



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
30 de noviembre de 2011  
Español  
Original: inglés

---

### Comisión de Desarrollo Social

50º período de sesiones

1 a 10 de febrero de 2012

Tema 3 c) del programa provisional\*

**Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social  
y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de  
la Asamblea General**

### **Nuevas cuestiones: los jóvenes: pobreza y desempleo**

#### **Nota de la Secretaría**

#### **I. Introducción**

1. Los jóvenes entre 15 y 24 años de edad se ven desproporcionadamente afectados por el desempleo y están excesivamente representados en el sector no estructurado y entre los trabajadores pobres. Dado que las primeras experiencias en el mercado de trabajo configuran las oportunidades de empleo y los salarios que tendrán en el futuro, esos déficits de trabajo digno, tanto respecto de la cantidad como de la calidad de empleos disponibles para los jóvenes, pueden tener consecuencias a largo plazo y afectar al bienestar de los jóvenes ahora y en el futuro.

2. La Secretaría preparó la presente nota a fin de proporcionar información básica sobre el tema de la pobreza y el desempleo entre los jóvenes. La nota abarca las tendencias del desempleo juvenil y las consecuencias de dicho desempleo en la pobreza entre los jóvenes. También incluye algunas consideraciones de política para afrontar las cuestiones del déficit de trabajo decente y la reducción de la pobreza entre los jóvenes.

#### **II. De la crisis financiera a la crisis del desempleo de los jóvenes**

3. El empleo de los jóvenes ha sido un problema mundial persistente en los últimos decenios. Ese problema se ha agravado considerablemente por las crisis financieras y económicas actuales, en particular en el mundo desarrollado. Los

---

\* E/CN.5/2012/1.



problemas del empleo de los jóvenes de los países desarrollados difieren notablemente de los problemas de los países en desarrollo. En el mundo desarrollado, el problema requiere brindar oportunidades de empleo a los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo. En los países en desarrollo, donde los jóvenes suelen estar subempleados y trabajan en el sector no estructurado en condiciones deficientes, el problema requiere no solo la generación de oportunidades adicionales de empleo para los jóvenes, sino también la mejora de la calidad y la productividad de las opciones de empleo disponibles para ellos.

4. Como consecuencia de la crisis financiera actual, la tasa mundial de desempleo de los jóvenes aumentó del 11,8% al 12,7% entre 2008 y 2009, lo que equivale a un total de 75,8 millones de jóvenes desempleados en el punto más grave de la crisis y representa el mayor incremento anual del desempleo juvenil en los 20 años que ha habido estimaciones mundiales<sup>1</sup>. A finales de 2010, la tasa de desempleo mundial entre los jóvenes era del 12,6%.

5. Las tasas de desempleo de los jóvenes son significativamente superiores a las de los adultos en todas las regiones del mundo, aunque varían considerablemente. En 2010, la tasa mundial de desempleo juvenil fue casi tres veces más alta que la de los adultos (4,8%)<sup>2</sup>. En África, la tasa de desempleo de los jóvenes fue el doble de la tasa de la población adulta, mientras que fue casi cinco veces superior a la de los adultos en Asia Meridional y el Pacífico. En ese año, las tasas de desempleo de los jóvenes más altas se registraron en el Oriente Medio (25,2%) y África Septentrional (23,8%); alcanzaron, en promedio, el 19,4% en Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes, y el 17,9% en los países desarrollados.

6. Los jóvenes socialmente desfavorecidos resultan particularmente afectados por el desempleo, lo que perpetúa un círculo vicioso de pobreza y exclusión social. Por ejemplo, a las mujeres jóvenes se les dificulta más obtener un trabajo decente que a los hombres jóvenes. Cuando ellas encuentran un trabajo, a menudo está en el sector no estructurado de la economía y su remuneración es inferior a la que perciben los hombres<sup>3</sup>. Pese a esa desventaja general, en los países desarrollados los hombres jóvenes resultaron más perjudicados que las mujeres jóvenes en el período de crisis. Los pueblos indígenas y las minorías étnicas registran tasas de desempleo más elevadas y están excesivamente representados entre los pobres<sup>4</sup>.

7. El alto desempleo entre los jóvenes se debe en parte al hecho de que el crecimiento del empleo para ellos no ha sido suficiente para absorber las cohortes cada vez más numerosas de trabajadores jóvenes. Incluso durante el período de expansión económica que precedió a la crisis económica actual, el desempleo de los jóvenes a nivel mundial se mantuvo en un nivel alto, pasando de 70 millones en 1997 a 71 millones en 2007. La crisis ha agravado la situación. Las repercusiones

<sup>1</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo juvenil: Edición especial sobre las repercusiones de la crisis económica mundial en los jóvenes* (Ginebra, 2010).

<sup>2</sup> *Ibid.*, *Tendencias mundiales del empleo de 2011: El desafío de la recuperación del empleo* (Ginebra, 2011), y Naciones Unidas, *Previsiones demográficas mundiales: Revisión de 2010*. Puede consultarse en inglés en <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (consultado el 18 de noviembre de 2011).

<sup>3</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *Women in Labour Markets: Measuring Progress and Identifying Challenges* (Ginebra, 2010).

<sup>4</sup> *Ibid.*, *Tendencias mundiales del empleo juvenil: Edición especial sobre las repercusiones de la crisis económica mundial en los jóvenes* (Ginebra, 2010); y Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs* (Washington, D.C., 2011).

que la crisis ha tenido en el desempleo de los jóvenes han sido más graves en los países desarrollados, donde se encuentra el 10% de la fuerza de trabajo juvenil mundial y donde se registró el 72% del aumento total del desempleo de los jóvenes entre 2007 y 2010. En la Unión Europea aumentó del 15,8% en 2008 al 21,0% en el período de 2010-2011 y recientemente alcanzó niveles sin precedentes en varios países europeos, incluidos España, los Estados Bálticos, Grecia y Portugal, donde la proporción de jóvenes desempleados se situó en un 45% en el segundo trimestre de 2011<sup>5</sup>. En muchos países desarrollados, el prolongado aumento del desempleo contrasta con la recuperación mundial del producto interno bruto (PIB) real y otros indicadores macroeconómicos importantes desde 2010 y sigue suscitando el temor de que ocurra una recuperación sin empleo.

8. Además, en muchos países ha aumentado el número de trabajadores jóvenes desalentados que no se cuentan entre los desempleados porque no están buscando empleo activamente. Por consiguiente, la crisis ha reforzado la tendencia de disminución a largo plazo de las tasas de participación de los jóvenes en muchos países. El aumento del desempleo durante la crisis habría sido más fuerte si estos jóvenes trabajadores no hubieran abandonado el mercado de trabajo. Si bien algunos de ellos pueden haber regresado al sistema educativo, el número de jóvenes que no están en el mercado de trabajo ni recibiendo educación ha aumentado. Tan solo en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 22,3 millones de jóvenes (el 12,6% de todos los jóvenes) no estaban trabajando ni recibiendo educación o capacitación durante el cuarto trimestre de 2010<sup>6</sup>. El porcentaje estimado (20%) fue incluso superior en América Latina en 2008<sup>7</sup>. Esta situación representa una pérdida grave de potencial humano y puede tener enormes repercusiones, tanto para los jóvenes afectados, respecto de la marginación y la exclusión, como para la sociedad en general.

9. Sin embargo, el desempleo y la inactividad no son suficientes para describir el déficit de trabajo decente que sufren los jóvenes en el mercado de trabajo. En los países con altos niveles de pobreza e insuficientes sistemas de protección social, la mayoría de los trabajadores no pueden permitirse el lujo de quedarse sin empleo. En los países en desarrollo, donde reside el 87% de los jóvenes del mundo, la mayoría de los jóvenes tienen que trabajar, pero luchan por obtener ingresos mediante el trabajo por cuenta propia o participan en actividades en el sector no estructurado, donde los sueldos son inferiores a los del sector estructurado, la protección social es prácticamente inexistente y las condiciones de trabajo son más deficientes. Los datos de las encuestas domiciliarias nacionales indican que en esos países muchos más jóvenes que adultos participan en empresas familiares, que suelen ser empresas del sector no estructurado que se caracterizan por una baja productividad y baja remuneración, si la hay, así como por una falta de protección social y jurídica<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Comisión Europea, Eurostat Unemployment Statistics. Puede consultarse en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics) (consultado el 21 de noviembre de 2011).

<sup>6</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Employment Outlook 2011: Unfinished Business: Investing in Youth* (París, 2011).

<sup>7</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Trabajo Decente y Juventud en América Latina, 2010* (Lima, 2010)/ Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, gráfico 12.

<sup>8</sup> En países como Benin, Camboya, Malí, Mozambique y el Togo, más del 50% de los trabajadores jóvenes formaban parte de empresas familiares en 2005 (véase Oficina Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo juvenil: Edición especial sobre las repercusiones de la crisis económica mundial en los jóvenes* (Ginebra, 2010), gráfico 8).

Como resultado de la recesión económica, los trabajadores despedidos del sector estructurado han recurrido al sector no estructurado de la economía, donde los sueldos se han reducido aún más debido a la mayor competencia por los empleos y la disminución de la demanda agregada, lo que ha aumentado más el nivel de pobreza de los trabajadores en muchos países.

10. En los países desarrollados, los trabajos que encuentran los jóvenes en el sector estructurado a menudo dejan mucho que desear. En 2007, el 41% de los jóvenes de la Unión Europea estaban empleados con contratos temporales, situación en la que se encontraba solo el 11% de los adultos<sup>9</sup>. Las tasas de empleo a jornada parcial son elevadas y han aumentado considerablemente desde 2007, es decir, en más de 10 puntos porcentuales en Eslovenia, España, Irlanda, Islandia y Luxemburgo<sup>10</sup>. El empleo a jornada parcial no es en sí un déficit de trabajo decente puesto que algunos jóvenes optan por ese arreglo contractual para combinar el trabajo con la educación; sin embargo, su aumento en tiempos de crisis indica que el empleo a jornada parcial es la única opción para muchos hombres y mujeres jóvenes que de hecho están subempleados.

11. En general, la crisis económica está agravando la crisis del desempleo juvenil. La decisión de un número creciente de países de aplicar una política de austeridad fiscal y los consiguientes recortes de puestos, la reducción del gasto social y los llamamientos a aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo, en un momento en que los jóvenes y otros grupos vulnerables de trabajadores necesitan recibir más apoyo y seguridad, contribuirán a una mayor inestabilidad del mercado de trabajo, al desempleo y a la pobreza de los trabajadores. Un análisis histórico de los programas de consolidación fiscal revela que la reducción del déficit presupuestario en un 1% del PIB generalmente reduce la demanda en un 1%, reduce el PIB en aproximadamente un 0,5% en dos años y aumenta la tasa de desempleo en tres décimos de un punto porcentual<sup>11</sup>. Tales recortes producen disminuciones a largo plazo de los ingresos salariales, en tanto la reducción de las utilidades son relativamente menores y de más corta duración<sup>12</sup>.

12. Además, la experiencia de recesiones anteriores demuestra que la recuperación del empleo va muy a la zaga de la reanudación del crecimiento económico. En los años noventa, los países que pudieron restablecer los niveles de desempleo juvenil registrados antes de la crisis demoraron en promedio 11 años en lograrlo<sup>13</sup>. Los países que no pudieron restablecer los niveles de desempleo juvenil registrados antes de la crisis demoraron en promedio 17 años en registrar nuevos niveles mínimos de desempleo juvenil, aunque estos fueron más altos. Cuando los trabajadores desplazados encontraron trabajo durante la recuperación, sus salarios

---

<sup>9</sup> Comisión Europea, Eurostat, European Union Labour Force Survey. Puede consultarse en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction).

<sup>10</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends for Youth: 2011 Update* (Ginebra, 2011).

<sup>11</sup> Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial: Recuperación, riesgo y reequilibrio* (Washington, D.C., 2010).

<sup>12</sup> Prakash Loungani, "Will it hurt? Who will it hurt? The macroeconomic and distributional effects of fiscal austerity", documento preparado para la reunión del grupo de expertos de las Naciones Unidas sobre el problema de la creación de empleo para la recuperación sostenible, Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra los días 24 y 25 de junio de 2011.

<sup>13</sup> Instituto Internacional de Estudios Laborales, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010: ¿De una crisis a la siguiente?* (Ginebra; Organización Internacional del Trabajo, 2010), recuadro 1.1.

posteriores a la recesión tendieron a ser mucho menores a lo que habían sido anteriormente. Por lo tanto, el problema del empleo de los jóvenes seguirá presente, incluso en ausencia de la denominada doble recesión.

### III. La pobreza entre los jóvenes

13. En los últimos decenios, el mundo ha progresado de manera significativa en la reducción de la pobreza económica. Se han logrado notables reducciones de la pobreza en Asia Oriental, particularmente en China, mientras que otros países y regiones, incluida el África Subsahariana, han tenido menos éxito. Aunque no se dispone de estimaciones de la pobreza por edad comparables a nivel internacional, los indicadores del mercado de trabajo revelan que una proporción considerable de jóvenes vive en la pobreza.

#### A. La pobreza de los trabajadores

14. Según las estimaciones preparadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2009 uno de cada cinco trabajadores del mundo vivía con sus familias con menos de 1,25 dólares diarios. Los trabajadores jóvenes son desproporcionadamente vulnerables a la pobreza: las tasas de pobreza de los trabajadores jóvenes superan las tasas correspondientes de los adultos en 51 de los 52 países en desarrollo respecto de los cuales se dispone de datos<sup>14</sup>. En el Congo y Guinea, la tasa de pobreza de los trabajadores entre los jóvenes superó la de los adultos en más de 10 puntos porcentuales en 2005 y, en otros 15 países, la tasa de pobreza de los trabajadores jóvenes superó la de los adultos en más de 5 puntos porcentuales. Es posible que el deterioro de las condiciones del mercado de trabajo haya intensificado la pobreza juvenil. Los datos correspondientes a los países de la Unión Europea indican que los jóvenes de esa región corren un riesgo mucho mayor de sufrir pobreza que los adultos<sup>15</sup>.

15. Esos hallazgos fueron prueba clara de que los jóvenes estaban en desventaja no solo respecto de la colocación en el empleo o de los salarios, sino también respecto de encontrar un empleo productivo que les proporcionara ingresos suficientes para salir de la pobreza. Las altas tasas de participación en la fuerza de trabajo, incluso entre los pobres, indican que muchos jóvenes no están en el mercado de trabajo porque así lo han decidido sino porque deben ayudar a mantener a sus familias. Esas altas tasas también reflejan la pérdida de oportunidades de los jóvenes que de otra forma hubieran asistido a la escuela y adquirido destrezas que habrían aumentado su productividad y sus ingresos futuros. Muchos de los trabajadores jóvenes pobres, la mayoría de los cuales se encuentran en el sector agrícola, carecen incluso de educación primaria<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Key Indicators of the Labour Market*, 7ª ed. (Ginebra, 2011). Puede consultarse en <http://kilm.ilo.org> (consultado el 21 de noviembre de 2011).

<sup>15</sup> Byung-jin Ha, Caroline McLnerney, Steven Tobin y Raymond Torres, *Youth Employment in Crisis*, documento de debate del Instituto Internacional de Estudios Laborales, DP/201/2010 (Ginebra, OIT, 2010).

<sup>16</sup> En Colombia, por ejemplo, el 60% de los trabajadores jóvenes pobres no habían finalizado la educación primaria en 2003, en tanto el 20% de jóvenes vivían por encima de la línea de la pobreza. Véase Oficina Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo juvenil*:

## **B. Consecuencias de la pobreza y de la falta de trabajo decente entre los jóvenes**

16. Desde el punto de vista del joven, encontrar un trabajo decente supone un paso importante en su transición a la edad adulta y un hito en su camino hacia la independencia y la autonomía. Para los jóvenes que viven en la pobreza y en otras situaciones desfavorables, el empleo suele ser el único medio para tener una vida mejor. Para los jóvenes más afortunados, la posibilidad de encontrar empleo influye en su elección de un tipo determinado de educación y formación y, cada vez más, en sus decisiones sobre la movilidad geográfica, el matrimonio y la familia.

17. Dado que la experiencia temprana en el mercado de trabajo tiende a ser un fuerte factor de predicción del ingreso potencial futuro, la tendencia hacia el aumento del desempleo juvenil, el desánimo y los déficits considerables de trabajo decente que sufren los jóvenes repercuten en su bienestar a largo plazo. El desempleo y el subempleo minan el desarrollo de las destrezas de los jóvenes y disminuyen su motivación, perjudican su bienestar físico y mental y pueden conducir a su marginación y exclusión. La OIT ha advertido que sobrevendrá una crisis, legado de una “generación perdida”, integrada por jóvenes que han perdido toda esperanza de ser capaces de trabajar para vivir una vida digna.

18. El desempleo, el subempleo y el empleo vulnerable de los jóvenes también acarrearán un elevado costo para la sociedad respecto de la pérdida de potencial humano y productivo, el aumento de los pagos de asistencia social y la disminución de los ingresos fiscales. También minan la confianza en el sistema político y económico, y ponen en peligro la cohesión y la estabilidad sociales: la movilización de los jóvenes en apoyo de los recientes movimientos políticos en África Septentrional y el Oriente Medio sin duda puede explicarse, al menos en parte, por la frustración de una generación de jóvenes que tuvo la oportunidad de recibir educación pero que no tuvo la misma oportunidad de obtener un empleo decente. A medida que más jóvenes sigan desempleados o subempleados y vivan en la pobreza como resultado de la crisis, la esperanza de ver a los jóvenes impulsando el desarrollo en los países de bajos ingresos sigue estancada. Cuanto más tiempo persistan las dificultades del mercado de trabajo, mayor es el riesgo de que los trabajadores afectados, sus familias y sus comunidades se vean atrapados en una situación de pobreza duradera.

19. La pobreza entre los jóvenes a menudo se transmite de una generación a otra, dado que los padres jóvenes que son pobres no pueden darse el lujo de invertir en la salud y la educación de sus hijos. Las privaciones sufridas en el nacimiento y durante la niñez a menudo conducen a la pobreza en la edad adulta también, lo que lleva a un círculo vicioso de pobreza intergeneracional.

## **IV. El empleo de los jóvenes y la lucha contra la pobreza: un imperativo normativo**

20. El empleo es un medio esencial para salir de la pobreza toda vez que si proporciona una remuneración y un acceso a la protección social adecuados,

---

*Edición especial sobre las repercusiones de la crisis económica mundial en los jóvenes* (Ginebra, 2010).

garantiza los derechos en el lugar de trabajo y brinda oportunidades para el diálogo social. Las políticas encaminadas a afrontar las causas estructurales de la falta de oportunidades de empleo para los jóvenes por lo general se han centrado en aumentar su empleabilidad mejorando el acceso a la educación oficial y la calidad de esta, la disponibilidad de programas de aprendizaje y otros programas de formación profesional, y reduciendo la desigualdad entre las competencias adquiridas y las que se necesitan en el mercado de trabajo. Durante la crisis, la ejecución de los programas de ayuda a la búsqueda de empleo y la extensión temporal de las redes de seguridad social también han resultado ser esenciales para prevenir la pobreza de los jóvenes desempleados. Algunos países también han adoptado medidas para el empleo por cuenta propia, concediendo a las empresas crédito y microfinanciación para su puesta en marcha, así como formación empresarial.

21. Esas medidas normativas han resultado ser más eficaces cuando se han adoptado en combinación, especialmente como parte de un marco normativo integrado para promover la recuperación económica y del empleo, y cuando se han aplicado durante las etapas iniciales del desempleo. Sin embargo, el punto débil de esas medidas es que a menudo no están dirigidas a los más desfavorecidos, incluidos los jóvenes que son víctimas de la pobreza, particularmente en las zonas rurales, así como los desempleados por un período prolongado y los que corren el riesgo de ser excluidos<sup>17</sup>.

22. La capacitación y los servicios de intermediación son componentes importantes de las estrategias de empleo juvenil, pero han resultado ser notablemente insuficientes para producir el número de empleos necesarios y mejorar su calidad. La principal explicación del alto desempleo persistente, sobre todo entre los jóvenes, ha sido que las instituciones del mercado de trabajo excesivamente protectoras, es decir, los subsidios de desempleo, las leyes de protección del empleo y la reglamentación del salario mínimo, entre otros factores, no estimulan la creación de empleos. Por consiguiente, han aumentado los llamamientos a reducir la protección del empleo en todos los sectores, en particular en tiempos de crisis. Sin embargo, los datos empíricos disponibles sirven de poco apoyo para esa explicación. Durante años, los estudios comparados entre países han revelado sistemáticamente que existe una escasa correlación entre los niveles de desempleo y la regulación del mercado de trabajo en los países desarrollados<sup>18</sup>. En varios países en desarrollo, las políticas bien concebidas de salario mínimo han ayudado a reducir la pobreza, y la mayor seguridad en el empleo se ha traducido en una mayor inversión en el capital

<sup>17</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Employment Outlook 2011: Unfinished Business: Investing in Youth* (Ginebra, 2011); Organización Internacional del Trabajo, *Opciones de política para apoyar a los trabajadores jóvenes durante la recuperación económica*, reseña sobre políticas núm. 14 del Pacto Mundial para el Empleo. Puede consultarse en [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_146811.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_146811.pdf); y Gordon Betcherman y otros, *Inventario Mundial de Intervenciones para Apoyar el Empleo Juvenil: Informe de Síntesis* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007).

<sup>18</sup> Para una sinopsis de las publicaciones, véase, por ejemplo, David R. Howel, Dean Baker, Andrew Glyn y John Schmitt, “Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence”, *Capitalism and Society*, vol. 2, núm. 1, y Gerry Rodgers “Labour market flexibility and decent work”, en *Towards Full Employment and Decent Work*, José Antonio Ocampo y Jomo K. S., eds. (Londres, Zed Books, 2007).

humano<sup>18,19</sup>. Además, los países con diferentes instituciones de mercado de trabajo y diversos niveles de regulación padecen niveles similares de desempleo, lo que indica que no existe un conjunto óptimo de regímenes reguladores aplicables a todos los mercados de trabajo.

23. En general, una mayor flexibilidad del mercado de trabajo ha producido una mayor inseguridad para los trabajadores y una mayor desigualdad de los sueldos y las condiciones de trabajo, ya que algunos trabajos se han mantenido muy protegidos mientras que otros se han hecho muy flexibles. En muchos países, la regulación del mercado de trabajo ha establecido una distinción muy marcada entre los contratos de trabajo de duración indeterminada y los contratos temporales y otros contratos atípicos de trabajo, que entrañan costos mucho más bajos de contratación y despido, sobre todo respecto de los jóvenes. La inestabilidad del empleo es alta en ese tipo de mercados de trabajo, donde los trabajadores empleados con contratos atípicos —entre los cuales los trabajadores jóvenes están excesivamente representados— son los más afectados por la pérdida de empleos durante las recesiones, en tanto en el sector más protegido del mercado de trabajo los salarios experimentan escasos ajustes. Existe una segmentación similar en los países donde un grupo fuertemente protegido de trabajadores del sector estructurado coexiste con una amplia economía no estructurada.

24. Por lo tanto, un primer paso hacia empleos más numerosos y mejores para los jóvenes es afrontar esa alta segmentación, entre otras cosas, reduciendo esa flexibilidad asimétrica, distribuyendo de manera más equitativa los riesgos y los beneficios del mercado de trabajo, y poniendo fin a las políticas que discriminan contra la contratación de jóvenes. La elevada tasa de movimiento de personal causada por la falta de seguridad reduce el incentivo para que los trabajadores adquieran capacitación. Cuando los trabajadores jóvenes disfrutan de seguridad del empleo y tienen acceso a apoyo a prestaciones que incrementan sus ingresos, las inversiones en la capacitación son mayores y la pobreza de los trabajadores disminuye. Por consiguiente, el establecimiento de normas laborales más altas y planes de seguridad de los ingresos puede tener un efecto positivo en la productividad y ayudar a reducir la desigualdad. Mientras los jóvenes permanezcan atrapados en empleos inseguros y de bajo nivel, las políticas encaminadas a mejorar su empleabilidad no mejorarán su situación en el mercado de trabajo.

25. Afrontar la segmentación del mercado de trabajo y asegurar que los trabajadores jóvenes disfruten de ingresos y de seguridad en el empleo son pasos positivos hacia la eliminación de los obstáculos que se oponen a la demanda para emplear a los jóvenes, pero esas medidas deben complementarse con políticas más amplias que actúen sobre la demanda para aumentar las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes.

26. La transición a una economía ecológica y la prestación de servicios públicos adecuados, especialmente en los países en desarrollo, en esferas como la atención de salud, la educación y las empresas de servicios públicos, en particular la energía eléctrica y el agua, son necesarias para estimular el crecimiento inclusivo; también generarán directamente más oportunidades de trabajo para los jóvenes. En vista de los elevados costos que el desempleo y el subempleo de los jóvenes acarrearán para la sociedad, los gobiernos también pueden considerar establecer programas de garantía

---

<sup>19</sup> Stephen Devereux, “Can minimum wages contribute to poverty reduction in poor countries?” *Journal of International Development*, vol. 17, núm. 7 (octubre de 2005).



de empleo público centrados en los jóvenes. Los estudios han demostrado que en muchos países podría ponerse en marcha una garantía de empleo universal con un costo total del 1% al 2% del PIB<sup>20</sup>. Esos programas son por lo tanto asequibles, especialmente cuando se comparan con el costo del desempleo o el subempleo. Un plan de garantía de empleo brindaría protección contra los riesgos económicos y permitiría ganar tiempo para que las reformas económicas favorables al empleo se establecieran firmemente. Al recurrir a los jóvenes que a menudo nunca han formado parte de la población activa, los programas de garantía de empleo bien concebidos podrían aumentar su “empleabilidad” y facilitarles la entrada en el sector privado.

27. Resolver el problema de la pobreza de los jóvenes también supone subsanar las dificultades que afronta el sector no estructurado desde la perspectiva de la promoción de la capacidad productiva competitiva y a largo plazo, y mejorar la seguridad de los ingresos y las condiciones laborales de los trabajadores del sector no estructurado mediante, entre otras cosas, la ampliación de la protección social para ellos. A fin de que puedan reducir la pobreza de los jóvenes, las estrategias de empleo deben ir acompañadas de políticas encaminadas a mantener un nivel mínimo de protección social. Otras medidas que también serían muy eficaces para disminuir el déficit de trabajo decente y la pobreza entre los jóvenes incluyen fortalecer la capacidad de las empresas pequeñas y medianas de generar trabajo decente mediante la mejora del acceso al crédito y la asistencia técnica, la inversión en la infraestructura y la simplificación de los procedimientos de creación de empresas y supervisión reglamentaria a fin de permitir a esas empresas formar parte de la economía estructurada.

28. En última instancia, asignar una prioridad de índole normativa a la crisis del empleo juvenil requiere impulsar la demanda agregada, en general, y los programas especiales orientados hacia los jóvenes, en particular. Para ello se necesita un marco normativo coherente, incluso la adopción de políticas macroeconómicas de apoyo encaminadas a la creación de más y mejores empleos. Por lo general, los países que han obtenido mejores resultados en los ciclos económicos al haber podido reducir la fluctuación de la producción, las inversiones y el empleo, han aplicado un conjunto sistemático de políticas fiscales y monetarias anticíclicas, encaminadas a aumentar el gasto durante las crisis, fortalecer la reglamentación de las corrientes de capital y gestionar la inestabilidad del tipo de cambio. Las políticas de estabilización macroeconómica tendientes a mantener la inflación en un nivel muy bajo y controlar el déficit fiscal han aumentado la inestabilidad de la economía real y del mercado de trabajo. La liberalización de las corrientes internacionales de capital ha hecho aumentar aún más inestabilidad, desestabilizando los tipos de cambio reales, así como el ritmo de la inversión productiva, la formación de capital y el empleo. El énfasis en el equilibrio de los presupuestos públicos a menudo ha dado como resultado la disminución de la inversión pública en infraestructura, tecnología y

---

<sup>20</sup> Véase Steven Miller, “Achieving full, productive and freely chosen employment for young people”, documento presentado en la reunión del grupo de expertos de las Naciones Unidas sobre el problema de la creación de empleo para la recuperación sostenible, celebrada en Ginebra, los días 23 y 24 de junio de 2011. Puede consultarse en <http://social.un.org/index/ExpertGroupMeetingsPanelDiscussions/2011>; y L. Randall Wray, “The employer of last resort programme: could it work for developing countries?” *Economic and Labour Market Papers*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007.

recursos humanos, así como del gasto social, todos ellos esenciales para el crecimiento inclusivo y sostenido.

29. La evaluación de las repercusiones que puedan tener en el empleo las decisiones en materia de política macroeconómica requiere establecer objetivos de empleo mensurables relacionados con la calidad y con la cantidad de puestos de trabajo disponibles para los jóvenes. La participación de los jóvenes en el diálogo social y la creación de alianzas entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores, los sindicatos y los propios jóvenes también contribuirían a determinar la acción más apropiada a nivel nacional y local. Los planes de acción nacionales para fomentar el empleo de los jóvenes pueden ser útiles, pero deben basarse en un sólido compromiso político y en una amplia participación.

## V. Conclusión

30. Dado que casi uno de cada cuatro trabajadores jóvenes desempleados en los países desarrollados y que la mayoría de los jóvenes de los países en desarrollo trabajan en el sector no estructurado de la economía —muchos de ellos viviendo en la pobreza—, el mundo está experimentando una crisis de desempleo juvenil. Si no se resuelve esa crisis, se pondrán en peligro los logros alcanzados en la reducción de la pobreza durante los últimos decenios.

31. Las estrategias de empleo de los jóvenes no están creando el número de empleos necesarios ni mejorando la calidad de las perspectivas de trabajo. Si bien las estrategias para mejorar la empleabilidad de los jóvenes son necesarias, han resultado insuficientes para subsanar el déficit de trabajo decente. Las políticas tampoco han logrado brindar a los trabajadores jóvenes la protección y el apoyo que les permita desarrollar su potencial, superar la pobreza y contribuir activamente al desarrollo económico y social. Para afrontar la crisis del desempleo juvenil, los gobiernos deben hacer más para reducir las barreras estructurales que se oponen a la inserción apropiada de los jóvenes en el mercado de trabajo y fomentar el mantenimiento de sueldos y normas laborales apropiadas para aumentar los ingresos y la seguridad del empleo de los jóvenes y reducir su vulnerabilidad. Los gobiernos también deben hacer más para encontrar y motivar a los jóvenes que han perdido la esperanza de un futuro productivo. Los costos sociales, económicos y políticos de una crisis prolongada del empleo juvenil son elevados. La tendencia actual hacia la austeridad fiscal es un desafío para la necesidad apremiante de afrontar dicha crisis, que se ha visto agravada durante las crisis financieras y económicas. Ahora bien, esos hechos deben verse como una oportunidad para resolver los problemas de empleo juvenil y aumentar la seguridad del empleo y los ingresos de los trabajadores jóvenes.