Oficina Regional de la OIT para América Latina está impulsando la implementación de acciones tendientes a consolidar la capacidad del Estado y la sociedad civil para concretar programas y políticas, de empleo y de mercado de trabajo, en favor de la inserción laboral de los jóvenes.

Con el fin de fortalecer este objetivo, la OIT organizó un Seminario Tripartito Regional sobre Empleo Juvenil en Lima, Perú en octubre de 2009.

Como un aporte al Seminario este documento pretende proporcionar elementos que sustenten la formulación de una propuesta de política en materia de formación profesional y transición al mundo del trabajo de los jóvenes latinoamericanos. Para ello, en colaboración con el Proyecto Prejal de la Oficina Regional de la OIT de Lima y OIT/Cinterfor, se ha escogido un selecto número de iniciativas formativas dirigidas a la población joven de tres países de la región: Brasil, Chile y Colombia.

En el marco de este contexto general, el presente trabajo se organiza en el siguiente orden: en la sección 2, que sigue a esta introducción, se hace una revisión de la literatura económica internacional sobre programas de formación para jóvenes y su inserción laboral, prestando especial atención a los resultados en términos de empleabilidad. A través de esta revisión se pretende identificar una lista de buenas prácticas sobre programas formativos en general, haciendo énfasis en los programas para jóvenes.

Con el propósito de complementar las conclusiones derivadas de la experiencia internacional, en la sección 3 se recopilan y documentan los programas seleccionados en los tres países mencionados: para cada uno de ellos se describe la experiencia formativa y se reportan los resultados cuantitativos disponibles.

En la sección 4 se consideran los aspectos más destacables de estos programas y se intenta agruparlos en torno a ejes relevantes que puedan servir de modelo para futuras iniciativas en materia de programas de formación y empleo para la juventud, en particular para aquélla que, por las características socio-económicas de los hogares de los cuales proviene y por la educación alcanzada, tiene pocas oportunidades de encontrar un trabajo de calidad.

El documento finaliza con una quinta sección de resumen y comentarios

[156] Ver OIT (2006) y (2007).

3.1 Jóvenes, formación e inserción laboral: antecedentes en la literatura económica

Al consultar la literatura económica internacional encontramos seis tipos de intervenciones dirigidas a la inserción laboral de los jóvenes, a saber: los salarios inferiores al mínimo, los empleos temporales, los subsidios al empleo o salario, los servicios públicos de empleo, la formación laboral y el emprendimiento juvenil. A continuación se lleva a cabo una sucinta presentación de los dos últimos tipos de programas y se revisan brevemente sus resultados en términos de mercado de trabajo y empleabilidad.

Los sistemas de formación laboral tienen como objetivo facilitar la transición de la inactividad al mundo del trabajo. Por lo general, se dirigen a los individuos que no terminan su educación secundaria y a los que no acceden a la educación terciaria. Con la capacitación se espera elevar la productividad de los individuos y con ello mejorar el perfil de las trayectorias laborales de los jóvenes, procurando mejores salarios y mayor empleabilidad.

En el marco de los sistemas de formación, el contrato de aprendizaje tiene una particular relevancia. Con él se pretende facilitar la contratación de jóvenes por parte de empresas que, de otro modo, no los contratarían y, al mismo tiempo, facilitar la formación laboral de los jóvenes en las empresas.

Las evaluaciones económicas[157] sobre la incidencia de la capacitación en la inserción laboral y empleabilidad de los jóvenes indican resultados diversos. Según PUERTO y ROTHER (2007), "la mayoría de los esquemas de formación, incluidos los modelos de aprendizaje, muestran algún efecto positivo sobre el empleo juvenil, pero en muchos casos no hay evidencia de su efectividad en términos de costo-beneficio" (: 24). Por el contrario, MARTIN y GRUPP (2001) y DAR y TZANNATOS (1999) encuentran que los jóvenes que reciben formación (en países desarrollados) raramente consiguen mejores ingresos y mayor empleabilidad y que varios de los análisis de costo-beneficio arrojan resultados negativos tanto en el corto como en el largo plazo[158]. Al respecto, BETCHERMAN et al. (2004), en su revisión de numerosas evaluaciones de

[157] Estas incluyen, fundamentalmente, a las evaluaciones de impacto y costo-beneficio, lo cual lleva a que el interés del evaluador se concentre en los efectos sobre la probabilidad de empleo y los ingresos de los beneficiarios. Sin embargo, sobre todo en el caso de los jóvenes, es evidente que las intervenciones de política también contienen un importante componente social que hace referencia, por ejemplo, a la autoestima de los participantes, a su confianza en las instituciones y en las demás personas, a la adquisición de hábitos sociales y laborales, a la reducción de la criminalidad y drogadicción, entre otras, y que incide de manera determinante sobre sus trayectorias laborales.

[158] En opinión de DAR y TZANNATOS (1999) "la evidencia sugiere que es muy difícil corregir lo que parece ser una falla del sistema educativo durante los 5-10 años previos de la vida de un joven, con alguna forma de capacitación que es usualmente de corta duración y que se recibe relativamente tarde en la vida" (: 25).

programas de formación juvenil, aclaran que se confirman los resultados negativos encontrados en países industrializados, pero que en los países en desarrollo, y en especial en los casos de las iniciativas "Jóvenes" latinoamericanas, "los programas mostraron efectos positivos y significativos sobre el empleo y los ingresos. En algunos casos, estas ganancias fueron sustanciales" (: 36).

En realidad, la diversidad de evaluaciones no debe sorprender y en parte depende de aspectos como:

- El nivel de **integración de la formación**. Ambos tipos de programas, integrados y no integrados, ofrecen cursos de capacitación con prácticas en las empresas. Sin embargo, los programas integrados incluyen también auxilios monetarios (para cubrir gastos de transporte y/o alimentación), seguro de salud y/o accidentes en el trabajo, subsidios a las mujeres con hijos pequeños, entrega de vestuario y de material didáctico (libros, pero también herramientas e incluso animales o semillas para la fase práctica, si fuera necesario), asesoría en la búsqueda de un empleo y en la formulación de un proyecto de vida que, a través de la mejora de la autoestima y de las relaciones interpersonales, facilite la inserción en el trabajo y la sociedad. Los programas integrados son tal vez la única opción de capacitación para los jóvenes de bajos recursos.

- El mayor protagonismo que tienen las **instituciones privadas de capacitación y las comunidades territoriales**. Por lo general el modelo de formación centralizado estatal tiende a estar determinado por factores de oferta y, en él, los cursos disponibles no responden a las necesidades de los empresarios y los alumnos están poco motivados. La participación de las instituciones privadas de capacitación y de las entidades territoriales hace posible mejorar la pertinencia de los cursos al permitir que éstos se ajusten a las realidades locales.

- La posibilidad de **certificar los conocimientos** y las competencias adquiridos, mediante la obtención de un título reconocido en el mercado de trabajo como una manera de aumentar la valoración social de los programas formativos.

- El **involucramiento de los agentes sociales** (empresarios y sindicatos) en la definición de cursos, curricula y competencias. Empresarios y trabajadores pueden tener más claridad sobre los desafíos y requerimientos del mercado laboral y las prácticas que efectivamente funcionan. Involucrarlos en programas de capacitación mediante, por ejemplo, la definición de competencias, la confección de las curricula, el compromiso de recibir a los participantes en sus establecimientos durante la fase práctica, el eventual pago de las prácticas y pasantías de los estudiantes, tiene un impacto favorable en los costos por

participante, mejora el perfil y la pertinencia de la capacitación ofrecida y aumenta la probabilidad de contratación laboral al final del curso.

- El tipo de capacitación. De la modalidad tradicional, caracterizada por la transferencia de conocimiento y destrezas para la realización de un determinado oficio, hay que pasar a la **capacitación por competencias.** La capacitación por competencias transfiere no sólo habilidades específicas, sino también capacidades para hacer las cosas que sirvan en diversas circunstancias y permitan adaptarse al cambio. Las competencias, a diferencia del conocimiento de un determinado oficio, pueden transmitirse de un empleo a otro, favoreciendo la empleabilidad de los jóvenes.

Finalmente, en la literatura internacional existe el convencimiento que la formación tiene un límite natural en la calidad de la educación básica. Así la inserción laboral de los jóvenes es más fácil cuando la educación escolar recibida es de buena calidad.

A su vez, la formación puede dirigirse a favorecer una inserción asalariada de sus beneficiarios, y/o puede prepararlos para un trabajo independiente.

En materia de emprendimiento juvenil existe unanimidad en reconocer que los jóvenes son sobre todo educados y preparados por los sistemas educativos para trabajar como dependientes. Además, a diferencia de las personas adultas, cuentan con menos recursos y activos, menos experiencia y contactos indispensables para empezar una empresa o negocio propio. Entonces, ¿cuál es la racionalidad de estimular el emprendimiento juvenil? La respuesta que se da con frecuencia es que, a falta de empleo asalariado, por lo menos que los jóvenes estén en condiciones de generar su propia ocupación. En realidad esta justificación no se aplica sólo en el caso específico de los jóvenes, sino que es válida para el emprendimiento en general, y favorece más a los adultos que a los jóvenes por los motivos ya expuestos. Más sentido tiene reconocer que los jóvenes actuales cuentan con mayor formación que las generaciones anteriores, poseen más facilidad de adecuación a las nuevas tecnologías de información y comunicación, y asimilan mejor y más rápidamente nuevos procesos de producción. Lo que los jóvenes necesitan son programas para dotarlos de las habilidades y conocimientos que les permitan aprovechar estas ventajas a través del desarrollo de una actividad propia.

En opinión de GONZALEZ (2007) "la situación actual de los programas de fomento de emprendimiento juvenil en la región no permite arrojar conclusiones muy claras …porque ,… no abundan las evaluaciones y estudios de impacto de este tipo de programas" (: 5). En este mismo sentido, LLISTERRI et al. (2006) reconocen que es difícil encontrar evaluaciones de estos programas porque presentan problemas de autoselección que dificultan encontrar un adecuado grupo de control y porque se trata de iniciativas relativamente nuevas. Con respecto al emprendimiento en general, BETCHERMANT et al. (2004) llegan a conclusiones similares. A pesar de

ello, consideran que "estos programas pueden proporcionar una ayuda efectiva a una pequeña minoría de desempleados que quieren empezar un negocio propio, … generalmente más educados entre el grupo de desempleados o de postulantes elegibles" (: 51-52).

Según la OIT (2007) los programas de emprendimiento juvenil se han vuelto muy populares en los últimos años y representan "una oportunidad real para los jóvenes (: 78), … especialmente en los sectores de las tecnologías de la información y el conocimiento … (además), subsidiar servicios de cuidado infantil y guarderías permitiría aprovechar mejor la capacidad emprendedora de las mujeres y su integración a redes empresariales" (: 83). El sector turístico y el agroindustrial también se perfilan como áreas de oportunidades para los jóvenes emprendedores (GONZALEZ [2007]).

Aunque faltan evaluaciones económicas rigurosas de los programas de emprendimiento juvenil, se tiene claro que el éxito de estas iniciativas depende de acciones de largo plazo que alienten desde el sistema educativo formal la vocación hacia el empleo independiente y reduzcan la aversión al riesgo de los jóvenes, al igual que acciones de mediano y corto plazo que lleguen a ofrecer un paquete integrado de servicios de asesoría empresarial, contable, de mercadeo, de comercio exterior, financieros y legales que apoyen a los jóvenes en la formulación de su proyecto empresarial y en el cumplimiento con los requisitos de legalidad para su funcionamiento, así como en el acceso a los factores de producción y a las fuentes de financiamiento.

Además de las iniciativas presentadas con anterioridad y específicamente relacionadas con la formación y el emprendimiento de los jóvenes, en la literatura internacional se encuentra una serie de recomendaciones generales en materia de programas en favor del empleo.

En particular, se señala que los programas deben ser integrados e integrales, en el sentido que idealmente debería formar parte de un sistema coherente y total de acciones que, a través de la mutua consistencia, aprovechen las potenciales sinergias y se complementen entre sí. Ello permitirá obtener mejores resultados de los que se obtendrían con la aplicación separada de las distintas medidas.

En el caso de la formación, lo antes mencionado implica que ésta debería estar precedida por la orientación laboral de los participantes y debería concluir con períodos de práctica en las empresas y con la inscripción a un servicio de intermediación laboral. Al mismo tiempo, para obtener resultados tangibles en términos de empleo e ingresos, los programas de capacitación deberían contener un componente teórico en las aulas y uno práctico en las empresas. Sólo cuando culminan estas dos fases los participantes obtendrían retornos positivos a la capacitación. Además, el requisito de práctica laboral como componente

obligatorio de la capacitación tiene un efecto positivo sobre la pertinencia de la oferta formativa.

Cuando los beneficiarios de estos cursos son personas de bajo nivel económico, la integralidad requiere que se les ofrezcan ayudas económicas por día de clase atendido, comidas, material didáctico, asistencia médica, seguro de accidentes, asesoría en la formulación de un proyecto de vida y en la búsqueda de un empleo, con la finalidad de controlar la deserción académica. De hecho, las responsabilidades familiares y los escasos recursos económicos no les permiten asistir a programas de determinada duración sin contar con alguna ayuda económica. Alternativamente, los programas deben ser de corta duración, llevados a cabo cerca de las residencias de los beneficiarios, en días y horarios establecidos con criterios de extrema flexibilidad. Por su parte, la asesoría en la formulación de un proyecto de vida mejora las habilidades de comunicación, la autoestima y la integración de los individuos, lo cual permite facilitar su acceso al mercado de trabajo.

También se considera que para desplegar todos sus efectos la formación, además de ser por competencias y certificada, como se ha señalado anteriormente, debe poder acreditarse. De hecho, la certificación de las competencias laborales tiene sentido si existe un sistema de acreditación de programas e instituciones que asegure la calidad y pertinencia de la capacitación impartida. Más aun, en presencia de un número creciente de proveedores, cada día más heterogéneos y diversificados, y con una alta dispersión en términos de calidad, la existencia de un sistema de acreditación se hace imprescindible. Este sistema debe contar con entidades certificadoras que evalúen y certifiquen la formación que imparten las instituciones educativas. Lo anterior, al igual que la creación de un registro nacional de calidad para las entidades de capacitación, contribuye a proporcionar información a empleadores y trabajadores e incrementa la transparencia del mercado.

Por otro lado, la incorporación de nuevos oferentes, en especial de las organizaciones sin fines de lucro y de las empresas privadas en las actividades de capacitación, puede ayudar a ampliar la cobertura de los programas de formación y llegar a colectivos hasta entonces no atendidos. También, estas organizaciones y empresas pueden ser una fuente de prácticas innovadoras y alentar una mayor competencia por calidad de servicios o de eficiencia en el uso de los recursos. En último término, pueden ayudar a diversificar y especializar la oferta de servicios. La incorporación de nuevos oferentes (ONG, universidades y centros privados de formación) y la participación de los empresarios en el diseño de los instrumentos de capacitación facilitan la adopción de un enfoque de formación por competencias y un mejor ajuste entre oferta y demanda de formación.

La flexibilidad de los programas de capacitación es considerada como un aspecto de vital importancia en un mundo laboral globalizado y sujeto a acelerados cambios tecnológicos. La organización de los programas, cursos y curricula debe

ser lo suficientemente flexible para realizar las modificaciones requeridas por un mundo en continuo cambio que, por un lado rápidamente hace obsoletas algunas capacidades y competencias de la fuerza de trabajo, y, por el otro, genera nuevas expectativas por parte del sector empresarial.

Por último, los sistema de información, monitoreo y rendición de cuentas son imprescindibles a la hora de mantener alineada la gestión con los objetivos y metas de los programas, corregir desviaciones de manera oportuna, mejorar la información sobre el mercado laboral, aprender de la experiencia y determinar si se continuarán, eliminarán o perfeccionarán las diversas iniciativas en aplicación. Cuando el monto de los recursos involucrados y el número de beneficiarios son suficientemente elevados, el monitoreo debe estar acompañado por evaluaciones de impacto y de costos-beneficios. Idealmente, el monitoreo y la evaluación empírica de las iniciativas de empleo deberían concebirse desde el diseño mismo del programa y no cuando su aplicación está avanzada.

3.2. Experiencias de formación en Brasil, Chile y Colombia

Los criterios identificados como buenas prácticas por las investigaciones resumidas en la sección anterior se han aplicado en programas de formación de América Latina.

Esta sección documenta las experiencias de una muestra selectiva de programas de formación y transición al mundo del trabajo dirigidos a jóvenes en tres países latinoamericanos: Brasil, Chile y Colombia. Con ello se pretende proporcionar sugerencias para la formulación de políticas públicas de empleo y formación que confirmen y/o complementen las indicaciones sugeridas en la revisión de la literatura internacional y que tengan en cuenta la realidad social de los países de la región.

El Cuadro 1 ofrece un resumen esquemático de los programas que se han considerado, organizado según la entidad responsable o financiadora, sus beneficiarios y su principal finalidad. Las experiencias descritas incluyen un amplio repertorio de iniciativas que tienen como objetivo la formación de jóvenes.

Todos los programas analizados se desarrollan según diferentes grados de colaboración entre instituciones públicas, organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro y administraciones territoriales. A pesar de ello, podemos clasificar como de iniciativa privada los programas Esperanza y Talento (Brasil) y Forcom (Chile), Escuela Taller y Jóvenes con Empresa (Colombia) y, como de iniciativa pública, los programas PIPM y PCFP (Brasil), Aprendices y Jóvenes Bicentenario (Chile) y Jóvenes Rurales (Colombia).

Con excepción de Jóvenes con Empresa, todos los programas se dirigen preferentemente a jóvenes en situación de vulnerabilidad. Si bien la definición de vulnerabilidad varía de un país a otro, en la práctica, resulta bastante homogénea:

Cuadro 1: Algunos programas de formación para jóvenes en Brasil, Chile y Colombia

Programa / Plan	País	Entidad responsable	Beneficiarios	Finalidad de la Formación	
				Inserción Laboral	Emprendi-miento
Esperanza y Talento	Brasil	Fundación Telefónica de Brasil	Jóvenes vulnerables, entre 17 y 24 años	SI	
Programa de Iniciación Profesional de Menores (PIPM)	Brasil	SENAI y entidades asociadas	Jóvenes vulnerables, entre 14 y 18 años	SI	
Programa Comunitario de Formación Profesional (PCFP)	Brasil	SENAI y entidades asociadas	Jóvenes y adultos vulnerables, de 16 años en adelante	SI	
Escuela Taller de Bogotá (FETB)	Colombia	Mincultura, SENA, Asociación Amigos de la Fundación Escuela Taller	Jóvenes vulnerables, entre 18 y 25 años	SI, con componente de emprendimiento	
Jóvenes con Empresa	Colombia	Fundación Corona, SENA, universidades	Jóvenes estudiantes de Instituciones de Educación Superior y profesionales		SI
Jóvenes Rurales	Colombia	SENA y administraciones territoriales	Jóvenes rurales de bajos estratos socioeconómicos, entre 16 y 35 años		SI
Aprendices	Chile	SENCE	Jóvenes de escasos recursos (autofocalización), entre 15 y 25 años	SI	
Jóvenes Bicentenario	Chile	SENCE	Jóvenes vulnerables, entre 18 y 29 años	SI, con componente de emprendimiento	
Programas de Formación por Competencias para Alumnos de Educación Media (Forcom)	Chile	Inacap y administraciones territoriales y colegios	Jóvenes en educación media vulnerables (autofocalización)	SI, con componente de emprendimiento	

se refiere a jóvenes con bajos niveles educativos que provienen de familias de escasos recursos, pero no necesariamente pobres[159].

Algunas iniciativas están dirigidas a preparar para un empleo asalariado (Aprendices, Esperanza y Talento, PIPM y PCFP), otras cuentan con breves módulos de emprendimiento desarrollados con carácter accesorio a los objetivos formativos principales (Jóvenes Bicentenario, FETB, Forcom) y, finalmente, dos programas se dirigen de forma directa y exclusiva a la preparación de jóvenes empresarios (Jóvenes Rurales y Jóvenes con Empresa).

Varios programas se desarrollan de forma descentralizada, fuera de las principales ciudades; empero, sólo Jóvenes Rurales pretende beneficiar prioritariamente a las comunidades que habitan en el campo. Por su parte, Jóvenes con Empresa, FETB y Esperanza y Talento, tienen una cobertura exclusivamente urbana.

La cobertura por edades varía entre países y programas, y en la mayoría de los casos no supera los 30 años. Los programas que incluyen un componente de emprendimiento tienden a admitir un límite etario más alto.

A continuación se desarrolla un análisis detallado de cada uno de estos programas. En un primer acápite se describen los orígenes, los objetivos, los contenidos y el funcionamiento de cada programa; luego, se proyectan algunos resultados cuantitativos proporcionados por las respectivas entidades ejecutoras y, finalmente, en una última sección se presentan algunas reflexiones y se destacan los principales logros alcanzados y las innovaciones aportadas por cada iniciativa.

3.2.1. Brasil

a) Prejal – Esperanza y Talento

Descripción del programa

El sector de Telemercadeo y Centro de Llamadas es uno de los de mayor crecimiento ocupacional en Brasil. Esta actividad no sólo tiene un gran potencial de absorción de mano de obra, sino que proporciona cualificaciones relevantes para una gama de otros empleos en el comercio y en el área de atención al cliente.

El Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal) desarrolla el programa " Esperanza y Talento" con el aporte de Fundación Telefónica. El programa de capacitación pretende proporcionar a jóvenes vulnerables

[159] En algunos casos se incluyen también poblaciones especiales, particularmente vulnerables, como los desertores del sistema escolar básico formal, los jóvenes con problemas previos con la justicia, los desplazados por la violencia, o las madres cabeza de familia, por ejemplo.

la posibilidad de desarrollar competencias que les permitan tener acceso a trabajos en el área de Telemercadeo y Centro de Llamadas.

Los beneficiarios del programa son jóvenes de ambos sexos en edades entre 17 y 24 años residentes en la región de Sao Paulo, con escaso acceso a educación y salud de calidad y/o pertenecientes a hogares con ingresos inferiores al mínimo mensual. Se requiere que sean estudiantes del 3º año de educación media o recién graduados del mismo nivel.

El proyecto, financiado por Fundación Telefónica de Brasil, es ejecutado por el instituto Asociación para la Promoción de la Seguridad Eléctrica APSE y el Sindicato de Trabajadores de las Empresas de Telecomunicaciones (Sintetel). El Instituto APSE es una organización de la sociedad civil de interés público sin ánimo de lucro, fundada por empresarios e integrada por consultores comprometidos con la búsqueda de soluciones a los problemas sociales, tales como la falta de preparación adecuada de los jóvenes para acceder a un primer empleo, el escaso conocimiento de sus capacidades y potencialidades reales, la baja autoestima y, en general, escasa preparación para la vida y la inclusión social. A su vez, Sintetel es el sindicato de trabajadores de las empresas de telecomunicaciones que ha abierto un Centro de Formación Profesional que tiene como propósito ofrecer cursos de capacitación y calificación a los trabajadores del área de las telecomunicaciones, en especial, y a todo el público, en general. En este proyecto, la participación del sindicato se dirige a facilitar la divulgación de los cursos, la financiación de pequeños gastos (p.ej. fotocopias y material didáctico) y la prestación del inmueble donde tiene sede el instituto APSE.

El contenido de los cursos impartidos ha sido preparado por APSE en colaboración con Atento, otro socio estratégico de este programa, ya que Atento es la mayor empresa del segmento de los Centros de Llamadas en Brasil y que, actualmente cuenta con unos 70.000 colaboradores. En promedio, Atento contrata 4.000 nuevos empleados por mes, el 60% de los cuales son jóvenes en su primera aproximación al mundo del trabajo.

Las convocatorias para los cursos se hacen en coordinación con instituciones escolares públicas y fundaciones y a los candidatos se les hace una prueba de evaluación de ingreso y se procede a una selección inicial basada en los conocimientos (de idioma, matemáticas e informática) de los aspirantes. Luego, los seleccionados son evaluados según las competencias, características y expectativas de vida para insertarlos de acuerdo a las mismas en las diferentes áreas del Centro de Llamadas. Asimismo se les motiva y orienta laboralmente con el fin de conocer sus potencialidades e identificar áreas y especialidades que les permitirán

actuar con éxito y se les acompaña psico y socialmente en la formulación de un proyecto de vida.

Según el proyecto inicial, el proceso de capacitación tiene una duración de 40 días, con una carga horaria de 160 horas impartidas en jornadas de cuatro horas a grupos de 30 a 35 alumnos. La meta es capacitar a un total de 130 jóvenes entre marzo y septiembre de 2009. Los cursos comprenden módulos de portugués, matemáticas, ética y ciudadanía, mercadeo y telemercadeo. La fase lectiva es complementada con una experiencia práctica en un laboratorio del Centro de Llamadas y de informática. Al final de este proceso de capacitación los jóvenes presentan un proyecto de trabajo relacionado con el tema abordado y son evaluados nuevamente.

Posteriormente, APSE asesora a los egresados en su búsqueda de un empleo y a los tres meses de haber salido contactará a los jóvenes con el fin de hacer un reconocimiento de su trayectoria e inserción laboral. A los egresados que encuentran un puesto en Atento se les hace un seguimiento permanente por parte de las dos instituciones.

Resultados

El Cuadro 2 presenta la condición de los beneficiarios de los cinco cursos previstos por el programa al primero de septiembre de 2009. La gran mayoría de los participantes (63%) fueron mujeres.

Un 11% de los beneficiarios manifestó dificultades económicas que les impidieron seguir atendiendo el curso; estos 18 alumnos fueron transferidos a grupos sucesivos mientras se buscó financiación para concederles un apoyo por concepto de transporte y alimentación. A su turno, los desertores a pleno título, es decir los estudiantes que interrumpieron la formación sin justificación alguna, fueron casi el 10%; de ellos, la gran mayoría fueron mujeres (68.8%).

Casi un 20% de los participantes dejó sus estudios inconclusos para empezar a trabajar. Los organizadores del programa consideran que la intensidad horaria de los cursos, de media jornada, dejó tiempo libre que los jóvenes aprovecharon para buscar trabajo, lo cual condujo a un elevado número de retiros. Con el fin de evitar retiros por razones de trabajo, la capacitación para el quinto y último grupo se desarrolló de tiempo completo durante 20 días, conservando la carga académica total de 160 horas.

Cuadro 2: Condición de los alumnos del programa Esperanza y Talento al terminar la capacitación. Septiembre 2009

Condición al 1° de Septiembre	Valores absolutos			Porcentajes por columna			Porcentajes por fila		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Egresados que aún no trabajan	11	29	**40**	18,3	28,2	**24,5**	27,5	72,5	**100,0**
Transferidos	8	10	**18**	13,3	9,7	**11,0**	44,4	55,6	**100,0**
Trabajando	36	53	**89**	60,0	51,5	**54,6**	40,4	59,6	**100,0**
Abandonos	5	11	**16**	8,3	10,7	**9,8**	31,3	68,8	**100,0**
Total	**60**	**103**	**163**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**36,8**	**63,2**	**100,0**

Transferidos: Por dificultades financieras fueron transferidos a otro grupo
Abandonos: Jóvenes que desistieron del curso sin presentar justificación
Fuente: Programa Esperanza y Talento

Los grupos de estudiantes resultaron bastante heterogéneos. Mientras que el segundo grupo no tuvo abandonos y el 81% de los participantes terminó exitosamente el curso, el tercer grupo –que inició su formación apenas una semana después– tuvo un 13% de personas que desistieron y escasamente un 40% concluyó los estudios.

En materia de inserción laboral, 89 jóvenes tenían un empleo al primero de septiembre, lo cual corresponde al 54.6% de los beneficiarios totales. De ellos, 20 encontraron una ocupación a través del proceso de selección de Atento los demás se vincularon al mercado de trabajo, durante o al final de la formación, a través de otros medios. APSE ha acompañado en la búsqueda de un puesto de trabajo a los jóvenes no empleados en Atento y ha enviado sus curricula vitae a otras empresas del sector de Telemercadeo y Centro de Llamadas.

En general se observa un mayor éxito de los hombres: el 60% de ellos está actualmente trabajado, frente al 51.5% de las mujeres. El Cuadro 3 detalla la situación laboral actual de los alumnos que terminaron el curso de capacitación y muestra que otros 22 jóvenes están en proceso de selección para un trabajo a través de Atento o directamente en una empresa.

Cuadro 3: Situación laboral de los alumnos del programa Esperanza y Talento. Septiembre 2009

Situación laboral al 1° de Septiembre	
Reprobaron el proceso de selección	9
En proceso de selección	22
Sin interés en trabajar	8
Esperando respuesta para trabajar	1
Trabajando	89

Fuente: Programa Esperanza y Talento

Las cifras de jóvenes empleados a septiembre evidencian una sustancial mejora con respecto a la primera convocatoria de Atento la cual logró intermediar sólo un puesto de trabajo. Al parecer, las razones de tan baja absorción laboral inicial fueron principalmente dos. Por un lado, la notable distancia entre las residencias de los aspirantes y los lugares de trabajo hizo desistir a muchos jóvenes de aceptar la propuesta. Por el otro, el particular perfil de trabajador requerido en la primera convocatoria no era pertinente con el de todos los jóvenes capacitados, reduciéndose así el tamaño de la potencial oferta. Después de esta primera convocatoria Atento pidió que el Instituto APSE llevara un registro con información básica sobre los candidatos (datos sobre experiencia laboral previa, lugar de residencia, contacto telefónico, etc.).

Comentarios

Desde un principio el programa no contempló la posibilidad de entregar a los estudiantes ayudas por día de asistencia, como sugería la experiencia internacional en el caso de poblaciones vulnerables. Esta imprevisión pudo ser la explicación del alto grado de abandono observado por motivos económicos. El programa respondió rápidamente a esta dificultad evitando la pérdida de cupos a los jóvenes necesitados logrando conseguir recursos para su sostenimiento básico.

Atento, si bien es el más grande empleador del sector del Centro de Llamadas en Brasil, es promotor de una demanda de trabajo derivada de las exigencias y especificidades de cada uno de sus clientes. Actualmente, al tener los cursos una duración más breve existe la posibilidad de adecuar la formación impartida a las demandas de los clientes finales de Atento antes de empezar la capacitación. Al mismo tiempo, el programa reconoció la conveniencia de asociarse con otros Centros de Llamadas de la ciudad de Sao Paulo.

Un aspecto innovador relevante en este tipo de programa, además de la vinculación de una firma de características y su alcance global, es la asociación del mismo con un sector específico de la demanda laboral. Normalmente, los primeros programas de formación de jóvenes para el empleo se dirigían a la "demanda" en general y buscaban señales de éxito en la garantía de una práctica laboral. Muchas veces la práctica garantizada no era seguridad de un empleo posterior.

b) Programa de Iniciación Profesional de Menores y Programa Comunitario de Formación Profesional

Descripción del Programa

En Brasil el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai), fundado en 1942, es una entidad privada administrada por la Confederación Nacional de Industrias y las Federaciones Estatales que se financia con las contribuciones de la nómina salarial del sector secundario de la economía. El sistema más antiguo y de mayor importancia del Senai es el del Departamento Regional de Sao Paulo (Senai-SP).

Con la crisis económica de los años ochenta "la cuestión social" se instauró como centro de atención de la oferta educativa del Senai, específicamente en la Regional de Sao Paulo. A raíz de ello, se desarrollaron los programas de "atención a la comunidad" dirigidos prioritariamente a la población pobre, desempleada o integrante del sector informal y entre los cuales destacan el Programa de Iniciación Profesional de Menores (PIPM) y el Programa Comunitario de Formación Profesional (PCFP).

El PIPM inició actividades en agosto de 1987 con el objetivo de generar espacios de inclusión laboral para los jóvenes de bajos ingresos y escolaridad en edades comprendidas entre los 14 y 18 años. El PCFP surge en el marco del PIPM en 1989 y se dirige a los mayores de 16 años, también con bajos niveles de ingresos y escolaridad, en las modalidades de iniciación y formación.

Los dos programas están organizados en módulos de 80 a 120 horas y con una duración promedio de tres a cuatro meses que se desarrollan exclusivamente en jornada diurna, en el caso del PIPM y en jornada diurna y nocturna en el caso del PCFP. Se trata de cursos de iniciación profesional con los cuales se quiere proporcionar una base de conocimientos indispensables para la profesión y al mismo tiempo despertar el interés laboral en los jóvenes. Cuando la entidad asociada así lo disponga – esto es en la mayoría de los casos – los alumnos reciben un apoyo económico para transporte y alimentación.

En la ejecución de estos programas el Senai-SP trabaja en convenio con entidades públicas y privadas del ámbito socio-educacional, tales como:

organizaciones de la sociedad civil, grupos religiosos, sindicatos, entidades privadas o intendencias municipales. El Senai provee asesoría técnica para la implementación, organización y funcionamiento de los cursos, capacita a los instructores, proporciona el modelo de material didáctico, supervisa y orienta las actividades en aspectos técnicos, didácticos y administrativos, y certifica los programas. Por su lado, las entidades aliadas deben administrar y gerenciar la realización de los programas bajo rendición de cuentas al Senai. En particular, deben poseer los ambientes de enseñanza adecuados (salones, oficinas, laboratorios, herramientas, etc.), contratar a los docentes, seleccionar a los alumnos según criterios propios, y desarrollar la capacitación de acuerdo a la metodología de enseñanza del Senai. El Senai contribuye al equipamiento de las entidades asociadas con donaciones de materiales y maquinarias de sus escuelas a través del programa de Donación de Bienes a las Entidades Sociales. El número de convenios celebrados ha pasado de 220 en 2006 a 242 en 2009.

Resultados

En el año 2008 hubo un incremento sustancial de los graduados de los programas de acción social de Senai-SP. Se beneficiaron 82.886 estudiantes –36.837 en el PIPM y 46.049 en el Programa Comunitario de Formación Profesional (PCFP)–, diez mil más de lo registrado en 2007 (Cuadro 4). En su mayoría fueron hombres. La participación de las mujeres ha venido disminuyendo en los últimos años, fijándose en 41% en 2008. Esto puede deberse a las limitaciones respecto de la percepción de género que se tiene en las ocupaciones del sector industrial.

Cuadro 4: Indicadores de los Programas PIPM y PCFP. Años 2006-2008

	2006	2007	2008
Graduados PIPM	29.830	29.439	36.837
Graduados PCFP	38.755	33.402	46.049
Total Graduados	68.585	62.841	82.886
Porcentaje de mujeres	44%	42%	41%
Convenios	220	227	238
Satisfacción alumnos	89,8%	91,8%	91,9%

Fuente: SENAI-SP

Anualmente el Senai-SP lleva a cabo una encuesta que pretende evaluar su sistema de gestión y medir el grado de conformidad de los participantes en los cursos. En el caso de los programas PIPM y PCFP la encuesta registra

un elevado porcentaje de satisfacción por parte de los alumnos, superior al 90% (ver Cuadro 4). De esta encuesta resulta también que en 2008 el 88% de las instituciones asociadas hacía seguimiento a la inserción laboral de los egresados de los dos programas. En esta línea sería muy deseable que se desarrollen esfuerzos para homologar y sistematizar la información sobre el seguimiento a los egresados, a partir de las entidades ejecutoras; ello debería incluir también variables sobre su inserción laboral.

Según el estudio de LEITE (2003) los jóvenes beneficiarios por lo general viven en las periferias de la ciudad, con deficiencias de saneamiento básico, son desempleados, asisten a la escuela básica pero con algunos años de atraso y difícilmente tendrían posibilidades de acceder a otra opción de calificación profesional por sus niveles de escolaridad, poder adquisitivo y lejanía de los centros educativos. Son jóvenes que no disponen de alternativas educativas complementarias. Si bien como se ha señalado, la participación femenina venía declinando, ésta es de todos modos alta, comparativamente a otros cursos del Senai. En cuanto al éxito en materia de inserción laboral, el PIPM y el PCFP "aunque no se equiparen a cursos ofrecidos por escuelas del Senai, poseen razonable eficiencia y eficacia para la capacitación para el trabajo inmediato, aunque éste sea informal" (LEITE [2003]: 97).

Comentarios

Los programas PIPM y PCFP asocian el objetivo de brindar iniciación y formación profesional a jóvenes con dificultades de acceso a escuelas profesionales –bien sea por razones de baja escolaridad o por condiciones socioeconómicas de desventaja– con el objetivo de facilitar su vinculación al mercado laboral, y al mismo tiempo de atender las demandas de formación en las áreas u ocupaciones de competencia del Senai-SP, sobretodo en zonas geográficas donde no opera ninguna de las 155 escuelas del Senai, es decir, fundamentalmente en el interior del Estado de Sao Paulo. Por tal razón los cursos ofrecidos se relacionan con las áreas tradicionales del Senai-SP. Estos programas también incluyen calificaciones pertinentes al mercado de trabajo industrial, pueden también propiciar salidas para actividades independientes de pequeña escala, además de ser útiles a la economía doméstica (LEITE [2003]).

Los programas PIPM y PCFP consolidan una alianza para la ejecución de un programa de alto contenido social, en la cual una Institución que tiene una alta fortaleza y solvencia técnica en el manejo de programas de formación – usualmente en sectores de alta tecnología y que envuelven aún sectores exportadores – se asocia con terceros para facilitar ese conocimiento y lograr una mayor cobertura a las poblaciones juveniles más excluidas. Si bien es cierto que una buena parte de los alumnos de Senai son jóvenes, aquellos a quienes se dirigen estos programas difícilmente podrían ingresar a un

programa habitual del Senai y no se beneficiarían de la calidad de su diseño y ejecución.

3.2.2 Chile

a) Jóvenes Bicentenario

Descripción del programa

Para celebrar el bicentenario de la independencia del país, el Gobierno de Chile decidió ponerse como meta la capacitación de 30.000 jóvenes vulnerables entre 2008 y 2010, motivado por los elevados niveles de inactividad e informalidad laboral y los bajos salarios de esta población.

El programa Jóvenes Bicentenario pretende mejorar la empleabilidad de los jóvenes, favoreciendo el desarrollo de trayectorias de capacitación que les permitan adquirir las destrezas necesarias para desempeñarse en el mercado de trabajo a partir del conocimiento de un oficio. Consta de cuatro componentes:

1. Diagnóstico y orientación laboral, cuyo propósito es identificar los intereses, habilidades y motivación de cada joven y llegar a una definición concertada de un itinerario posible de formación

2. Capacitación en oficios y cursos complementarios de formación general. En términos generales, con este componente se pretende inculcar en los jóvenes la noción de formación permanente, enfatizando que tanto los elementos recibidos en la capacitación como las acciones de inserción laboral corresponden a un paso inicial que debe ser complementado con esfuerzo similar en lo sucesivo (SEPÚLVEDA [2009])

3. Apoyo en la búsqueda y obtención de una práctica en empresas

4. Intermediación laboral, a la cual se le atribuye una renovada importancia para que los participantes tengan la posibilidad de encontrar un empleo acorde al tipo de formación recibida.

Asimismo ofrece un quinto componente de Introducción al mercado laboral y de Tutoría personalizada para jóvenes en condición de mayor vulnerabilidad[160].

[160] El módulo de introducción al mercado laboral se desarrolla durante los dos meses iniciales y tiene la intención de despertar el interés de unos 300 jóvenes particularmente vulnerables por acercarse al mundo laboral y continuar posteriormente con un proceso de formación. Con la tutoría se pretende asegurar la permanencia en el programa de los jóvenes, estableciendo un vínculo personalizado con un tutor que los acompañe durante todo el desarrollo del mismo. Hay un tutor por cada 16 jóvenes, para un total de 3.000 cupos.

Para ser beneficiarios, los jóvenes deben encontrarse entre los 18 y 29 años de edad, residir en comunas de alta vulnerabilidad social y haber aprobado, como mínimo, el grado de 8º básico. Son criterios de priorización la falta de educación terciaria, tener responsabilidades familiares, estar desocupado y tener hasta 24 años.

El programa es financiado y administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), el organismo técnico del Ministerio del Trabajo y Previsión Social a cargo de la ejecución de las políticas de formación laboral del Estado chileno.

La inscripción vía Internet es precedida por un proceso de sensibilización entre los jóvenes residentes en las comunas priorizadas que generalmente no acceden a la oferta pública de formación. A los jóvenes seleccionados se les ofrece orientación laboral con el fin de identificar hasta tres tipos de cursos que responden a sus intereses y capacidades.

El componente de capacitación tiene una duración aproximada de 4 meses y un máximo de 400 horas de clase, de las cuales un 70% está dedicado al aprendizaje de un oficio específico y el restante 30% al desarrollo de competencias generales. Si es necesario, se incluyen módulos de capacitación específica complementaria[161]. La línea de intervención es de carácter modular, lo cual permite la construcción de itinerarios de formación que apuntan mejor a los perfiles ocupacionales establecidos. La capacitación, por competencias laborales, pretende proporcionar a los beneficiarios un nivel de formación técnica de nivel medio, no profesional. Los cursos son ejecutados por los Organismos Técnicos Capacitadores (OTEC), los cuales, además, se encargan de apoyar en la consecución de una práctica laboral y/o en la inserción directa en un empleo remunerado. Por este servicio y por su contribución para el logro de puestos de prácticas relacionadas con los oficios impartidos y la correspondiente supervisión, a los OTEC se les paga un incentivo económico. La práctica laboral en una empresa tiene una duración máxima de 360 horas y no es obligatoria; y los empresarios no tienen que pagar algún patrocinio o salario a los practicantes. Los egresados reciben una certificación por parte de los OTEC al terminar tanto la fase teórica como la práctica.

A lo largo de todo el proceso de formación a los beneficiarios se les paga un subsidio de alimentación y transporte y se les cubre con un seguro de accidentes.

[161] En inglés básico, alfabetización digital, por ejemplo.

Resultados

Según los datos hasta abril de 2009, 20.496 jóvenes cumplieron con los requisitos de inscripción, 13.636 fueron diagnosticados y 10.435 se inscribieron en cursos de capacitación. Previo a la inscripción, casi todos se encontraban inactivos o en la búsqueda de un empleo. Del total de usuarios inscritos un 50-60% eran mujeres –de las cuales un 50% con responsabilidad parental– y un 70% contaba con Ficha de Protección Social, y formaban parte de la población más vulnerable del país.

A nivel nacional los cursos más demandados correspondieron al área de la administración, almacenamiento y secretariado, con un 26% del total de cursos ejecutados. El segundo lugar correspondió a cursos del área de servicios a las personas y enfermería con un 18%. Es importante resaltar que estos cursos tienen estrecha correspondencia con aquellos que los jóvenes seleccionaron como primera preferencia según un análisis realizado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) en septiembre de 2008[162]

De los 8.329 jóvenes inscritos en los cursos finalizados hasta la fecha, se registra un total de 7.719 egresados con lo cual se deriva una tasa de abandono no superior al 7%. Los jóvenes en práctica laboral han sido 2.970 y los que han sido intermediados laboralmente son 198.

Comentarios

Según los análisis preliminares de la información registrada en la construcción de la línea de base de la evaluación de impacto en curso, la mayoría de los jóvenes (el 70% de los entrevistados) se manifiesta satisfecho con los cursos ofrecidos por el programa. A pesar de ello, al finalizar el primer ciclo de Jóvenes Bicentenario se detectaron unas expectativas superiores a las concretadas por parte de los participantes, quienes consideraban que la "promesa" del programa era acceder a un empleo en las mismas materias de la capacitación.

En la convocatoria del año 2009 se introducen una serie de mejoras al programa:

Se hace más rigurosa la determinación de la potencial demanda de trabajo a nivel local, a través de la asimilación por parte de las direcciones regionales del Sence de una metodología de detección de las necesidades de capacitación[163]

[162] Los jóvenes expresaron su preferencia para los oficios del área administrativa, de almacenamiento, control de existencia, servicios dirigidos al cuidado de personas, ayudantes de enfermería y servicios comunitarios.

[163] Denominado Sistema de Necesidades de Capacitación y que aplica para todo programa patrocinado por el Sence.

Para un 40% de los participantes (4.000 jóvenes) se amplía el componente de capacitación hasta en 400 horas adicionales con el fin de permitirles obtener licencias habilitantes para la inserción laboral[164] o para un eventual proseguimiento de los estudios tendiente a la obtención de un título técnico

A los jóvenes que, al finalizar la fase lectiva y/o práctica, el OTEC identifica como aptos para el desempeño de una actividad independiente se les ofrece un módulo de emprendimiento[165] que incluye 25 horas de asesoría personalizada, distribuidas a lo largo de dos meses

El componente de diagnóstico y orientación laboral incluye un ítem de nivelación de expectativas que dimensiona el aporte del programa en materia de la futura empleabilidad de los participantes; en general, actualmente el programa proporciona mayor y mejor información a los jóvenes

Se incorporan nuevos subsidios: herramientas para los inscritos en el módulo de emprendimiento, y cuidado infantil para jóvenes con hijos que participan en cursos de horario vespertino

Se posibilita la ejecución de prácticas alternas a partir del 75% de avance de la fase lectiva, lo que habilita una participación dual que genera retroalimentación entre los componentes de la capacitación y el desempeño productivo

Se generan encadenamientos con instrumentos de incentivos a la contratación (contrato de aprendizaje, programa de bonificación a la contratación de jóvenes, subsidio al empleo juvenil) y de apoyo integral para el emprendimiento (programa de apoyo al microemprendimiento)

Desde el punto de vista operativo se dinamiza la gestión del programa a través de la implementación de un sistema informático. Este sistema, conjuntamente con la aceleración del proceso de compras y la adquisición de los cursos de capacitación en flujo –a medida que se van completando los cupos– permite acortar los tiempos de espera entre la fase de diagnóstico y la iniciación de la capacitación, y al mismo tiempo reduce la deserción académica de los participantes

El Gráfico 1 representa sintéticamente el itinerario de capacitación previsto en Jóvenes Bicentenario, desde la convocatoria y selección inicial hasta las salidas de los componentes de emprendimiento, práctica e intermediación laboral. A partir de ello se deduce uno de los principales avances del programa respecto a sus antecesores: se trata de un sistema de formación orientado

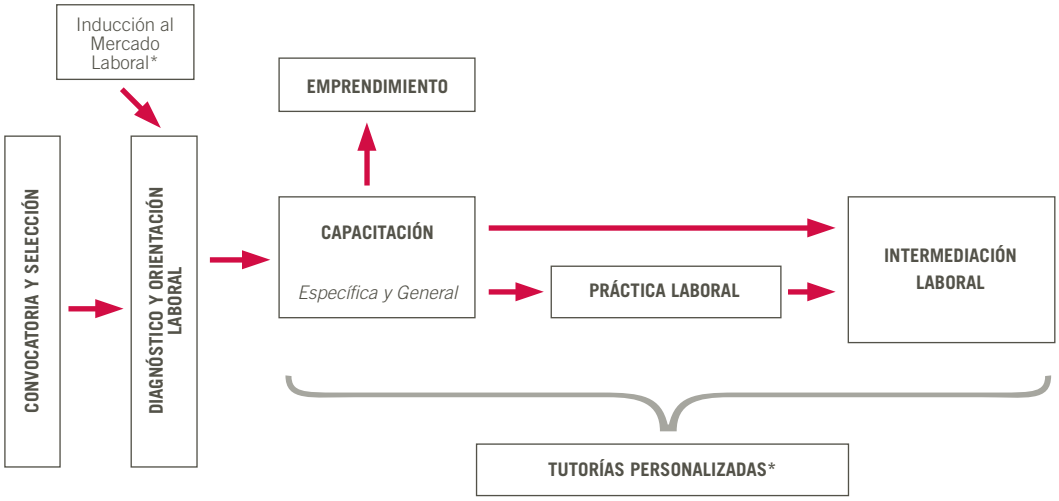
[164] Para ocupaciones como buzos, auxiliares de enfermería, electricista o soldador, por ejemplo.

[165] Para ello hay disponibles unos 1.000 cupos.

al usuario para la creación de itinerarios de aprendizaje personalizados. La presencia de un componente inicial de diagnóstico y orientación, y de tutorías personalizadas permite construir un programa que responda a las necesidades de cada joven. Lo anterior, junto a la oferta de hasta tres cursos de formación que se les hace a los participantes, permite enfrentar la diversidad de problemas de formación e inserción laboral que enfrentan los jóvenes.

Otro rasgo innovador es el paquete de servicios que ofrece el programa, que no tiene comparación con otros similares. Es tal vez el más "integral" de los que existen en la región. En efecto, combina subsidios para transporte y alimentación, orientación ocupacional, tutorías personalizadas, emprendimiento y mecanismos de apoyo a la igualdad de oportunidades como la previsión del cuidado infantil.

Gráfico 1: Itinerario de capacitación del programa Jóvenes Bicentenario



* Módulo previsto sólo para jóvenes especialmente vulnerables

Fuente: Sence

b) Aprendices

Descripción del Programa

El programa de Aprendices se implementó en Chile a finales de los años 90, se rediseñó en el año 2006 y actualmente constituye una de las principales iniciativas de política laboral del Gobierno chileno, siendo la de mayor inversión pública orientada al empleo juvenil.

El Contrato de Aprendizaje es un contrato especial de trabajo, por el cual un empleador está obligado a impartir al aprendiz, durante un tiempo y en condiciones determinadas, las competencias laborales de un oficio calificado.

La financiación del programa está a cargo del presupuesto regular del Sence, el cual en enero de cada año abre una convocatoria para financiar un cupo establecido de contratos de aprendizaje entre las empresas contribuyentes autorizadas[166]. En 2009 se ofrecieron 6.310 cupos, los cuales están siendo asignados conforme a las demandas empresariales hasta agotarse.

El programa pretende promover la formación en un oficio en jóvenes entre los 15 y 25 años de edad mediante el desempeño en un puesto laboral en una empresa y el acceso a capacitación basada en competencias y desarrollada por la misma empresa o por un Organismo Técnico Capacitador (OTEC). Para ello, el programa consta de dos componentes:

1. Formación en un oficio: en esta etapa los aprendices desempeñan funciones y tareas propias de su oficio u ocupación principal, al interior de una empresa y bajo la orientación y supervisión de un Maestro Guía[167].

2. Enseñanza relacionada: que deberá iniciar al mes de vigencia del contrato, dentro del horario de trabajo del aprendiz y en alternancia con su trabajo en la empresa. Hace referencia a los procesos de capacitación, certificada[168], que los aprendices reciben en relación con el oficio o actividad para el

[166] El Aprendizaje es un programa facultativo para las empresas chilenas del sector formal de la economía que pagan Impuesto al Valor Agregado (IVA). Al cumplir con los requisitos exigidos para la inscripción en el Registro de Entidades Receptoras de Fondos Públicos del SENCE, ellas pueden contratar un número de aprendices no superior al 10% del promedio de los últimos 12 meses de su personal permanente inscrito en la planilla salarial.

[167] El Maestro Guía, es la persona designada por la empresa para guiar la formación del aprendiz en el oficio que consigna el Contrato de Aprendizaje. El Maestro Guía debe ser una persona mayor de 20 años con mínimo dos años de experiencia y una antigüedad mínima de seis meses en la empresa contratante del aprendiz. El Maestro Guía podrá capacitarse en nociones básicas de pedagogía con cargo a una Franquicia Tributaria.

[168] Al final del contrato el aprendiz recibirá por parte de la empresa un certificado de aprendizaje en el oficio o actividad principal en el cual se formó.

cual fueron contratados. Dicha capacitación puede ser dictada por un OTEC o por la misma empresa, a través de una relatoría interna o externa. La enseñanza relacionada debe tener una duración mínima de 132 horas e incorporar de manera transversal las competencias que mejoren los niveles de empleabilidad. La empresa está en libertad de incluir dentro del curso un módulo de alfabetización digital según lo considere necesario.

Además de estar en edades comprendidas entre 15 y 25 años, los jóvenes deben haber culminado la enseñanza básica y media o estar cursando cualquiera de éstas durante la vigencia del contrato de trabajo, no haber participado anteriormente en el programa y estar (preferiblemente) inscritos en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) de su comuna.

Los jóvenes deben estar vinculados a las empresas por un contrato de trabajo a término fijo con una duración mínima de seis meses y máxima de dos años. Durante el período de contratación el aprendiz recibe una compensación no inferior a un ingreso mínimo mensual.

Por su lado, las empresas que contratan aprendices reciben una bonificación mensual equivalente al 50% del ingreso mínimo por cada aprendiz contratado, durante los doce primeros meses de vigencia del contrato[169]. Adicionalmente, el Sence financia la enseñanza relacionada con una bonificación una tantum de hasta 10 Unidades Tributarias Mensual por aprendiz[170]. Todo el procedimiento de postulación y acceso a información de beneficios del programa se realiza a través de una plataforma Web específica.

Resultados

En los años 2006 y 2007 se adjudicaron 3.182 contratos de aprendizaje; en el año 2008 este número ascendió a 4.640 y para 2009 se programó la disponibilidad de 6.310 cupos.

Del total de la población contratada en 2008, el 43.2% fueron mujeres y el 56.7% hombres. Para ese mismo año, los sectores de actividad con mayor nivel de contratación de aprendices fueron la actividad inmobiliaria, el comercio, la agricultura y los hoteles y restaurantes. A pesar que no existen requisitos explícitos en términos de ingresos de los participantes, según el Sence el programa se autofocaliza y terminan siendo beneficiarios de la capacitación sobre todo los jóvenes de familias de escasos recursos.

[169] Sin embargo, si el aprendiz gana más de dos ingresos mínimos mensuales no hay bonificación.

[170] Correspondientes a 366.820 pesos en julio de 2009.

Según información del Sence, actualmente existe un exceso de demanda de aprendices. Muchas empresas requieren aprendices, pero no se cuenta con un presupuesto suficiente para atender por completo a esta demanda.

Comentarios

El objetivo principal del programa de Aprendices es el de garantizar a los jóvenes beneficiarios una experiencia laboral que les permita iniciar su trayectoria productiva en el mercado de trabajo.

Los programas de aprendizaje desde su origen apuntaban a facilitar una cuota de sustitución de mano de obra de las empresas en las que los aprendices se enganchaban. Posiblemente por ello, y desde esos tiempos, no se planifican para ser ejecutados conjuntamente con los demás servicios existentes para la inserción laboral. Coherentemente con esta visión, el programa Aprendices no cuenta con un sistema de seguimiento a los jóvenes una vez terminado su contrato; tampoco les asesora en la consecución de un empleo o si hay remisión a programas de emprendimiento. Sin embargo, según información del SENCE, de todos los jóvenes que terminaron sus labores en 2008, un 40% se quedó trabajando en la misma empresa con otro tipo de contratación y un 20% encontró trabajo en el oficio para el cual fue capacitado durante los 6 meses siguientes a la finalización del contrato. De esta forma un 60% de este grupo tuvo una inserción laboral inmediata o posterior a su contrato de aprendizaje. No hay muchas cifras comparativas sobre el suceso de esta modalidad en la región, en momentos en que muchos países o no la utilizan a fondo o la han modificado drásticamente; sin embargo, el que 6 de cada 10 beneficiarios de un programa de formación de mediana duración consigan un empleo es una cifra sin duda alentadora.

A partir de 2008 el programa de Aprendices ha tenido un nuevo impulso. Se señalan dos razones principales. En primer lugar, el Sence propició una mayor capacitación de sus Direcciones Regionales; y junto con los OTEC se encargó de promover un mayor grado de conocimiento del programa y de sus ventajas entre los empresarios. Por otro lado, el programa consiguió una importante evolución tecnológica, pasando de un sistema de registros llevados a través de hojas Excel a un sistema operativo con aplicativo en Internet. Esto permitió establecer una fluida corriente de información entre el nivel central y los encargados regionales y facilitó la retroalimentación y el aprendizaje en conjunto. Los encargados del programa en el nivel territorial se comprometieron con el alcance de las metas y con mantener todos los procedimientos al día.

En su conjunto las reformas hicieron más expeditivos los procesos administrativos y se redujeron los tiempos muertos. En particular, disminuyeron

los tiempos de los reembolsos y se hicieron más acordes a los flujos de caja de las empresas.

c) Programa de Formación por Competencias para Alumnos de Educación Media

Descripción del programa

Desde 1999 el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (Inacap), perteneciente al área de Capacitación y Educación Continua de la Universidad Tecnológica de Chile, ofrece Programas de Formación en Competencias para alumnos de Educación Media –Programa Forcom–, los que se desarrollan al interior de los establecimientos educativos de enseñanza media en el marco de la Jornada Escolar Completa.

Con este Programa se espera que los jóvenes beneficiados encuentren una solución laboral en sus localidades de residencia y tengan una oportunidad de seguir estudiando, al mismo tiempo que trabajan. En las zonas más alejadas, se tiene la confianza de poder reducir las migraciones.

Los Programas de Formación en Competencias para Alumnos de Educación Media (Forcom) son solicitados y financiados por empresas en el marco de su política de responsabilidad social, por las administraciones territoriales y los colegios privados, pero sobre todo públicos. Se desarrollan en las instalaciones de estos establecimientos educativos, en el marco de las 11 horas de libre disposición semanal que disponen los colegios chilenos.

Una vez llegado a un acuerdo con sus financiadores, el Inacap efectúa un análisis socio-económico del municipio en intervención, de sus potencialidades económicas y de las necesidades educativas locales. Con base en ello, define los cursos a ofrecer, su contenido y curriculum.

Los programas Forcom, forman por competencias en un oficio y conducen a un título de nivel intermedio entre el técnico de la educación media formal y el técnico profesional. Ejemplos de oficios que se imparten son: Asistente en Gastronomía, Asistente Contable y en Comercio Exterior, Asistente Administrativo Computacional, Asistente en Instalaciones Eléctricas con Eficiencia Energética, Armador de Computadores, Asistente Administrativo y en Control de Calidad, Asistente en Almacenamiento Computacional, Asistente en Servicios de Casinos y Hoteles, entre otros.

A partir de 2008 los programas Forcom incluyen módulos de emprendimiento en los cuales se desarrollan competencias para fomentar iniciativas económicas, se les enseña a los alumnos cómo obtener permisos para funcionamiento de

actividades económicas, con apoyo de instrumentos de fomento del estado u otros.

Cada curso prevé 4 a 5 horas semanales de formación para un total de 160 horas pedagógicas anuales y una duración entre dos a cuatro años. Inacap pone a disposición los materiales, el personal docente y coordinadores académicos por áreas que se desplazan a los colegios participantes. En colegios cercanos a las instalaciones de Inacap, el instituto también pone a disposición sus laboratorios y talleres. En regiones donde esto no es posible, los establecimientos educativos deben encontrar financiación, con las empresas de la comuna, para la adquisición de los laboratorios y talleres requeridos para el cabal desarrollo del programa.

Los cursos tienen cupos limitados. Si el número de aspirantes es mayor al de cupos ofrecidos, se hace una selección privilegiando a los jóvenes más vulnerables. De por sí, el programa Forcom es auto focalizado, en el sentido de que atiende principalmente a estudiantes de estándares académicos con menores potencialidades que son los que asisten a clases en colegios públicos y alejados de los principales centros urbanos.

En una primera etapa de difusión las autoridades de la comuna y los funcionarios de la empresa patrocinadora anuncian en los medios escritos y en la televisión los compromisos y el apoyo que recibirán los jóvenes de la comunidad. Esta etapa reviste gran importancia, en función de que los jóvenes se sienten comprometidos al éxito en la aprobación de cada uno de los módulos.

Durante el desarrollo del programa, tanto la empresa como las autoridades de la comuna, visitan el colegio para revisar los avances, posibilitan las visitas técnicas a empresas, que son evaluadas, proponen profesionales que exponen a los alumnos experiencias de emprendimiento. Inacap, a través de sus coordinadores académicos supervisa y apoya permanentemente a los profesores del programa y realiza un seguimiento cercano a cada uno de los alumnos para evitar, entre otras situaciones, el retiro de los estudiantes a lo largo del curso.

Al finalizar el proceso de formación, Inacap entrega a sus estudiantes un certificado de aprobación del programa de formación complementaria. Este certificado, además de ser reconocido en el mercado de trabajo y de facilitar la inserción laboral, les otorga a los egresados un acceso preferencial y les permite validar materias en los cursos de técnicos profesionales normalmente ofrecidos por Inacap.

Resultados

En los últimos años el programa Forcom ha tenido una importante expansión: la inversión ha crecido en 200% y la cobertura, que en 2006 abarcaba a 5 de las 15 regiones del país, hoy alcanza 11 regiones.

Del seguimiento que hace Inacap a los egresados de Forcom resulta que un 40% de ellos se encuentra trabajando y estudiando.

Los resultados de la aplicación de los contenidos de emprendimiento, se podrán evidenciar a partir del año 2010, cuando los primeros alumnos que hayan cursado y aprobado programas que incluyen estos contenidos, egresen a finales de diciembre de 2009.

Comentarios

Los Programas Forcom de Inacap, son ampliamente reconocidos en el mercado de la educación y la capacitación en Chile. Los colegios buscan empresas que financien estos programas porque les da prestigio y les permite incrementar la matrícula de alumnos. Las empresas, por su parte, en el marco de su política de responsabilidad social, buscan vincularse con la comunidad por medio de la inversión en educación y capacitación, lo que es ampliamente valorado por las autoridades y la comunidad.

Los directivos de los colegios, reconocen que los programas Forcom han permitido disponer de un nuevo elemento para retener a los alumnos en el sistema escolar, bajar la deserción académica, subir el rendimiento en las asignaturas del currículo formal del alumno, agregar valor al colegio y a su comuna.

Los jóvenes, por su lado, al sentirse observados por la comunidad y al pertenecer a una universidad estando en el colegio, experimentan cambios que se manifiestan en un mayor orden y una mayor responsabilidad, al igual que en una mejor actitud frente al futuro. Lo anterior hace que los jóvenes empiecen a creer que existe un espacio real de desarrollo para ellos.

3.2.3 Colombia

a) Fundación Escuela Taller de Bogotá

Descripción del programa

La Fundación Escuela Taller de Bogotá (FETB) se fundó en 2005 mediante convenio celebrado entre el Ministerio de Cultura, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Alcaldía de Bogotá y la Asociación de Amigos de la

fundación Escuela Taller[171]. Nace para dar continuidad a los programas de Escuela – Taller, creados en Colombia en el 2002 con el apoyo de la Cooperación Española.

La FETB ofrece formación técnica, reconocida por el SENA, en áreas vinculadas a la conservación del patrimonio cultural, como la construcción, la carpintería y la gastronomía. Asimismo, busca recuperar oficios tradicionales como la elaboración artesanal de papel. Los cursos se desarrollan bajo el esquema de "aprender haciendo", así los estudiantes tienen la oportunidad de aplicar sus conocimientos de una manera práctica durante el proceso de aprendizaje en obras de construcción, en la elaboración de objetos y elementos en madera y/o papel artesanal o trabajando en la cocina de la Fundación. En el caso del curso de gastronomía se prevé también una práctica empresarial en los restaurantes miembros de la Asociación de Amigos de la FETB. La formación a través de la práctica se encuentra complementada por cursos teóricos relativos a cada oficio. Adicionalmente, la enseñanza del oficio se acompaña de atención psicosocial y cada estudiante es asistido por una trabajadora social que lo asesora en la construcción de su proyecto de vida y de valores sociales y ciudadanos. Desde 2009 la capacitación incluye un componente de emprendimiento que comprende un módulo de formación empresarial de 60 horas que se dicta en el SENA y un curso de costo y presupuesto empresarial que se dicta en la FETB.

La FETB pretende formar a jóvenes en oficios que les permitan acceder a oportunidades de empleo formal y ser nuevos pequeños empresarios capaces de asociarse entre sí con el fin de desarrollar un emprendimiento productivo lo suficientemente bien planteado para poder solicitar financiación.

Los cursos tienen una duración total de entre uno y un año y medio, y son de tiempo completo. El primer ciclo de cursos inició actividades en octubre de 2006 y la primera promoción salió en octubre de 2008.

La población objetivo esta conformada por jóvenes entre 18 y 25 años de edad que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad (desplazados, reincorporados, discapacitados, de nivel socioeconómico correspondiente al Sistema de Información de Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben) 1 y 2) y presentan dificultades para acceder al mercado laboral. Las convocatorias para los cursos se hacen en coordinación con la Alcaldía de Bogotá, la Organización Mundial de las Migraciones y las demás organizaciones miembros de las

[171] La Asociación de Amigos de la Fundación Escuela Taller se encarga de vincular a empresarios y miembros del sector privado dentro del proyecto, con el fin de garantizar su sostenimiento económico y de abrir canales de inserción laboral para los egresados.

FETB. A los candidatos se les hace un examen de razonamiento abstracto, matemáticas y comprensión de lectura[172], al igual que una entrevista grupal e individual que tiene como propósito conocer acerca de las características personales de cada individuo, sus conocimientos y de cómo es su relación con los demás.

Los aspirantes deben haber completado los estudios de educación básica (9º grado de bachillerado[173]) y se forman bajo la figura de becarios: además de la formación gratuita, están cubiertos por una póliza en caso de accidente y reciben un auxilio para transporte, el material didáctico, dotación para el trabajo y refrigerios[174].

Resultados

Durante el primer ciclo de formación, que se desarrolló entre 2006 y 2008, se ofrecieron ocho cursos en los cuales se inscribieron 122 jóvenes; para el segundo ciclo, que empezó en 2009, se abrieron cuatro cursos en los cuales se matricularon 75 alumnos. El 55% fueron hombres y el 45% mujeres.

Del primer ciclo se graduaron 67 jóvenes. A la fecha, el 46% de ellos está trabajando; el 38% en el oficio aprendido y el restante 8% en otro oficio. A su vez, la mayoría de los que no concluyeron sus estudios justificaron su decisión con la necesidad de trabajar para contribuir al sostenimiento de la familia o con la falta de recursos económicos[175].

A junio de 2009, de los diez estudiantes que terminaron el taller de papel, ninguno estaba empleado, pero cuatro de ellos se encontraban realizando la gestión necesaria para la conformación de una microempresa. En los demás talleres el porcentaje de egresados que están trabajando es de 47% (madera), 50% (construcción) y 63% (gastronomía).

---

[172] Del cual están exonerados los desplazados.

[173] A los desplazados no les exigen requisitos mínimos de estudios formales.

[174] Durante el primer ciclo de cursos a los asistentes se les entregaba una ayuda económica adicional de 200.000 pesos mensuales (en 2008). A partir de 2009 esta ayuda ya no tiene un carácter generalizado por falta de recursos. Sin embargo, existe un plan de padrinazgo que permite pagar un auxilio de 60.000 pesos mensuales a los estudiantes más necesitados y un subsidio de 100.000 pesos mensuales del Ministerio de Cultura al cual pueden aplicar los estudiantes con calidad de desplazados. Además, en los cursos de construcción la FETB engancha a sus estudiantes como aprendices cuando obtiene algún contrato de obra. En suma, muchos participantes reciben alguna ayuda económica aún en 2009.

[175] Durante septiembre y octubre de 2008, a causa de un desajuste en el flujo de caja, a la FETB no le fue posible entregar la ayuda económica de 200.000 pesos mensuales y esto provocó el retiro de 25 estudiantes.

Comentarios

Los cursos de la FETB se caracterizan por orientarse a actividades asociadas a la valoración de lo cultural, lo cual, sin duda, representa un objetivo valioso, pero al mismo tiempo se convierte en una de las principales limitaciones desde el punto de vista ocupacional. De hecho, los talleres ofrecidos responden a intereses de conservación del patrimonio cultural nacional aunque no siempre coinciden con las demandas de mano de obra que más prevalecen en el mercado laboral colombiano.

Los mejores resultados ocupacionales del curso de gastronomía confirman la importancia de introducir en la curricula de formación pasantías o prácticas empresariales. Asimismo, a diferencia de los demás, el curso de gastronomía tiene una clara orientación de demanda. De hecho, se abre por iniciativa de un grupo de amigos del sector que quiere ayudar a jóvenes victimas del conflicto con una formación diferente a la existente, ofrecida tradicionalmente por las escuelas técnicas de gastronomía y que no se consideraba idónea.

La FETB representa un excelente ejemplo de simbiosis entre entidades de formación y empresas o asociaciones de empresarios. En efecto, la Asociación de Amigos de la Escuela Taller no sólo participa en la financiación de la escuela y del plan de padrinazgo a favor de sus alumnos, sino que colabora en la definición de los programas académicos, facilita la práctica en los restaurantes de propiedad de sus miembros, opera como un sistema (informal) de intermediación laboral del sector gastronómico y sus integrantes hacen parte de la planta de profesores. Adicionalmente, la participación de la asociación de empresarios ha conducido a un interesante esquema de financiación. Las obras y los contratos que se conseguirán para la conservación del patrimonio y la reparación de muebles e inmuebles, junto con la próxima apertura de un restaurante de propiedad de la escuela, servirán para financiar parcialmente los cursos de formación y para ofrecer oportunidades de trabajo a sus alumnos.

b) Jóvenes con Empresa

Descripción del programa

La Fundación Corona, Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Confama) y Caja de Compensación del Valle del Cauca (Comfandi), con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en alianza con el SENA y 28 universidades de Bogotá, Medellín y Cali, vienen desarrollando desde junio de 2004 un programa que acompaña a jóvenes emprendedores en la creación de empresas.

Jóvenes con Empresa se dirige a estudiantes mayores de edad que cursan los últimos años de una carrera profesional en instituciones de educación superior y a egresados de las mismas.

El programa propone un modelo de desarrollo empresarial basado en dos tipos de competencias: las competencias de conocimiento, las cuales están relacionadas con los requisitos para el desarrollo de la empresa, y las competencias personales, entendidas como las habilidades, comportamientos, actitudes y valores necesarios para convertirse en un empresario exitoso a lo largo del tiempo. Conjuntamente, el proceso de formación se desarrolla en seis fases o etapas:

1. Desarrollo de la mentalidad empresarial que consta de unas 8 horas de capacitación

2. Identificación y evaluación de ideas de negocio

3. Estructuración y evaluación de la oportunidad de negocio, que, conjuntamente con la identificación de ideas de negocio, suma 25 horas de formación

4. Elaboración de un plan de negocio, de unas 95 horas de formación

5. Proceso de arranque

6. Crecimiento y desarrollo empresarial

Las primeras cuatro actividades están a cargo de las universidades patrocinadoras y se desarrollan de forma extracurricular en sus sedes. La metodología a seguir es común, pero cada institución educativa puede desarrollarla según su propio método. Se espera que las universidades contraten los servicios de profesores-empresarios para el desarrollo de estos cursos complementarios a los académicos ya existentes. Al final de cada etapa la universidad procede a una evaluación de los participantes y define su avance a la siguiente.

Las fases 5 y 6 constan de unas 60-70 horas de asesoría sobre todo lo relacionado con la puesta en marcha de una empresa. Así, se les facilita a los jóvenes la asesoría de expertos en contabilidad, mercadeo, imagen corporativa, derecho, incoterms; se les ayuda a registrarse en la cámara de comercio (pero no se les financia el costo del registro). La asesoría puede ser general (cómo se lleva la contabilidad) o específica (cómo se exporta un producto específico) e incluye apoyo para la consecución de financiación (en el Fondo Emprender del SENA o en entidades financieras, consecución de inversionistas ángeles) y recursos para visitas empresariales, viajes de negocios, participación en concursos y ferias, etc.

Inicialmente, el programa se dirigía a beneficiar solamente a los estudiantes de los últimos años de instituciones de educación superior, los cuales debían completar las 6 fases de su formación en el orden previsto. Al permitir el acceso a egresados con grado académico de cualquier nivel, se eliminó la obligatoriedad del recorrido completo y actualmente la etapa en la cual entra el beneficiario depende de su formación empresarial previa. Igualmente, la fase de Crecimiento Empresarial, que anteriormente debía ser atendida de forma obligatoria por los jóvenes, ahora se desarrolla sólo sobre demanda de los beneficiarios.

La duración prevista de Jóvenes con Empresa fue de cuatro años, de junio de 2004 a junio de 2008. Sin embargo, a esta última fecha quedaron disponibles unos recursos que permitieron prolongar su ejecución hasta mayo de 2009. El presupuesto ejecutado del programa fue de 2 millones 100 mil dólares; el 50% lo aportó el BID y el restante 50% correspondió a la contrapartida nacional de todas las entidades asociadas. Actualmente se está negociando con el BID la financiación de una segunda fase del proyecto para los años 2009-2012.

Resultados

El Cuadro 5 compara las metas propuestas, en términos de jóvenes formados y empresas a crear, con los resultados obtenidos. Según lo programado, se motivaron aproximadamente 10 mil jóvenes en temas de emprendimiento. De ellos, 3.889 se capacitaron en ideas de negocio y más de 2.000 recibieron asesoría para elaborar sus planes de negocio hasta llegar a constituir 470 empresas formales, casi un 35% más de lo planeado. Incluyendo los socios beneficiarios del programa y sus empleados se generaron 2.943 empleos. Unas 40 empresas dejaron de existir, proyectando una tasa de mortalidad del 8-10%.

Cuadro 5: Metas y resultados del programa Jóvenes con empresa

	Metas Junio 2004 -Junio 2008 Número de beneficiarios	Resultados a Mayo 2009 Número de beneficiarios
Espíritu Empresarial	10.000	10.014
Ideas de negocio	3.000	3.889
Planes de negocio	1.500	2.127
Empresas creadas	350	470

Fuente: Fundación Corona

Comentarios

Jóvenes con Empresa constituye el primer programa de emprendimiento específicamente dirigido a jóvenes profesionales existente en Colombia; por primera vez involucra directamente a las universidades en un programa integral de emprendimiento. Con anterioridad, estos grupos de jóvenes podían participar en programas de emprendimiento de carácter general o podían asociarse con aprendices del SENA para elaborar un plan de negocio y tomar parte en las convocatorias del Fondo Emprender.

El programa presenta como elemento innovador la integración, no sólo de los procesos indispensables para llegar a la conformación de empresas competitivas y sostenibles (las 6 etapas de la formación), sino también de los agentes participantes (las instituciones de educación superior, incubadoras, empresarios, ONGs) lo cual generó un embrión de tejido de servicios de desarrollo empresarial para jóvenes. De esta manera, no sólo se capacitaron en emprendimiento a miles de jóvenes y se crearon 470 empresas, sino que se entrenaron a 450 facilitadores, se formaron 300 consultores para nuevas empresas, 725 emprendedores participaron en ferias y concursos, 15 de ellos fueron premiados en concursos nacionales e internacionales, y 3.500 se beneficiaron de apoyos de movilidad; varias universidades crearon centros de emprendimiento, es decir, aprobaron formalmente una instancia para responder a la problemática del emprendimiento entre sus estudiantes y egresados.

Jóvenes con Empresa ha detectado como momento particularmente crítico en la formación de los jóvenes profesionales aquel en el cual éstos pasan de ser estudiantes a actuar como empresarios e intenta superar las dificultades propias de este proceso de transición mediante el fortalecimiento de la oferta de servicios de acompañamiento y apoyo. Estos servicios no sólo deben contribuir a hacer realidad los planes de negocio de los jóvenes, sino que deben extenderse en el tiempo para consolidar la presencia en el mercado de la empresa puesta en marcha y permitir su crecimiento.

c) Jóvenes Rurales

Descripción del programa

El Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia (SENA) inició la ejecución del programa Jóvenes Rurales en el año 2003, derivando la idea general de un anterior programa para jóvenes –Jóvenes en Acción– financiado por el BID y co-ejecutado por el mismo SENA.

Actualmente Jóvenes Rurales es un programa de formación y emprendedurismo dirigido al desarrollo de competencias para la realización de proyectos

productivos que tiene como beneficiarios a los jóvenes del campo, al igual que a otros grupos poblacionales que se encuentran en condición de vulnerabilidad, como desplazados por la violencia y por fenómenos naturales, discapacitados, reclusos, menores infractores, mujeres jefas de hogar, negritudes, desmovilizados y soldados campesinos, sin límite de edad.

Ofrece formación de carácter teórico-práctico en sectores estratégicos y de alto desempeño ocupacional, preferentemente de las áreas agrícola, pecuaria, pesquera, agroindustrial, comercial o de servicios. Los beneficiarios no reciben del SENA un apoyo de sostenimiento como en la mayoría de los programas de formación dirigidos a jóvenes vulnerables[176], pero les son entregados unos materiales de formación como capital semilla para la consolidación de su unidad productiva. Estos pueden ser animales de cría, semillas, abonos, etc. La cobertura del programa es nacional y actualmente atiende a casi todos los 1.102 municipios del país. La cobertura se define cada año cuando el SENA establece un presupuesto que distribuye entre sus Centros de Formación con destino al programa Jóvenes Rurales. Los Centros de Formación se encargan de coordinar y concertar con entidades territoriales y/o las comunidades la formación, bajo la restricción de poder financiar sólo la contratación de instructores y el material de formación.

Hasta el año 2008 Jóvenes Rurales (JR) estaba orientado preferentemente a jóvenes residentes en áreas rurales del país en edades comprendidas entre los 16 y 28 años pertenecientes a los estratos 1 y 2 del registro Sisben que no se encontraban inscritos en otros programas de formación del SENA y que no tenían vínculo laboral formal. El programa estaba concebido para proporcionar una formación inicial de carácter teórico-práctico que llevara a la formulación de un proyecto productivo por parte de los participantes. La formación cumplía con una duración promedio de 200 a 450 horas, impartidas en los Centros de Formación Profesional del SENA del país de forma flexible respetando la disponibilidad de tiempo de los estudiantes, a su vez condicionada por los ciclos productivos del campo. Eventualmente, el acompañamiento se extendía hasta la definición de un plan de negocios e incluía asesoría sobre cómo acceder a fuentes de financiación. La oferta de cursos se concertaba con las autoridades locales consultando en cada región la vocación productiva, las necesidades de capacitación, los planes de desarrollo territoriales y los proyectos de infraestructura que demandaban mano de obra local.

Desde el presente año el programa se denomina Jóvenes Rurales Emprendedores e introduce numerosos e importantes cambios. La edad

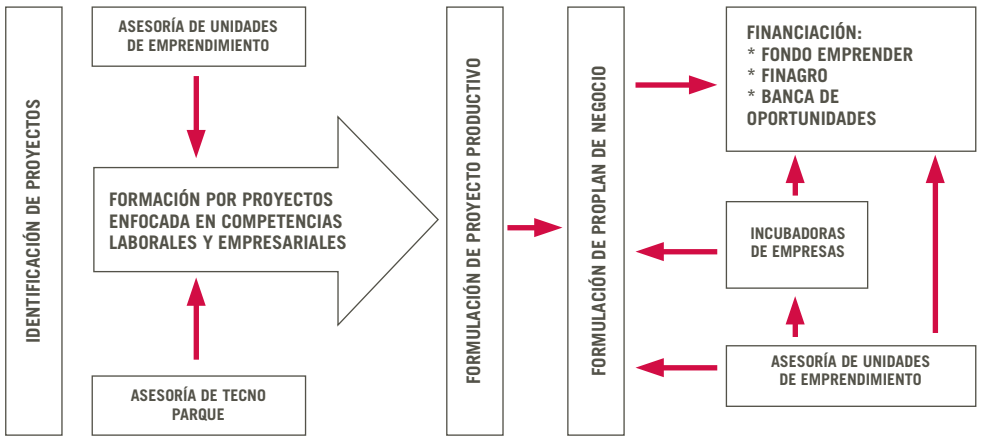
[176] Generalmente representado por un subsidio en dinero para los gastos de transporte y manutención.

de los beneficiarios se amplía a 35 años y se mantiene la aceptación de otras poblaciones vulnerables, diferentes a los jóvenes, sin límite de edad. El desarrollo del proceso formativo, por su parte, sufre un vuelco total. El programa se inicia con la definición de los proyectos productivos por parte de las unidades de emprendimiento del SENA, en alianzas con las instancias locales y con los mismos jóvenes beneficiarios. Sólo en un segundo momento, se establece el contenido de la formación, en función de los proyectos a realizar. Así que, ya no es posible definir a priori el número de horas de formación a impartir: se contrata un instructor para que asesore a los jóvenes en la consolidación de sus proyectos productivos, sin que esto se de en el marco formal de un curso educativo. Los estudiantes se gradúan cuando logran la competencia necesaria para desarrollar el proyecto que escogieron, sin exceder el tiempo máximo establecido para cada proyecto que es de cinco o seis meses. Consecuentemente, la duración temporal de los procesos formativos varía de un proyecto a otro y de un grupo de estudiantes a otro. Puesto en marcha el proyecto, éste es objeto de seguimiento por parte de la unidad de emprendimiento del SENA por un periodo de cuatro o cinco meses. Igualmente, terminada la etapa de seguimiento, la asesoría puede continuar según demanda de los interesados.

El Gráfico 2 sintetiza de forma visual el itinerario de formación que cumplen los jóvenes beneficiarios del programa. Una vez definido el proyecto a realizar, los participantes reciben por parte de instructores del SENA formación por competencias enfocada a cumplir con el objetivo productivo. Adicionalmente, pueden recibir asesoría de los Tecnoparques y de la red de Centros de Formación del SENA, y en particular de sus unidades de emprendimiento[177]. Una vez completado el programa, establecida la unidad productiva y recibido el certificado de formación por competencias, el acompañamiento por parte de las unidades de emprendimiento se extiende hasta incluir asesoría sobre cómo elaborar un plan formal de negocio y acceder a fuentes de financiación como el Fondo Emprender, la Banca de Oportunidades, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), entre otros.

[177] En general, las unidades de emprendimiento están conformadas por los Centros de Formación del SENA, Instituciones de Educación Superior aprobadas por el Estado, las Incubadoras de Empresas, Fundaciones y demás entidades públicas o privadas, quienes presentan un certificado de compromiso al Sena en el que se responsabilizan de realizar asesoría y acompañamiento en la etapa de formulación del plan de negocio y en la ejecución del mismo. Los tecnoparques, a su vez, se conciben como espacios que ofrecen a todos los colombianos las herramientas y la asesoría necesaria para desarrollar procesos productivos y en general para desarrollar creatividad a partir de la solución de problemas. Tienen como fin identificar una idea innovadora y materializar un proyecto productivo, previa la tarea que realizan las incubadoras.

Gráfico 2: Itinerario de capacitación del programa Jóvenes Rurales Emprendedores



Fuente: elaboraciones del autor con base en información SENA

Resultados

A partir de los datos del Cuadro 6 resulta evidente la importante cobertura territorial que ha alcanzado Jóvenes Rurales y que hoy abarca a casi todos los municipios de Colombia. El programa llega incluso a cubrir pequeñas poblaciones, alejadas y de difícil acceso.

El Cuadro 6 también resalta el bajo nivel de abandonos, inferior al 10% de los jóvenes matriculados. Tal situación parece ser explicada por dos principales aspectos: la flexibilidad del horario de formación – que tiene en cuenta los ciclos productivos y la estacionalidad de las labores en cada una de las áreas de intervención y la posibilidad de participar en el desarrollo de proyectos productivos propios, lo cual genera sentido de pertenencia entre los participantes. La versión emprendedora de Jóvenes Rurales ha reforzado tanto la flexibilidad del proceso formativo como el sentido de pertenencia de los participantes y con ello ha reducido ulteriormente la tasa de abandono a apenas 2.2%, según datos relativos a los primeros nueve meses de 2009.

En los años 2007 y 2008 Jóvenes Rurales graduó a 91 mil y 145 mil alumnos, respectivamente; lo cual revela un crecimiento notable respecto a los 55 mil alumnos de 2004, el primer año de pleno funcionamiento del programa. El número de jóvenes participantes en el programa –en edades hasta 24 años– ha venido creciendo también, pero su participación respecto al total de matriculados ha disminuido: del 69% en 2004, a 52.9% en 2007, 47%

en 2008 y 42.8% en 2009 (hasta agosto). Por sexo, los graduados resultan equitativamente distribuidos entre hombres y mujeres.

En 2007 y 2008 los casi 236 mil egresados del programa pusieron en funcionamiento 2.081 unidades productivas, la mayoría de éstas de pequeña escala e informales. Este resultado debe ser contextualizado en un tejido productivo con pocas alternativas de trabajo, en el cual hasta el aprendizaje de una actividad realizada a escala doméstica puede contribuir a mejorar los ingresos familiares de los participantes. Además, la gran mayoría de los beneficiarios tiene algún trabajo o actividad remunerada al momento de inscribirse en el programa[178] y su participación tiene como objetivo principal complementar, mejorar o diversificar la actividad que ya desarrollan; en el caso de los jornaleros o asalariados la capacitación recibida les permite mejorar sus ingresos laborales. Igualmente, los egresados de Jóvenes Rurales pueden proseguir sus estudios y tienen un acceso preferencial a los cursos de educación titulada del SENA.

Cuadro 6: Cupos disponibles para la formación, alumnos graduados, unidades productivas generadas, número de municipios atendidos y tasa de abandono del programa Jóvenes Rurales

	Cupos disponibles			Alumnos Graduados			Unidades productivas generadas	Número de municipios atendidos	Tasa de abandono
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres			
2004	**102,500**	54,186	48,314	**32,691**	16,880	15,811		977	7.3%
2005	**147,106**	70,902	76,204	**75,607**	37,992	37,615		984	4.7%
2006	**154,188**	80,271	73,917	**111,200**	56,830	54,370		1,016	13.7%
2007	**162,150**	80,345	81,805	**90,940**	44,755	46,185	259	1,001	7.5%
2008	**211,680**	102,323	109,357	**145,006**	69,815	75191	1,822	1,035	9.6%
2009	**183,906**						5,216	1,034	2.2%

Los cupos disponibles hacen referencia al total de acciones de formación disponibles que son utilizados por los beneficiarios del programa (una misma persona puede utilizar más de cinco). Los alumnos graduados corresponden al número de alumnos que terminaron su proceso de formación (un alumno puede haber hecho uso de más de una acción de formación) **Fuente:** SENA, Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo

Comentarios

Si bien Jóvenes Rurales tiende a clasificarse como un programa de emprendimiento e incubación de oportunidades de trabajo para jóvenes residentes en el campo, con el tiempo se ha ido configurando como un

[178] En la construcción de la línea de base para la evaluación de impacto del programa Jóvenes Rurales Emprendedores se encontró que el 78% de los alumnos encuestados eran ocupados en el momento de empezar el curso. El 36% trabajaba por cuenta propia, el 30% era empleado o asalariado y el 15% era jornalero.

programa de generación de ingresos a partir de emprendimientos productivos para las poblaciones rurales de menores recursos. Actualmente, con este programa el SENA pretende brindar ayuda, a personas sin capital o ahorros, para plasmar sus ideas de negocio en algún proyecto productivo a realizar en el campo. La ayuda no sólo se materializa en la formación y asesoría que se les brinda a los alumnos de los cursos, sino también en los insumos productivos (semillas, animales, etc.) que se les entrega. Estos insumos se constituyen en un capital semilla fundamental para el desarrollo del proyecto productivo.

Más allá de la formación proporcionada a los estudiantes, Jóvenes Rurales Emprendedores tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las familias campesinas y aportar al desarrollo del medio rural colombiano. De esta forma se vuelven objetivos relacionados con el programa aquellos de mejorar la seguridad alimentaria de la población campesina y de contribuir a mantener a los jóvenes en sus lugares de origen, contrarrestando, así, la migración rural-urbana y el despoblamiento del campo.

Igualmente, hay que reconocer que este programa constituye la única oportunidad de conformar una alternativa de empleo e ingresos, junto con la formación complementaria a tal efecto, para los jóvenes residentes en zonas rurales apartadas del país y, eventualmente, de proseguir con su formación en ámbitos más avanzados, haciendo realidad la idea de la formación a lo largo de la vida. Otro beneficio indirecto de Jóvenes Rurales radica en la transferencia intergeneracional de conocimientos, la cual permite a los padres mejorar las técnicas de producción aplicadas gracias a lo aprendido por sus hijos y así mejorar la productividad de sus explotaciones rurales.

3.3. ¿Qué nos enseña la experiencia de Brasil, Chile y Colombia en materia de formación para sus jóvenes?

Como mostraremos a continuación, la revisión de las nueve experiencias de formación para la inserción laboral de jóvenes en Brasil, Chile y Colombia nos ha permitido confirmar muchos de los hallazgos reportados por la literatura económica internacional, complementarlos e incorporar nuevas indicaciones de política.

Cabe recalcar que todos los casos estudiados – con la sola excepción del programa colombiano Jóvenes con Empresa – han dirigido sus esfuerzos a la formación para el trabajo de jóvenes de escasos recursos o vulnerables según las diferentes definiciones vigentes en los tres países. Esta precisión nos permite introducir la primera lección aprendida:

- La formación de jóvenes vulnerables requiere de un fuerte acompañamiento psicosocial. Muy a menudo estos jóvenes no tienen elaborado un proyecto

personal de vida de mediano y largo plazo, no están familiarizados con las normas sociales básicas propias del trabajo, tienen poca tolerancia a los fracasos y baja autoestima, y presentan dificultades para relacionarse con los demás. Acompañarlos en la superación de estas dificultades mediante una asesoría psico-social personalizada y especializada reduce la tasa de deserción académica, ayuda a forjar mejores ciudadanos y a formar trabajadores más productivos.

De esta primera consideración se desprenden otras igualmente importantes:

- La mayoría de los jóvenes vulnerables presenta vacíos de conocimientos básicos, especialmente dificultades de léxico-comprensión e insuficientes competencias matemáticas. En consecuencia, se les ofrece una capacitación que conduce a una preparación para insertarse en el mercado laboral a través de formación en oficios y tiene como finalidad accesoria nivelar sus estudios básicos, reforzar los saberes aprendidos en la escuela, alistar hábitos de trabajo y de convivencia social. La nivelación de las habilidades básicas y el ejercicio de un oficio, o el desarrollo de un proyecto productivo, les permite a los jóvenes ejercer una actividad laboral de la cual obtienen un ingreso, con el que solventan sus obligaciones económicas y que les sirve de base para financiar la continuación de sus estudios. Para estos fines es muy importante que la formación recibida sea certificada y pueda ser utilizada para tener acceso más expedito a instancias de formación más avanzada, como, por ejemplo en el caso del SENA e Inacap, a los cursos profesionales de técnicos y tecnólogos. **La formación impartida no debe ser concebida como el punto final de la trayectoria laboral** de los beneficiarios, sino como un instrumento para acceder más fácilmente al mundo del trabajo, adquirir experiencia, ingresos y capital social para mejorar la inserción y el futuro laboral de los jóvenes y, eventualmente, completar su preparación con estudios más avanzados y complementarios.

- La formación de jóvenes vulnerables encuentra un límite no sólo en la calidad de la educación escolar de los beneficiarios, sino también en sus bajos ingresos. Las responsabilidades familiares de las cuales se hacen cargo desde tempranas edades y los escasos recursos económicos de sus familias no les permiten asistir a los programas sin contar con algún **apoyo económico**. La experiencia de la Fundación Telefónica de Brasil, que inicialmente no contemplaba ayudas para los estudiantes, deja en claro la importancia que reviste la entrega de auxilios para el sostenimiento diario de los participantes: del primer grupo de alumnos un 20% pidió aplazamiento por razones económicas. Emblemático es lo sucedido en la FETB. En 2008 los pagos del apoyo económico concedido a todos los alumnos del primer ciclo de formación se atrasaron por dos meses consecutivos y ello provocó el

retiro de 25 estudiantes, el 20.5% del total de inscritos. No necesariamente el apoyo concedido debe consistir en un pago periódico en efectivo. En el caso de los programas de emprendimiento Jóvenes Rurales Emprendedores y Jóvenes Bicentenario, por ejemplo, toma la forma de compras de herramientas y material necesario para el funcionamiento de la unidad productiva.

- Los jóvenes deben ser **orientados**, es decir, deben ser puestos en condición de reconocer sus propias fortalezas y debilidades, diagnosticar su entorno productivo y finalmente realizar un balance entre ambos aspectos para evaluar e identificar un proceso formativo que los conduzca a un campo ocupacional de desempeño posible y deseado. Para fines formativos lo ideal sería llegar a un **itinerario personalizado**. Según VERA (2009) uno de los principales avances del programa Jóvenes Bicentenario, respecto de las tradicionales propuestas para la población joven, es la presencia del primer componente de diagnóstico y elaboración de itinerarios de capacitación. Esto permite realizar un programa a "medida" de las necesidades de cada joven, evitando una propuesta única que en muchos casos no permite abordar la diversidad de problemas de formación e inserción laboral que enfrentan los jóvenes y que conduce a elevados porcentajes de retiro.

- Es importante **involucrar a las familias** en el proceso de formación de los jóvenes. Las experiencias del PIPM, PCFP e Inacap indican que invitar a los padres a las presentaciones de los cursos, enterarlos de la duración y el contenido de los programas, de las metas y compromisos que asumen los estudiantes, les permite ejercer un seguimiento a los logros de sus hijos, estimular su participación y rendimiento académico, y bajar la deserción.

- Las familias contribuyen a mejorar el rendimiento formativo de sus miembros más jóvenes y al mismo tiempo derivan beneficios de la **transferencia intergeneracional de conocimientos**. Este es un aspecto poco estudiado de los programas de capacitación para jóvenes. A pesar de ello, se tiene conocimiento que en los programas Jóvenes Rurales y Forcom las capacidades adquiridas por los jóvenes no sólo han servido para mejorar su trayectoria laboral, sino también para hacer más productivo un negocio familiar ya establecido. Tal es el caso del hijo que, gracias a lo aprendido durante su formación, organiza la contabilidad del almacén familiar, o mejora las técnicas productivas en la parcela de los padres.

- A la hora de formular un programa de formación para jóvenes es también oportuno reflexionar sobre los siguientes puntos:

- **Evitar todo tipo de tiempos muertos**. Esto antes y durante el proceso de formación: por ejemplo, entre la inscripción a los cursos y su iniciación o entre la terminación de los cursos y la graduación, y hasta a lo largo del

día adoptando horarios de formación de tiempo completo. La espera y la disponibilidad de tiempo libre aumentan el número de los que se retiran antes de empezar el curso, y de los que se desaniman, buscan y consiguen un empleo. Todos ellos terminan con perder la oportunidad de capacitarse. También se deben evitar demoras en el pago de los auxilios económicos de los participantes y de los reembolsos a empresas o a los socios del proceso de formación. Ello mina el flujo de caja de personas y empresas, desalienta la participación y compromete la reputación del programa. La utilización de medios informáticos ayuda a optimizar los tiempos de ejecución de los programas.

- La formación para el trabajo, además de prever enseñanza por competencias laborales y empresariales, debería ser impartida de forma modular. El desarrollo de los **cursos por módulos** permite optimizar la duración e intensidad horaria de las asignaturas impartidas, reduce los costos de la capacitación y admite la construcción de itinerarios de formación personalizados y que mejor apuntan a los perfiles ocupacionales establecidos.

- Frente a las crecientes dificultades existentes en el mercado laboral para conseguir un empleo asalariado, el **emprendimiento juvenil** puede representar una opción válida y atractiva. Varias de las iniciativas que hemos analizado han introducido componentes de emprendimiento en sus curricula de formación en los últimos años (Forcom, Jóvenes Bicentenario, FETB). Por lo general, se trata de módulos de corta duración que, en el marco de un más amplio curso de capacitación en un oficio, pretenden fomentar el espíritu empresarial entre los jóvenes y desarrollar competencias básicas indispensables para la administración de pequeños negocios, al igual que guían a los jóvenes en la obtención de los permisos legales y de funcionamiento, y en la identificación de fuentes de financiación. Mención aparte merecen los programas Jóvenes con Empresa y Jóvenes Rurales para los cuales el desarrollo de las competencias empresariales no está relegado a un módulo de su formación, sino que se convierte en el objetivo primordial de su preparación para el emprendimiento. Requisito para la graduación o culminación de estos programas es la puesta en marcha de una empresa formal o, cuando menos, de una unidad productiva de pequeña escala. Curiosamente, con el tiempo ambos programas han evolucionado en una misma dirección, elevando los rangos de edad requeridos para sus postulantes. Jóvenes con Empresa, que en un principio se dirigía exclusivamente a estudiantes de los últimos años de instituciones de educación superior, ahora coopta a egresados con grado académico de cualquier nivel, incluido el postgrado; lo anterior, inevitablemente, ha aumentado la edad promedio de los beneficiarios. Por su lado, Jóvenes Rurales Emprendedores ha extendido los límites etarios máximos para ser beneficiarios del programa, de 28 a 35 años, y la participación de los

más jóvenes entre sus egresados –los menores de 25 años– se ha venido contrayendo, de 69% en 2004 a 42.8% en 2009. En la formación para el emprendimiento juvenil el **tránsito de la figura de estudiante** a la de empresario exitoso representa el elemento crucial a resolver. En la práctica diaria, la experiencia laboral y la edad son factores determinantes de dicha transición. En los programas de formación, por lo tanto, debe prestarse particular atención a la asesoría para acelerar y favorecer esta transición de los participantes más jóvenes a la posibilidad de efectuar pasantías, visitar a empresas, conocer experiencias exitosas de emprendimiento, contar con conferencias y clases de expertos empresarios.

- Los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad no acceden fácilmente a la **oferta pública de formación**, en muchas ocasiones porque la desconocen. También entre los empresarios hay desconocimiento de la oferta existente de programas de formación juvenil y de los beneficios que pueden aportar estas iniciativas. Se hace necesaria una política de difusión de los programas a través de todos los medios. Aquí van algunos ejemplos seguidos por las entidades responsables de los programas analizados: Telefónica de Brasil ha recurrido a avisos en un periódico popular de clasificados; el SENCE ha contactado directamente a los empresarios para promocionar su programa de Aprendices; Inacap acude a las autoridades municipales y a los funcionarios de la empresa patrocinadora, y a anuncios en los medios escritos y televisivos locales.

- La incorporación de las **nuevas tecnologías de información y comunicación** permite obtener innumerables ventajas para los programas de empleo en general, y para los de formación de jóvenes en particular. Posibilita la entrega de información a tiempo real, introduce mecanismos automáticos de control e indicadores de desempeño, que, a su vez, permiten un efectivo seguimiento de los programas y facilitan la gestión de los mismos. Además, reduce los tiempos de respuesta, pone disponible información actualizada, puede ayudar a mejorar los servicios ofrecidos y a simplificar procedimientos, ofrece una alternativa para informarse o efectuar trámites las 24 horas y para las comunidades alejadas, facilita la atención personalizada, entre otras. Todo lo anterior puede resultar en menores costos y mayor eficiencia. Las encuestas a beneficiarios del programa Jóvenes Bicentenario revelan que la inscripción a los cursos vía Internet es considerada un elemento de transparencia y es muy valorada por los jóvenes. Evita la interferencia de intermediarios y aminora cualquier intento de malversación política de los programas.

- La formación brindada a los jóvenes debe estar **orientada hacia la demanda existente** de trabajo. Algunos programas han encontrado dificultades para identificar con precisión las potenciales salidas ocupacionales disponibles

para sus egresados. Un avance notable en la resolución de esta problemática está constituido por el Sistema de Necesidades de Capacitación adoptado por Jóvenes Bicentenario a partir de 2009. Este sistema constituye un mecanismo de planificación que permite validar la información existente con respecto al mercado del trabajo y las actividades económicas propias de cada región, incorporando la visión y el conocimiento que poseen los funcionarios de las direcciones regionales del Sence

- La **participación de la sociedad civil** es importante no sólo porque, como se ha señalado en la sección 2, permite mejorar el perfil de la capacitación y aumentar la probabilidad de encontrar empleo, sino también porque sus miembros son importantes impulsores de los programas de formación. De hecho, las iniciativas de formación para jóvenes son parte de las políticas de responsabilidad social de las empresas, complementan y perfeccionan la oferta educativa de los colegios y mejoran el concepto que tiene la comunidad de sus propios gobernantes. Adicionalmente, involucrar a las partes sociales genera compromisos, fomenta la cultura del cumplimiento, garantiza un adecuado mecanismo de vigilancia y suele dar mayor legitimidad, transparencia y visibilidad a los programas. Por lo tanto es oportuno impulsar la participación de los diversos agentes en las iniciativas a favor de la empleabilidad de los jóvenes con premios para los logros educativos alcanzados por los colegios, con estímulos tributarios o generando recursos, como en el caso de Jóvenes Rurales, para el mecanismo de subasta, según el cual por cada aporte que hacen los gobiernos locales o los privados, el programa concede una contribución proporcional.

3.4. Recomendaciones finales

Las conclusiones y recomendaciones finales que surgen de este trabajo deben extraerse de la lectura integrada del documento, en especial de los capítulos 2 y 4. Al efectuar un rápido repaso de su contenido, la primera conclusión que se deriva es que las tendencias observadas en los proyectos formativos latinoamericanos analizados tienden a incorporar las principales indicaciones sugeridas por la reciente literatura económica internacional.

Según los casos, los programas son integrados e integrales, es decir, ofrecen orientación ocupacional, auxilios económicos de sostenimiento, prácticas en las empresas y apoyo para la inserción laboral al concluir el curso.

La formación que se brinda tiene estructura modular y es por competencias. Además, los egresados reciben una certificación que es reconocida por el mercado laboral y las empresas que los contratan. En la medida de lo posible los itinerarios

formativos son personalizados y contienen algún componente de emprendimiento que favorece la eventual iniciación de una actividad independiente.

Aun con diferentes niveles de sofisticación, todos los programas efectúan un seguimiento a sus beneficiarios, durante y algún tiempo después de terminada la capacitación.

Las experiencias examinadas han mostrado que para el éxito de un programa para jóvenes es definitiva la participación de los diversos agentes sociales: sus familias, las empresas, las administraciones locales, los colegios. Si bien la contribución de cada una de ellas toma formas diferentes, su participación es vital para ampliar la financiación y la cobertura de los programas, darles una orientación de mercado, mejorar la pertinencia de los cursos y el rendimiento laboral de la formación.

En el caso de poblaciones vulnerables se requiere de una atención especial: su formación debe ser acompañada por asesoría psicosocial, orientación ocupacional y nivelación de conocimientos básicos, debe incluir ayuda de carácter económico y ser intensiva en el uso del tiempo. Más específicamente, deben evitarse todo tipo de tiempos muertos que desaniman a los jóvenes y son aprovechados para buscar trabajo y que, en última instancia, incrementan la tasa de abandono.

En este contexto destacan algunos aspectos innovadores de las nueve experiencias latinoamericanas de formación analizadas.

Jóvenes Rurales y Jóvenes con Empresa resaltan por la manera integral de cómo abordan el estímulo al emprendimiento juvenil y al mismo tiempo contribuyen al desarrollo del campo –el primero–, y de un tejido de servicios de desarrollo empresarial liderado por instituciones de educación superior, el segundo. Particularmente novedoso y merecedor de una consideración especial es el giro total en la esencia y secuencia de la capacitación que introduce Jóvenes Rurales Emprendedores desde 2009: para poder empezar el curso los jóvenes definen (o el programa les sugiere) el proyecto productivo al cual quieren dar vida, y luego la formación se adapta para la concreción del mismo.

Los programas PIPM, PCFP y Forcom se distinguen por la complementariedad que generan entre la formación en un oficio y la educación media formal, la cual es fuente de sinergias educativas para sus participantes, mejora la socialización y empleabilidad de los jóvenes y contiene la migración rural-urbana en los municipios más alejados de los principales centros urbanos. También merece ser destacado el espacio que el proyecto de formación de Inacap abre para involucrar al sector privado en programas a favor de poblaciones vulnerables en el marco de su política de responsabilidad social.

En el caso de Jóvenes Bicentenario el elemento innovador se encuentra en la presencia de un componente de diagnóstico y orientación, en las tutorías personalizadas, y

en el respeto de los intereses formativos de los jóvenes. Todo lo anterior define a un programa que tiende a responder a las necesidades particulares de cada joven.

Un programa como el de Aprendices, que tiene una amplia difusión en América Latina y cuyos beneficios no están en discusión, ha dado ejemplo de cómo puede aumentar sustancialmente su cobertura gracias a una oportuna campaña de difusión entre los empleadores, al aprovechamiento de las nuevas tecnologías de información y comunicación y a la definición de procesos administrativos más expeditivos.

La Federación Escuela Taller de Bogotá (FETB) representa un excelente paradigma de la posible simbiosis entre entidades de formación y empresas o asociaciones de empresarios. Estas no sólo participan en la financiación de la escuela y del plan de padrinazgo a favor de los alumnos con mayores dificultades económicas, sino que colaboran en la definición de los programas académicos, facilitan la práctica empresarial, operan como un sistema de intermediación laboral y sus integrantes forman parte de la planta de profesores. Proporciona un alentador ejemplo de hasta donde puede llegar la responsabilidad social empresarial.

La experiencia de Esperanza y Talento resulta significativa por la cantidad y diversidad de agentes que involucra: la entidad financiadora –Telefónica de Brasil–, los sindicatos del sector de telecomunicaciones –Sintetel –, la entidad encargada de la capacitación –APSE– y la empresa de mayor peso en el sector de Centro de Llamadas de Brasil – Atento, todos trabajando en función de la mejor inserción laboral para los estudiantes de sus cursos. En particular, resulta novedoso el aprovechamiento de un mercado cautivo de fuentes de empleo masivo idóneo para una primera experiencia laboral de los jóvenes.

Concluyendo, cabe una recomendación final. El principal objetivo de este documento ha consistido en la descripción de algunas experiencias latinoamericanas de formación de las cuales se ha intentado derivar criterios y modelos de intervención que merecieran ser destacados en materia de acciones en beneficio de la inserción laboral de los jóvenes. La meta se ha centrado en el proceso de aprendizaje que estas experiencias ofrecen para los actores sociales y los hacedores de política. Se han presentado estadísticas de jóvenes capacitados, eventuales desertores del proceso formativo, niveles de satisfacción de los beneficiarios y cumplimiento de metas. En un futuro próximo deberán también considerarse evaluaciones económicas que, al tener en cuenta la influencia del ciclo económico y de una serie de efectos compensatorios sobre las condiciones laborales de los beneficiarios y de la población económicamente activa en general, permitan derivar conclusiones certeras acerca de la probabilidad de emplearse y los ingresos de los participantes después de la formación recibida y eventualmente ayuden a mejorar la orientación de los programas.

En el momento de realizarse esta consultoría, ninguno de los programas considerados contaba con estudios de impacto o de costo-beneficio, lo cual impidió completar el análisis sobre la efectiva empleabilidad de sus participantes y sobre la conveniencia social de las iniciativas propuestas. Sólo en el caso de Jóvenes Bicentenario y Jóvenes Rurales Emprendedores está en curso una evaluación de impacto. Estas herramientas podrán proporcionar importantes elementos de reflexión e indicaciones válidos también para los demás programas, en especial para los que se caracterizan por una cobertura no masiva y para los cuales los estudios de impacto y de costo-beneficio implican gastos comparativamente muy elevados que los hacen improcedentes. En estos últimos casos sería deseable la adopción de instrumentos de seguimiento menos exigentes, pero igualmente válidos. En especial, los programas con cobertura no masiva deberían concertar una metodología común de monitoreo por parte de las instituciones ejecutoras, que comprenda indicadores y procesos estandarizados, conceptualmente unificados. Adicionalmente, los resultados de esta actividad de monitoreo deberían ser sometidos al examen de evaluadores externos y no solamente de los funcionarios de las entidades involucradas. En esto, Prejal y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor) podrían jugar un papel determinante.

3.5 BIBLIOGRAFIA

BETCHERMAN, G., OLIVAS K. y DAR ,A. (2004), "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries", Social Protection Discussion Paper Series, No 0402, The World Bank, Washington, January.

DARR, A. y TZARNATOS, Z. (1999), "Active Labor Market Programs: a Review of the Evidence from Evaluations", Social Protection Discussion Paper Series No 9901, The World Bank, Washington, January.

GONZALEZ L. (2007), "Notas sobre Proyectos de Emprendimiento en América Latina y Caribe", Prejal, julio.

LEITE; E. (2003), "Trabajo, calificación y formación: cuestiones de la modernidad y la vulnerabilidad", Cinterfor, Montevideo.

LLISTERRI, J.J., KANTIS H., ANGELELLI, P. y TEJERINA L. (2006), "Is Youth Entrepreneurship a Necessity or an Opportunity?", Sustainable Development Department, Technical Paper Series, BID, Washington, may.

MARTIN, J.P. y GRUBB, D. (2001), "What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies", Swedish Economic Policy Review, No 8.

OIT (2007), "Trabajo Decente y Juventud. América Latina", Lima.

OIT (2006), "Trabajo Decente en las Américas: una Agenda Hemisférica, 2006-2015", XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo.

Prejal-OIT (2009), "Jóvenes y Empleo: Experiencias Innovadoras en el Mundo Empresarial", Lima.

PUERTO, O.S. y ROTHER, F. (2007), "Intervention to Support Young Workers in OECD Countries", Social Protection Discussion Paper Series No 40604, World Bank, Washington, march.

SEPULVEDA, L. (2009), "Políticas y Programas Destinadas a la Inserción Laboral de Jóvenes y Mujeres en Chile: Diagnóstico de la Situación Actual", CEPAL, mimeo, Santiago de Chile, octubre.

VERA, A. (2009), "Los Jóvenes y la Formación para el Trabajo en América Latina", Documento de Trabajo No 25, CIPPEC, Buenos Aires, julio.

Documentación aportada por las entidades responsables de los programas de formación

BRASIL

DE CARVHALO, L. A. (2009), "Programas de Ação Social", SENAI, Sao Paulo, presentación ppt.

SENAI (s.f.), "Programas de Ação Social 2006 - 2008", Sao Paulo, mimeo.

OIT y Fundación Telefónica (2009), "Esperanza y Talento. Propuesta de Trabajo sobre Empleo Juvenil", Sao Paulo, mimeo.

CHILE

SENCE (2009 a), "Orientación Para la Ejecución: Programa Jóvenes Bicentenario". Departamento Programas sociales de Capacitación, Santiago de Chile, mimeo.

SENCE (2009 b), "Minuta Programa Jóvenes Bicentenario". Santiago de Chile, mimeo, mayo.

SENCE (2009 c), "Pertinencia de Acciones de Capacitación en Programa Jóvenes Bicentenario". Santiago de Chile, mimeo.

SENCE (2009 d), "Programa Planes de Aprendizaje: Guía Operativa". Departamento de Empleo, Santiago de Chile, mimeo.

Inacap (s.f.), "El mercado de la Educación en Inacap". Santiago de Chile, presentación ppt.

Inacap (2009), "Programa de Formación complementaria", Santiago de Chile, mimeo.

COLOMBIA

Fundación Escuela Taller de Bogotá – **FETB** (2008), "Portafolio **Institucional Fundación Escuela Taller de Bogotá, Proyecto** 2008 – 2010", Bogotá, mimeo.

Fundación Escuela Taller de Bogotá – FETB (s.f.), "Ficha Técnica de la Fundación Escuela Taller de Bogotá", Bogotá, mimeo, octubre.

Programa Jóvenes con Empresa Colombia (s.f.), "Modelo Conceptual, Cartilla No.1", Bogotá.

Programa Jóvenes con Empresa Colombia (s. f.), "Cartilla de Operación, No.2", Bogotá.

Programa Jóvenes con Empresa Colombia (s.f.), "Cartilla de Anexos, No.3", Bogotá.

Programa Jóvenes con empresa (2009), "Reflexiones para el futuro", Bogotá, mimeo.

ANEXOS

ANEXO 1

LISTA DE PARTICIPANTES REUNIÓN REGIONAL
PROMOCIÓN DEL TRABAJO DECENTE PARA LOS JÓVENES

Lima, Perú – Miércoles 21 *al viernes* 23 *de octubre de* 2009

ARGENTINA

Maximiliano Gastón Vicente
Sub Coordinador Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo - Secretaría de Empleo
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Pedro Fernando Núñez
Asesor Laboral
Asociación de Industriales Metalúrgicos - UIA

Pablo Reyner
Director Nacional de la Juventud
Central de Trabajadores de la Argentina - CTA

BRASIL

Alisson Araújo
Coordinador de Articulación y Emprendedorismo Juvenil
Ministerio de Trabajo y Empleo

Priscilla Matias Flori
Unidade de Relações do Trabalho
Confederación Nacional de Industrias - CNI

Jefferson Tiego Da Silva
Secretario Nacional de Juventud
Força Sindical

CHILE

Alicia Díaz
Jefa Departamento de Estudios
Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Pablo Francisco Bobic Concha
Asesor Legal
Confederación de la Producción y del Comercio - CPC

Julio Mauricio Araya Oliva
Encargado Nacional Departamento Juvenil
Central Unitaria de Trabajadores – CUT Chile

Juan Eduardo Faúndez
Director Nacional
Instituto Nacional de la Juventud - INJUV

COLOMBIA

José Iván García Álvarez
Asesor Dirección de Protección Social
Ministerio de la Protección Social

Marisol Salazar Flórez
Asistente Vicepresidencia de Asuntos Jurídicos y Sociales
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI

Octavio Enrique Rubio Rengifo
Coordinador Nacional Departamento Juventudes CGT
Vicepresidente Comité Juventud Trabajadora de las Américas CJT, CSA

COSTA RICA

Alfredo Gutiérrez Benavides
Asesor Ministro de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Maikol Hernández Arias
Secretario de Juventud, Cultura y Deportes
Confederación de Trabajadores Rerum Novarum - CTRN

Karina María Bolaños Picado
Viceministra de la Juventud
Ministerio de Cultura y Juventud

ECUADOR

Pamela Aguirre Grijalva
Coordinadora de Género y Juventud
Ministerio de Relaciones Laborales

Carola Soledad Ríos Michaud
Vicepresidenta Ejecutiva
Cámara de Industrias de Cuenca

Carlos Rolando Cóndor Amagua
Vicepresidente de la Organización Poblacional y Juventud
Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajo - Cedocut

Paola Betancourt Cuadrado
Asesora de la Subsecretaría de Protección Familiar
Ministerio de Inclusión Económica y Social

ESPAÑA

Esperanza Rivera Cabello
Responsable de Cooperación al Desarrollo
Confederación Española de Organizaciones Empresariales - CEOE

Cristina Bermejo Toro
Secretaria Confederal de Juventud
Confederación Sindical de Comisiones Obreras – CC.OO.

José Muñoz Ripoll
Adjunto al Director General
Instituto de la Juventud - Injuve

HONDURAS

Gilda Amanda Mejía Cañadas
Asistente de la Gerencia Asesoría Legal
Consejo Hondureño de la Empresa Privada - COHEP

José Geovanny López Mendoza
Coordinador de Jóvenes y Capacitador COLPROSUMAH
Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras – CUTH

MEXICO

Tania García Ugartechea
Coordinadora General de Presidencia
Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos - CONCAMIN

Lorena Guzmán García
Secretaria de Interior
Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos - CROC

Eduardo Aguilar Sierra
Subdirector General
Instituto Mexicano de la Juventud

NICARAGUA

Marvin José Balladares Cano
Analista de Empleo
Ministerio del Trabajo

Dean Alexander García Foster
Director Ejecutivo ANITEC
Consejo Superior de la Empresa Privada - COSEP

Luis Andrés Sánchez Cabrera
Responsable de Secretaría de Juventud y Deporte del Ejecutivo Nacional
Central Sandinista de Trabajadores - CST

PARAGUAY

Marlene Elizabeth Ramírez Krauer
Jefa de Recursos Humanos
Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Roberto Manuel Daher González
Miembro Titular
Federación de la Producción, Industria y Comercio - FEPRINCO

Miguel Zayas Martínez
Secretario General en Ejercicio
Central Nacional de Trabajadores - CNT

Sara Roa de León
Jefa de Capacitación de Pares
Viceministerio de la Juventud

PERÚ

Javier Barreda Jara
Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Tomás Flores Noriega
Director Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

José Luis Altamiza Nieto
Director de Desarrollo y Proyectos
Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP

Jerónimo Cutipa Huamán
Secretario de Juventud
Central Autónoma de Trabajadores del Perú - CATP

Nicolás Yauli
Secretario de Juventud
Central Unitaria de Trabajadores del Perú - CUT

Alvaro Quispe Pérez
Secretario Nacional de la Juventud
Secretaría Nacional de la Juventud

REPÚBLICA DOMINICANA

José Manuel Robles Marte
Asesor Principal del Secretario de Trabajo
Secretaría de Estado de Trabajo

Fernando Piña Valdez
Presidente
Consejo Dominicano de Jóvenes Trabajadores (CDJT/CNTD)

OIE / CSA

Pablo Francisco Bobic Concha
Representante
Organización Internacional de Empleadores - OIE

Paola Brenes Hernández
Programa de Juventud
Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas – CSA

OIJ

Alejo Ramírez
Secretario Regional para el Cono Sur, América Latina, Organización Iberoamericana de la Juventud – OIJ

Javier Ruiz
Director de Formación de la OIJ

OBSERVADORES

Ignacio Daza
Organización de las NNUU para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO Perú

Ursula Carrascal
YES Perú

Patricia Castillo Ríos
Analista de Recursos Humanos
EDELNOR / Endesa Perú

Mario Coronado Barriga
Director
Fundación Telefónica del Perú

Elda Elena Díaz Mejía
Asesora, Dirección de Protección Social
Ministerio de la Protección Social de Colombia

Carlos Hernández Mendocilla
Gerente de Desarrollo
Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial de Perú – SENATI/ CONFIEP

Minerva Amanda Johnson
Representante Adjunta para Perú
Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe

Marta Martínez Muñoz
Representante Región Andina para Perú
Fundación Paz y Solidaridad - CCOO

Francisco Mesonero Fernández de Córdova
Director General
Fundación ADECCO de España

Carlos San Román
Director General
ADECCO Perú

Lucía García
Jefa ADECCO Formación
ADECCO Perú

Matilde Mingo Díaz
Técnica en Relaciones Laborales
Consejería de Trabajo e Inmigración de la Embajada de España en Lima

María Teresa Núñez Gascón
Coodinadora General
Oficina Técnica de Cooperación Internacional en Perú - AECID

Deborah Laporta
Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA Perú

Cristián León Vilela
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE

Frank Castro
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE

Miguel Angel Pérez
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE

Javier Rodríguez
Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA Perú

Vinicius Sartorato
Central Única dos Trabalhadores de Brasil - CUT

Eleonora Silva Pardo
Directora Representante en el Perú
Corporación Andina de Fomento - CAF

Max Trejo Cervantes
Consejero Gabinete del Secretario General Iberoamericano
Secretaría General Iberoamericana de España - SEGIB

José Rafael Valles Calatraba
Consejero de Trabajo e Inmigración
Consejería de Trabajo e Inmigración
Embajada de España en Lima

Magno Mendoza Rodríguez
Responsable a cargo
Juventud y Sociedad Latinoamericana-JUVSOL

Freddy Vargas Zaldívar
Responsable de Calificación y Selección
Juventud y Sociedad Latinoamericana-JUVSOL

María Teresa Merino de Hart
Oficina de Diplomacia Social
Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú

Teresa del Carmen Sánchez Astorayme
Oficina de Diplomacia Social
Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú

Ana Peña
Oficina de Diplomacia Social
Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú

Renzo Loayza
Espacio Nacional de Juventudes de Perú

Emilio Jhon
Espacio Nacional de Juventudes de Perú

OIT

Juan Felipe Hunt Ortíz
Director
Oficina de la OIT en España

José Luis Daza
Director
Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos

Guillermo Dema
Especialista Regional de OIT en Trabajo Infantil y Empleo Juvenil

Luis González
Especialista Regional en Actividades para Empleadores

Francisco Verdera
Especialista en Políticas de Empleo
Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos

Fernando Vargas
Especialista en Formación Profesional
OIT/Cinterfor

Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina - Prejal

Javier Márquez
Consejero Técnico Principal

María Elena Pipa
Asistente Técnica

Rafael Muela
Experto Asociado
Oficina Subregional de la OIT para América Central, Haití y República Dominicana

María Ángeles Palmí
Experta Asociada

Luli Gamarra
Asistente Administrativa

CONSULTORES OIT

Ernesto Abdala
Consultor OIT

Federico Tong
Consultor OIT

Martín Sotelo
Consultor OIT

Karina Cisneros Casas
Consultora OIT

ANEXO II

Agenda Reunión Regional
PROMOCIÓN DEL TRABAJO DECENTE PARA LOS JOVENES

Lima, Perú - miércoles 21 *al viernes* 23 *de octubre de* 2009

Miércoles 21	
17:00	**Sesión de Inauguración del Seminario**
	• Jean Maninat, ADG, Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe • Javier Barreda Jara, Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Perú • Pablo Bobic Concha, Representante de la Organización Internacional de Empleadores-OIE • Suly Grimaldo, Presidenta del Comité de Juventud de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas • Alejo Ramírez, Secretario Regional para el Cono Sur, América Latina, Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) • Javier Márquez Rodríguez, Asesor Técnico Principal Proyecto Prejal
18:00	**Conferencia Inaugural**
	• Paola Brenes Hernández, en representación del Presidente del Espacio Iberoamericano de Juventud (EIJ), Alejandro Blancas Alvarado
18:45	**Vino de Honor**

Jueves 22	
9:00	**Metodología y Agenda de la reunión**
	• Guillermo Dema, Especialista Regional de OIT en Trabajo Infantil y Empleo Juvenil
9:15	**PANEL 1**
	1.1 Marco político y estrategias regionales para la Promoción del Trabajo Decente para las y los jóvenes

	Expositores: • Guillermo Dema, Especialista Regional de OIT en Trabajo Infantil y Empleo Juvenil • Javier Ruiz Rosado, Director de Formación, Organización Iberoamericana de la Juventud
10:15	**Pausa-café**
10:30	**Panel de discusión**
	Comentaristas: • Maximiliano Gastón Vicente, Subcoordinador del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina • Eduardo Aguilar Sierra, SubDirector General del Instituto Mexicano de la Juventud • Pablo Reyner, Director Nacional de la Juventud, CTA, Argentina • Amanda Mejía Cañadas, Asistente de la Gerencia Asesoría Legal, COHEP, Honduras **Modera:** Luis González. Especialista Regional en Actividades para Empleadores, OIT
11:30	**1.2 La crisis financiera internacional y sus efectos en el Trabajo Decente de las y los jóvenes en América Latina. La propuesta de la OIT: Un Pacto Mundial para el Empleo.** **Expositor:** Francisco Verdera, Especialista en Políticas de Empleo, Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos
12:00	**Panel de discusión**
	Comentaristas: • Alfredo Gutiérrez Benavides, Asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Costa Rica • Carmen Paola Betancourt Cuadrado, Asesora de la Subsecretaría de Protección Familiar, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador • Cristina Bermejo Toro, Secretaria Confederal de Juventud, CC.OO, España • Pablo Bobic Concha, Asesor Legal de la CPC, Chile **Modera:** José Muñoz Ripoll, Adjunto al Director General, Instituto de la Juventud, España
12:45	**Sesión de diálogo entre los participantes** **Modera:** José Muñoz Ripoll, Asesor General de la Dirección del Injuve, España

13:15	**Receso (para almuerzo)**
15:30	**PANEL 2**
	Experiencias innovadoras en formación profesional y empleabilidad de jóvenes en los países de la Región. **Expositores:** • Fernando Vargas, Especialista en Formación Profesional, Cinterfor/ OIT • María Ángeles Palmí Reig, Proyecto Prejal
16:15	**Panel de discusión**
	Comentaristas: • Alisson Araújo, Coordinador de Articulación y Emprendedorismo Juvenil, Ministerio de Trabajo y Empleo. Brasil • Sara Roa de León, Jefa de Capacitación, Viceministerio de Juventud de Paraguay • Lorena Guzmán García, Secretaria de Interior, CROC, México • José Luis Altamiza Nieto, Director de Desarrollo y Proyectos, CONFIEP, Perú **Modera:** Max Trejo Cervantes, Consejero del Secretario General Iberoamericano, SEGIB
16: 45	**Pausa-café**
17:00	**Sesión de diálogo**

Viernes 23	
9:00	**PANEL 3**
	Políticas Planes y Programas para la promoción del Trabajo Decente de los y las jóvenes en los países de la Región. **1. Una experiencia de la OIT en la Región: El proyecto Prejal** **Expositor:** Javier Márquez Rodríguez, Asesor Técnico Principal Proyecto Prejal **2. Experiencias nacionales en América Latina:**

	Expositores: **Perú:** • Javier Barreda Jara, Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral • Álvaro Quispe Pérez, Secretario Nacional de la Juventud **Chile:** • Alicia Díaz Nilo, Jefa del Departamento de Estudios del Ministerio del Trabajo y Previsión Social • Juan Eduardo Faundez Molina, Director del Instituto Nacional de la Juventud **República Dominicana:** • José Manuel Robles Marte, Asesor Principal del Secretario de Trabajo (SET)
10:30	**Pausa-café**
10:45	**Panel de discusión**
	Comentaristas: • Marvin José Balladares Cano, Analista de Empleo, MINTRAB, Nicaragua • Karina Bolaños Picado, Viceministra de Juventud, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Costa Rica • Octavio Rubio Rengifo. Coordinador Nacional de Juventudes. CGT. Colombia • Priscilla Flori, Analista de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), Brasil **Moderador:** Ernesto Abdala, Consultor OIT
12:00	**Sesión de Diálogo**
12:30	**Conferencia Mundial de Juventud, México, agosto 2010.** **Expositor:** Eduardo Aguilar Sierra, Subdirector General del Instituto Mexicano de la Juventud
12:45	**Sesión de clausura**
	• José Rafael Valles Calatrava, Consejero de Trabajo e Inmigración, Embajada de España en Lima • María Teresa Núñez Gascón, Coordinadora General OTC, AECID, Perú • Pablo Bobic Concha, Representante de la Organización Internacional de Empleadores-OIE • Octavio Rubio Rengifo. Coordinador Nacional de Juventudes. CGT. Colombia • Guillermo Dema, Especialista Regional de OIT en Trabajo Infantil y Empleo Juvenil • Javier Márquez, Asesor Técnico Principal Proyecto Prejal

BIBLIOGRAFÍA GENERAL
GLOSARIO DE SIGLAS

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

NNUU (2003): Informe del Secretario General de las NNUU sobre la Juventud Mundial

OEA (2005): "*Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*", IV Cumbre de las Américas. Mar del Plata.

OIT (2009): Discurso del Director General de la OIT, Juan Somavia en la XVI Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo "Enfrentar la Crisis con Desarrollo, Trabajo Decente y Protección Social"

OIJ (2008): *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud* 2009-2015, Aprobado en el Compromiso de San Salvador, XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

_____Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, 11 de octubre de 2005.

SEGIB (2008):"*Juventud y Desarrollo*", XVIII Cumbre Iberoamericana. Declaración de Sonsonate El Salvador - 2008

APORTES DESDE LA OIT - PREJAL AL TEMA DEL TRABAJO DECENTE PARA LOS JÓVENES

Acuerdo Tripartito en el marco del Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal) – Chile - 2008

Declaración Tripartita para la promoción del empleo decente y productivo para los jóvenes – Argentina – 2008

OIT (2005): *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente, Conferencia Internacional del Trabajo*, 93.ª Reunión, Ginebra.

_____ (2006): Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015, Informe del Director General.

_____ (2008): *Trabajo decente para jóvenes en Chile: una visión tripartita*, Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, Serie Documentos de Trabajo, 212, Santiago.

_____(2009): "P*roteger a la personas y promover el empleo*", Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburg.

_____(2009): P*ara recuperarse de la crisis*: *un pacto mundial para el empleo*, P*royecto de texto*, 98. ª *Reunión*, *Ginebra*.

_____(2009) Conclusiones del II Foro Virtual de Empleo Juvenil. Prejal.

Prejal (2009): *"Jóvenes y empleo*: E*xperiencias* I*nnovadoras en el mundo empresarial"* Oficina Internacional del Trabajo, Perú.

ROSAS, G y ROSSIGNOTTI, G (2009): G*uía para la preparación de planes nacionales de empleo juvenil*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

INFORME REGIONAL TRABAJO DECENTE Y JUVENTUD AMÉRICA LATINA - 2007

OIT (2007): T*rabajo decente y juventud*. A*mérica* L*atina*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Prejal, Lima.

_____(2007): T*rabajo decente y juventud*. A*mérica* L*atina*, Documentos de Base, Volumen I y II, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

_____(2007): T*rabajo decente y juventud*. A*mérica* L*atina*, Resumen ejecutivo español, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

_____(2007): T*rabajo decente y juventud*. A*mérica* L*atina*, Resumen ejecutivo portugués, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

_____(2007): T*rabajo decente y juventud*. A*mérica* L*atina*, Anexo estadístico regional, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

_____(2007): T*rabajo decente y juventud*. A*mérica* L*atina*, Anexo estadístico desagregado, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

INFORME SUBREGIONAL TRABAJO DECENTE Y JUVENTUD AMÉRICA LATINA

OIT (2008): J*uventud y trabajo decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil*. C*entroamérica*, P*anamá y República* D*ominicana*, San José, 2008.

INFORMES NACIONALES TRABAJO DECENTE Y JUVENTUD AMÉRICA LATINA

OIT (2007): *Trabajo decente y juventud – Chile*, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Chile.

_____(2007): *Trabajo decente y juventud – México*, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Perú.

_____(2007): *Trabajo decente y juventud –Argentina*, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Perú.

_____(2008): *Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud* – Argentina, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Perú.

_____(2009): *Trabajo decente y juventud –Brasil*, Oficina Internacional del Trabajo, Prejal, Perú.

GLOSARIO DE SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC-UE	Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea
ANEP (El Salvador)	Asociación Nacional de la Empresa Privada
Anfefe (México)	Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
Ceatal	Consejo de Asesoramiento de Asuntos Laborales
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Cedocut	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajo
CEOE (España)	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGT (Argentina)	Confederación General del Trabajo
CIDJ	Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes
CIMT	Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo
Cinterfor	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CJTA	Comité de la Juventud Trabajadora de las Américas
CMJ	Consejo Mundial de la Juventud
CNE (República Dominicana)	Comisión Nacional de Empleo
CNTPE (Perú)	Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo
COHEP (Honduras)	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
Colciencias (Colombia)	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
Comfandi (Colombia)	Caja de Compensación familiar del Valle del Cauca
Conaju (Perú)	Consejo Nacional de la Juventud

Confama (Colombia)	Caja de Compensación Familiar de Antioquia
Conpes (Colombia)	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Coparmex (México)	Confederación Patronal de la República de México
Cosate	Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico
COSEP (Nicaragua)	Consejo Superior de la Empresa Privada
CPC (Chile)	Confederación de la Producción y del Comercio
CPC (Chile)	Confederación de la Producción y el Comercio
CPE	Contrat Première Embauche – Primer Contrato
CPJ (Costa Rica)	Consejo de la Persona Joven
CSA	Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas
CTRI (Brasil)	Comisión Tripartita de Relaciones Internacionales
CUT (Chile)	Central Unitaria de Trabajadores
DDSE	Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la Organización de Estados Americanos
DGE (República Dominicana)	Dirección General de Empleo
DNJ (Argentina)	Dirección Nacional de la Juventud
Dnpefp (Perú)	Director Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional
Ecosoc	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FETB (Colombia)	Fundación Escuela Taller de Bogotá
Finagro (Colombia)	Fondo para el financiamiento del sector agropecuario
FMJ	Fondo Mundial de la Juventud
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
F-ODM	Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio
FOIL-AECID	Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral para Centroamérica y República Dominicana (FOIL) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
Forcom (Chile)	Programas de Formación en Competencias para alumnos de Educación Media
FOSIS (Chile)	Fondo de Solidaridad de Inversión Social
FS	Forum Sindical
Funceb (Brasil)	Fundación Cultural Ejército Brasileño
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)

ICDL (Chile)	Certificación de Competencias Digitales para Jóvenes
IDE (Nicaragua)	Instituto de desarrollo empresarial
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMJ (México)	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS (México)	Instituto Mexicano del Seguro Social
INA (Costa Rica)	Instituto Nacional de Aprendizaje
Inacap (Chile)	Instituto Nacional de Capacitación Profesional
Inatec (Nicaragua)	Instituto Nacional Tecnológico
Infonavit (México)	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Infotec (Chile)	Instituto de Formación Técnica
Infotep (República Dominicana)	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
INJ (Chile)	Instituto Nacional de la Juventud
INJ (Honduras)	Instituto Nacional de la Juventud
INJUV (Chile)	Instituto Nacional de la Juventud
Injuve (Nicaragua)	Instituto de Juventud
Insaforp (El Salvador)	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
MAG (Costa Rica)	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Marena (Nicaragua)	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
Mcjdcr (Colombia)	Ministerio de Cultura y Juventud
MCDS (Ecuador)	Ministerio de Coordinación Social
MDG-F	Fondo para el logro de los ODM
Mercosur	Mercado Común del Sur
MINED (Nicaragua)	Ministerio de Educación
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
Mitrab (Nicaragua)	Ministerio de trabajo
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MTE (Ecuador)	Ministerio de Trabajo y Empleo
MTPE (Perú)	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MTSS (Costa Rica)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MYPES	Micro y Pequeñas Empresas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos

OGJ (Argentina)	Organismos Gubernamentales de Juventud
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIJ	Organización Iberoamericana de la Juventud
OMIL (Chile)	Oficina Municipal de Intermediación Laboral
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSR-SJO	Oficina Subregional para Centroamérica, Panamá, Haití y República Dominicana de la Oficina Internacional del Trabajo
OTEC (Chile)	Organismos Técnicos Capacitadores
PAC (Brasil)	Programa de Aceleración del Crecimiento
PAMJ	Programa de Acción Mundial para los Jóvenes
PAML	Políticas Activas de Mercado Laboral
PAN	Plan de Acción Nacional
PBI	Producto Bruto Interno
PCFP (Brasil)	Programa Comunitario de Formación Profesional
Perlab (Perú)	Programa de Reconversión Laboral
PET (México)	Programa de Empleo Temporal
PGM	Programa Global de Empleo
PICIJ	Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud
Pidesc	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIPM (Brasil)	Proyecto de Iniciación Profesional de Menores
PME	Pacto Mundial para el Empleo
PNA	Plan Nacional de Acción
PNE	Plan Nacional de Empleo
PNETD	Planes Nacionales de Empleo y Trabajo Decente
PNPS (Honduras)	Proyecto Nutrición y Protección Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPE	Programa Primer Empleo
Prejal	Promoción del Empleo Juvenil en América Latina
Proempleo (Honduras)	Promoción al Empleo
Projovem (Brasil)	Programa Nacional para la Inclusión de los Jóvenes
Projovem (Costa Rica)	Programa de Jóvenes Empresarios

Projoven (Perú)	Programa de Capacitación Laboral Juvenil del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Promype (Honduras)	Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
Red CIL PROEmpleo (Perú)	Red Nacional de Centros de Colocación e Información Laboral
REJ	Red de Empleo de los Jóvenes
RIAL	Red Interamericana para la Administración Laboral
RRA	Reunión Regional Americana
SCT (México)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Sedesol (México)	Secretaría de Desarrollo Social
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEJ (República Dominicana)	Secretaria de Estado de la Juventud
Semarnat (México)	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENA (Colombia)	Servicio Nacional de Aprendizaje
Senade (Paraguay)	Servicio Nacional de Empleo
SENAE (República Dominicana)	Servicio Nacional de Empleo
SENAI (Brasil)	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SENCE (Chile)	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
Senplades (Ecuador)	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SET (República Dominicana)	Secretaría de Estado de Trabajo
SGP (Colombia)	Sistema General de Participaciones
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
Sinafocal (Paraguay)	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
Sintetel (Brasil)	Sindicato de Trabajadores de las Empresas de Telecomunicaciones
Sisben (Colombia)	Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales
SNJ (Brasil)	Secretaría Nacional de la Juventud de Perú
SNPP (Paraguay)	Servicio Nacional de Promoción Profesional
Sofofa (Chile)	Sociedad de Fomento Fabril
STPS (México)	Secretaría de Trabajo y Previsión Social

TDR (Paraguay)	Trabajadoras Domésticas Remuneradas
TES (Colombia)	Títulos de deuda pública emitidos por la Tesorería General de la Nación
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UIA (Argentina)	Unión Industrial Argentina
UNED (Costa Rica)	Universidad Estatal a Distancia
VJ (Costa Rica)	Vice-Ministerio de Juventud
YCJ	Youth Consultive Network
YEN	The Youth Employment Network

proyecto PREJAL

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

aecid

Confederación Española de Organizaciones Empresariales

Oficina Internacional del Trabajo
2010

ISBN: 978-92-2-323501-7