



Confederación Sindical Internacional  
◆◆  
Comisión Sindical Consultiva ante la  
Organización para la Cooperación y el  
Desarrollo Económico



## **ESTABLECER UN PACTO PARA PROMOVER EL EMPLEO JUVENIL**

### **DOCUMENTO DE DISCUSIÓN SINDICAL PARA LA PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DEL G20 SOBRE EMPLEO**

Ciudad de México – 15 de diciembre de 2011

#### **INTRODUCCIÓN**

1. En los países del G20 hay actualmente 20 millones desempleados más que en 2008, antes del inicio de la “Gran Recesión”. Con el colapso del crecimiento en 2011 y la recaída de numerosas economías en una nueva recesión, se corre el riesgo de un incremento renovado del desempleo, con consecuencias económicas, sociales y humanas devastadoras. Gran parte de la economía del G20 y mundial está teniendo que hacer frente a una emergencia de empleo. En vista de este contexto profundamente preocupante, la Cumbre del G20 en Cannes hizo bien en seguir la recomendación efectuada anteriormente por los Ministros de Trabajo y Empleo del G20, de establecer un Grupo de Trabajo sobre Empleo, que se centre inicialmente de manera prioritaria en el empleo juvenil. El Grupo de Trabajo necesita desarrollar un enfoque coordinado para la creación de empleos de calidad por parte de todos los gobiernos del G20, por medio de recomendaciones respecto a las mejores prácticas en cuanto a políticas tanto sobre empleo juvenil como a la política de empleo en general.

2. El desempleo juvenil es una cuestión crítica en los países del G20, al igual que en todos los demás. Las tasas de desempleo juvenil han venido tendiendo a aumentar en los países de la OCDE en el transcurso de las últimas cuatro décadas, pero salvo raras notables excepciones, se han incrementado dramáticamente desde 2008 hasta situarse de momento en niveles varias veces superiores a las de los adultos. Tal como señalara la OCDE, *“Las tasas de desempleo de los jóvenes resultan más sensibles a las condiciones cíclicas en los negocios que las tasas de empleo de los adultos, y esta elevada sensibilidad tiende a declinar progresivamente con la edad.”*<sup>1</sup> Incluso estas cifras infravaloran el problema, ya que excluyen a los jóvenes desanimados que han dejado de buscar trabajo. Los jóvenes también están sobre-representados en el trabajo temporal y otras formas de empleo precario, que no proporciona una vía para lograr empleos permanentes ni aporta capacitación o formación para el futuro. Con 45 millones de jóvenes dispuestos a entrar en el mercado laboral cada año durante la próxima década, el desempleo juvenil representa una amenaza económica y social que si los líderes mundiales ignoran, será por su cuenta y riesgo.

---

<sup>1</sup> “¿Empezar con el pie derecho? Transición al mercado laboral para los jóvenes en los países de la OCDE”, OCDE, 2008

3. La crisis de empleo entre los jóvenes está teniendo un impacto tanto sobre los países desarrollados como sobre las economías emergentes. En los países de la OCDE resulta claramente patente que el desempleo juvenil tiene un efecto estigma duradero sobre la gente joven, independientemente de su nivel educativo. Representa un trágico desperdicio de potencial humano. La ausencia de oportunidades de empleo para los jóvenes en las economías en desarrollo ocasiona enormes tensiones – como se ha podido constatar en parte con el malestar social que desembocaría en los disturbios que estallaron en el Norte de África a principios de 2011. De no conseguir proporcionar un trabajo decente a los 45 millones de jóvenes que se incorporarán a la fuerza laboral global cada año durante la próxima década, nos arriesgamos al estallido de una bomba de tiempo social.

4. Es esencial hacer frente urgentemente al desempleo juvenil, a fin de evitar una situación en que toda una generación de jóvenes vea sus oportunidades en la vida limitadas permanentemente a causa de la crisis. En este contexto, y como parte de un conjunto más amplio de propuestas destinadas a impulsar el crecimiento del empleo en los países del G20, el Grupo de Trabajo debería elaborar un Pacto de Empleo para los trabajadores y trabajadoras jóvenes, destinado a los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 y a los Líderes del G20. El presente documento de discusión aborda algunos de los elementos clave de un Pacto para el Empleo Juvenil del G20.

5. Existe una base tripartita sólida para la elaboración de políticas sobre empleo juvenil: hace seis años, durante la Conferencia Internacional del Trabajo, empleadores, trabajadores y sindicatos adoptaron una serie de conclusiones sobre empleo de los jóvenes, que constituyen un conjunto de principios diseñados para ser aplicables tanto en los países más pobres como en los países desarrollados. Dichos principios, que figuran en anexo a este documento, deberán adaptarse ahora teniendo en cuenta el deterioro de la situación desde entonces. Se han tomado como punto de partida para las propuestas incluidas en este documento, junto con la experiencia de aquellos países que han logrado evitar un incremento del desempleo juvenil durante la Gran Recesión, como Alemania y los Países Bajos, así como la información aportada por el proyecto de la OCDE "Empleos para la Juventud".

6. Los sindicatos están dispuestos a desempeñar un papel activo ofreciendo un resumen de las mejores experiencias durante y antes de la Recesión. En los próximos meses desarrollaremos una serie de estudios de casos, que serán presentados al Grupo de Trabajo del G20 para que los adapte y utilice al elaborar sus recomendaciones a la 3ª Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20 en abril/mayo de 2012.

### **El Pacto para el Empleo Juvenil del G20: elemento clave de la respuesta**

7. La Agrupación Global Unions, además de una serie de medidas más amplias para impulsar la economía mundial y crear empleo, piden que se establezca un "Pacto para el Empleo Juvenil del G20", basado en el Pacto Mundial para el Empleo tripartito negociado en la OIT. A escala nacional debería ser diseñado e implementado a través del diálogo social con empleadores y sindicatos e incluir: garantías de educación y formación profesional, bien sea a tiempo completo o asociadas con el empleo, y que aporten una cualificación; programas de aprendizaje y trabajo en prácticas de calidad, con los incentivos adecuados tanto para los trabajadores como para los empleadores a fin de que resulten efectivos; esquemas que garanticen el empleo; y programas activos del mercado laboral. A nivel internacional la Agrupación Global Unions pide al G20 que trabaje conjuntamente con el L20 y el B20, organizaciones internacionales y el Grupo de Trabajo sobre Empleo y Protección Social del G20, con objeto de orientar los esfuerzos internacionales a apoyar iniciativas en ciertos países prioritarios, incluyendo Túnez, Egipto y Yemen, como un paso constructivo para lograr la cohesión y demostrar la viabilidad del "Pacto para el Empleo Juvenil del G20".

8. Los elementos que se detallan a continuación constituyen los diversos componentes que formarían parte del Pacto para el Empleo Juvenil del G20.

## **Empleo Juvenil: parte integral de las Políticas Nacionales de Empleo**

9. La forma más rápida de luchar contra el desempleo juvenil es incrementar el número total de puestos de trabajo, además de centrarse de manera específica en los trabajadores/as jóvenes. Es necesario romper el círculo particularmente perjudicial de un desempleo juvenil elevado y en alza a fin de “comprar tiempo” para la gente joven hasta que unas medidas más amplias puedan conseguir impulsar el crecimiento del empleo en la economía global; y dado que los jóvenes invertirían los ingresos adicionales que obtendrían gracias a un empleo, esto estimularía también la demanda doméstica a corto plazo.

10. Por consiguiente, se requiere toda una serie de políticas destinadas a mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes, basándose en un aumento de la demanda agregada por medio de inversiones y un crecimiento impulsado por los ingresos, programas de empleo en prácticas y otros sistemas innovadores, programas de obras públicas, promoción de sectores con una alta tasa de empleo, así como en los métodos de producción, en particular en las economías en desarrollo y en transición. En todo caso, las políticas de empleo juvenil deben basarse en una estrecha implicación de los interlocutores sociales, que pueden aportar su experiencia tanto al diseño como a la implementación de las políticas y los programas.

## **Salarios y derechos de la gente joven**

11. El actual aumento del desempleo juvenil, que viene registrándose desde 2008, se debe principalmente a la recesión y a una falta de demanda. El desempleo juvenil no puede achacarse a un costo laboral excesivamente elevado ni a una estricta protección del empleo.

12. Las políticas salariales deben garantizar que la gente joven perciba “la paga que corresponda a su trabajo”. La solución al desempleo juvenil no consiste en rebajar el salario mínimo para los trabajadores/as jóvenes – eso no haría sino desatar una carrera hacia el fondo.

13. De igual modo, los derechos de los trabajadores y trabajadoras jóvenes no han de verse comprometidos debilitando su protección en el trabajo. Para evitar situaciones de empleo precario, las inspecciones laborales y los sistemas nacionales de administración laboral han de desempeñar un papel clave y deberían reforzarse cuando sea necesario. Lo mismo se aplica a los sindicatos y representantes de los trabajadores/as a nivel de empresa.

## **Formación de jóvenes y programas de aprendizaje**

14. La formación profesional y el aprendizaje permanente, para facilitar la adquisición de las cualificaciones necesarias para una transición a una economía basada en el conocimiento y baja en carbono, junto con sistemas apropiados de aprendizaje y trabajo en prácticas remunerados, así como otras medidas que combinen la formación y el trabajo, son fundamentales para facilitar la transición de la educación y la formación a un trabajo decente. Los sistemas de aprendizaje deberían incrementarse, y a este respecto los sindicatos tienen un papel importante en muchos países, al igual que en cuanto a la formación. La OCDE ha recomendado la necesidad de “garantizar una mayor implicación de los sindicatos en el diseño de nuevas cualificaciones con un componente basado en el trabajo. En los países que tienen una larga tradición de formación mediante el aprendizaje, los sindicatos asumen un papel clave junto con los empleadores y los actores institucionales”<sup>2</sup>. Algunos ejemplos apuntan a actividades sindicales innovadoras encaminadas a la promoción del empleo juvenil, cubriendo una amplia variedad de temas.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> “Empleo para Jóvenes: Reino Unido”, OCDE, 2008

<sup>3</sup> En Alemania, el sindicato de trabajadores del sector químico negoció con éxito un acuerdo con la patronal sobre “Futuro para la juventud mediante la formación” gracias al cual se consiguió incrementar el número de puestos de aprendiz ofrecidos por las empresas en cerca del 8% entre 2003 y 2008. El acuerdo se actualizó para garantizar un mayor número de aprendices para los años venideros y garantizar el empleo para aquellos que hubieran completado con éxito su aprendizaje. A fin de facilitar el empleo de los jóvenes trabajadores formados, se estableció una especie de fondo de empleo, financiado mediante

## Vincular el Pacto para el Empleo juvenil a un piso de protección social global

15. La Cumbre del G20 en Cannes afirmó "*Reconocemos la importancia de unos pisos de protección social en cada uno de nuestros países, adaptados a las situaciones nacionales*", luego del llamamiento previo de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 a sus Gobiernos a "*desarrollar pisos de protección social definidos a nivel nacional, con vistas a alcanzar un crecimiento económico fuerte, sostenible y equilibrado y la cohesión social*". Pidieron una mejor coordinación por parte de las organizaciones internacionales respecto a los pisos de protección social y que se asegure una financiación efectiva. Al efectuar estas recomendaciones, hicieron referencia al informe Bachelet<sup>4</sup> y a las conclusiones adoptadas en 2011 por la Conferencia Internacional del Trabajo durante la Discusión General sobre protección social. El Piso de Protección Social tiene una particular relevancia para los trabajadores/as jóvenes desempleados, sobre todo aquellos con desempleo de larga duración. Podría ser necesario ajustar las redes de protección social para cubrir a los trabajadores/as jóvenes incrementando su elegibilidad para recibir beneficios de desempleo, asistencia social y acceso a la formación por medio de programas del mercado de trabajo. Unos sistemas sostenibles de seguridad social constituyen un elemento clave para promover un crecimiento económico productivo con equidad.

16. Los trabajadores y trabajadoras jóvenes en los países en desarrollo tienen muchas probabilidades de pertenecer a la mayoría que realiza actividades económicas informales. Una combinación de protección social, mejores derechos de propiedad para los pequeños productores informales y la protección que otorga un salario mínimo para los jóvenes sentaría las bases para resolver la situación. Formalizar esas actividades generaría recursos fiscales adicionales y estimularía una mayor productividad, además de aportar esperanzas a toda una generación.

17. Si se vincula adecuadamente a las políticas fiscales y de empleo, el piso de protección social puede tener un papel clave en el proceso de formalización del trabajo informal. La inclusión de categorías de trabajadores/as no formales en los esquemas de seguro social es un componente clave de la formalización del empleo, y podría también reducir el coste de los sistemas de prestaciones, financiados a través de los impuestos, para los trabajadores/as pobres con relaciones económicas informales.

## Financiación de las políticas sobre juventud

18. Los Gobiernos del G20 deberían considerar la posibilidad de legislar contribuciones financieras obligatorias de manera que se requiera a los empleadores consagrar una cantidad mínima a la formación o de lo contrario pagar un gravamen. Aunque en general las estrategias de las empresas sobre recursos humanos derivan en una inversión insuficiente en formación y desarrollo de la mano de obra, la imposición de la aplicación de gravámenes obligatorios aplicables a toda la industria suele conducir a niveles marcadamente superiores de formación.

---

contribuciones de todas las compañías en la industria. El fondo aporta subsidios relativos al empleo de los ex aprendices, a razón de 1.000 Euros mensuales durante un período de hasta un año. También se han emprendido actividades similares con sindicatos en otros países.

Bajo el anterior gobierno del Reino Unido se inició un proyecto denominado "*Cualificación: Recesión y recuperación*", llevado a cabo en el marco de un fondo de formación sindical, con objeto de brindar apoyo y recursos para ayudar a los jóvenes a encontrar empleo y puestos como aprendices para evitar ser explotados. Una reciente evaluación sobre el impacto de las actividades de los representantes sindicales de formación y el fondo, basada en encuestas tanto a empleadores como a sindicalistas, reveló que las actividades sindicales habían empezado a tener impacto sobre las prácticas de aprendizaje en el lugar de trabajo, particularmente en términos de la actualización de cualificaciones, el número de empleados que obtenían cualificaciones, y una mayor igualdad de acceso a la formación. También se encontró que los acuerdos de formación contribuían a un nivel mayor de formación y de inversión pese a la recesión.

<sup>4</sup> "*Informe del Grupo Asesor de la ONU sobre el Piso de Protección Social*", presidido por Michelle Bachelet.



## **Políticas educativas y la transición de la escuela al trabajo**

19. Ahí donde no se cuente con sistemas de aprendizaje y formación en prácticas, deberían establecerse centros especiales de formación para jóvenes, que proporcionen a quienes buscan trabajo la formación y orientación necesarias para encontrar un empleo. Los jóvenes que no hayan completado una educación formal requieren atención particular.

20. Una de las áreas críticas para lograr progresos a fin de aumentar las oportunidades de empleo para la gente joven es la transición de la escuela al trabajo, así como la transición de un empleo a otro. Para garantizar una mejor transición, los Gobiernos y las instituciones internacionales deberían dar prioridad a una serie de políticas, incluyendo:

- la aportación de educación y formación ha de ir más allá de la perspectiva puramente económica de obtener una cualificación. Ha de incluir una perspectiva de promover el entendimiento intercultural y un enfoque reflexivo más crítico;
- las políticas de formación deben estar vinculadas a políticas de innovación y tecnología, con el objetivo de aumentar la ambición del empleador para mejorar la formación y el aprovechamiento de las cualificaciones;
- establecer incentivos para que los/las jóvenes completen la enseñanza superior o profesional, y aportar recursos para incrementar la capacidad de las instituciones de educación profesional y universitaria de manera que admitan mayor número de estudiantes;
- tomar medidas para reducir el porcentaje de fracaso y el abandono escolar prematuro, mediante una mejora de las condiciones de aprendizaje y enseñanza;
- en todos los países del G20, deberá garantizarse el acceso a una educación primaria y secundaria pública, universal, gratuita y de calidad, junto con inversiones en formación profesional y aprendizaje permanente para mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Aprender a leer y escribir, realizar cálculos aritméticos, así como conocimientos tecnológicos, junto con calificaciones laborales básicas, deberían constituir la base de dicha educación.

## **Garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades de empleo**

21. Las Conclusiones del G20 en Cannes hacen referencia específicamente a la necesidad de *"promover la participación de los trabajadores mayores y las mujeres cuando resulte apropiado"*. La igualdad de acceso para las muchachas y mujeres jóvenes a la educación, orientación y formación profesional ha de garantizarse por medio de políticas, estrategias y programas de los Gobiernos del G20.

22. La plena integración de todos los distintos segmentos de la población joven resulta esencial para intentar resolver las tensiones sociales derivadas del desempleo juvenil. En este contexto, será necesario centrarse de manera particular en las necesidades de los/las jóvenes de sectores sociales desfavorecidos y de origen migrante.

## **Establecimiento de instituciones del mercado laboral para brindar asistencia a la gente joven**

23. Deben facilitarse más ampliamente servicios de empleo, de asesoramiento y orientación profesional, como los de información sobre el mercado laboral y la orientación vocacional, para permitir a los estudiantes, a aquellos que buscan un primer empleo y a los jóvenes desempleados, tomar decisiones informadas respecto a su educación y su vida laboral, incrementando así sus oportunidades de entrar con buen pie en el mercado laboral.

24. Deben reforzarse, en consulta con las organizaciones de trabajadores, mecanismos de información y supervisión del mercado laboral, para garantizar un flujo regular de información sobre la situación del empleo, especialmente de la gente joven.

## **Cooperación internacional respecto al empleo juvenil**

25. Es esencial que los países del G20 establezcan sistemas adecuados para el intercambio de información y para estimular la cooperación internacional con objeto de identificar métodos efectivos para lograr sistemas educativos y de formación de calidad y una mejor transición de la escuela al trabajo. La OIT y la OCDE deberían aportar la experiencia necesaria para facilitar ese proceso de cooperación.

26. Otras cuestiones que tendría que considerar el Grupo de Trabajo incluirían:

- Poner freno al crecimiento de trabajo precario e irregular que está minando la recuperación, y afrontar el costo social y económico a largo plazo que representa el crecimiento de la economía informal a través de un proceso de formalización;
- Sectores clave con capacidad para generar empleo, incluyendo la economía verde;
- Papel del gobierno en la generación de empleo, como elemento central para unas estrategias de crecimiento coordinadas;
- Incrementar la participación de los trabajadores/as de mayor edad y las mujeres en la fuerza laboral, tal como se promulga en las conclusiones de Cannes;
- Otras cuestiones urgentes de empleo, incluyendo reducir las desigualdades del mercado laboral, implementar prácticas de educación y formación profesional exitosas, desarrollo de inversiones en infraestructura con mano de obra intensiva, compartir las mejores prácticas respecto a experiencias sobre salud y seguridad en el trabajo, y ampliación y profundización de los sistemas de seguridad social.

27. Los sindicatos están absolutamente dispuestos a realizar una contribución plena y constructiva al Grupo de Trabajo en los próximos meses, y a asistir en sus recomendaciones a los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 en 2012.

\*\*\*\*\*