



Oficina
Internacional
del Trabajo

Guía para la preparación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil



Guía para la preparación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil

Guía para la preparación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil

Gianni Rosas y Giovanna Rossignotti

Programa de Empleo Juvenil
OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

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.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Rosas, Gianni; Rossignotti, Giovanna

Guía para la preparación de planes de acción nacionales de empleo juvenil. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2009. 78 p.

Empleo de jóvenes, fomento del empleo, guía, realización del plan, plan de acción
13.01.3

ISBN 978-92-2-320616-1 (impreso)

ISBN 978-92-2-320617-8 (Web .pdf)

ISBN 978-92-2-320618-5 (CD ROM)

Publicado también en inglés: Guide for the preparation of national action plans on youth employment. ISBN's: 978-92-2-120616-3 (Print); 978-92-2-120617-0 (Web .pdf); ISBN 978-92-1-20618-7 (CD ROM), Ginebra, 2008.

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@oit.org.pe

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

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 cómo 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.

Contenidos

Reconocimientos	9
Prólogo	11
Propósito de la Guía.....	13

Parte I. Proceso para formular Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil

1. Antes de formular un PAN.....	19
2. Fases sugeridas para formular un PAN	20

Parte II. Pautas para la formulación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil

1. Conducción del análisis situacional	
1.1 <i>Análisis del contexto económico y social</i>	28
1.2 <i>Análisis del mercado laboral juvenil</i>	29
1.3 <i>Revisión de las políticas y los programas existentes relativos al empleo juvenil</i>	32
1.4 <i>Marco institucional y coordinación con respecto al empleo juvenil</i>	39
1.5 <i>Cooperación para el desarrollo en torno al empleo juvenil</i> <i>(bilateral y multilateral, IFI)</i>	40
2. Determinación de políticas prioritarias	
2.1 <i>Identificación y análisis de problemas</i>	42
2.2 <i>Generación de opciones de políticas</i>	44
3. Planificación de la acción	
3.1 <i>Objetivo</i>	48
3.2 <i>Objetivos y metas del empleo juvenil</i>	50
3.3 <i>Principales resultados e indicadores operativos</i>	51
3.4 <i>Recursos</i>	53
3.5 <i>Mecanismo de implementación y coordinación</i>	55
3.6 <i>Monitoreo y evaluación</i>	57
4. Documentos a ser anexados al PAN	
4.1 <i>Matriz del PAN</i>	58
4.2 <i>Plan de Trabajo del PAN</i>	58
4.3 <i>Carta de proyectos del PAN</i>	58
4.4 <i>Normas Internacionales del Trabajo y legislación nacional relativas al empleo</i> <i>y los jóvenes</i>	59

Parte III. Herramientas tipo plantillas y matrices para los Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil

Herramienta 1.	Propuesta de esquema y contenido de un PAN	63
Herramienta 2.	Indicadores para delinear la situación general del mercado laboral	64
Herramienta 3.	Lista de verificación de los principales indicadores del mercado laboral juvenil	66
Herramienta 4.	Matriz descriptiva de los diferentes niveles del sistema educativo.....	67
Herramienta 5.	Criterio para evaluar el desempeño e impacto del proyecto/programa.....	68
Herramienta 6.	Ejemplos de temas y preguntas en la evaluación del PAN.....	69
Herramienta 7.	Plantilla de la matriz del PAN.....	70
Herramienta 8.	Propuesta de plantilla para el Plan de Trabajo del PAN.....	72
Herramienta 9.	Propuesta de plantilla para el esquema del proyecto de PAN	74
Herramienta 10.	Normas Internacionales del Trabajo pertinentes al empleo y a los jóvenes	75

Tablas, recuadros y cifras

Tabla 1.	Secciones de la Guía.....	15
Recuadro 1.	Asociaciones para el desarrollo del PAN.....	21
Recuadro 2.	Indicadores y definiciones del mercado laboral	31
Recuadro 3.	Lista de verificación de las principales áreas de política relevantes para el empleo juvenil.....	44
Recuadro 4.	Criterio relativo a la priorización de opciones de política.....	45
Recuadro 5.	Principales requerimientos de las políticas públicas	47
Recuadro 6.	Contenido de un documento sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza – ERP	49
Recuadro 7.	Objetivos y metas del empleo juvenil.....	50
Recuadro 8.	Empleo juvenil en la Estrategia Europea de Empleo.....	51
Recuadro 9.	Resultados e indicadores del empleo juvenil.....	54
Recuadro 10.	Ejemplo del mecanismo de coordinación para la implementación del Plan de Acción de Empleo Juvenil de Kosovo	56
Recuadro 11.	Criterio de evaluación primaria	56
Gráfico 1.	Ciclo de políticas	14
Gráfico 2.	Ejemplo de la relación causa-efecto (árbol de problemas) de las altas cifras de mujeres jóvenes en la economía informal	43
Gráfico 3.	Ejemplo de la relación causa-efecto (árbol de problemas) de la alta tasa de desempleo juvenil	43

Reconocimientos

Esta guía ha sido preparada por Gianni Rosas, Especialista de Empleo de la Oficina Subregional de la OIT para Europa Central y Oriental, y Giovanna Rossignotti, Coordinadora del Programa de Empleo Juvenil en la sede de la OIT.

Extendemos un agradecimiento especial a José Manuel Salazar-Xirinachs, Director Ejecutivo del Sector de Empleo de la OIT, por haber alentado y apoyado este trabajo y a Mariangels Fortuny, Especialista en Políticas de Empleo de la OIT, por sus apreciados aportes técnicos.

Los autores también quisieran agradecer al gran número de colegas tanto en oficinas externas como en la sede que han aportado sus comentarios sobre los borradores iniciales: Rédha Ameer, Valli Corbanese, Sabine Dewan, José Carlos Ferreira, Vladimir Gasskov, Claire Harasty, David Lamotte, Elizabeth Morris, Alena Nesporova, Hopolang Phororo, Emily Sims, Diego Rei, Jurgen Schwettman, Manuela Tomei, Amy Torres, Corine Vargha, Francisco Verdera, Catherine Vaillancourt-Laflamme, además de Laura Brewer y Regina Monticone de la Secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes. Janet Mutlow proporcionó apoyo administrativo y ayuda de diversas maneras.

La traducción y edición de la Guía al castellano ha sido coordinada por Guillermo Dema, Especialista Regional en Trabajo infantil y Empleo Juvenil de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Prólogo

Durante la última década, el tema del empleo juvenil ha adquirido una importancia creciente en las agendas de desarrollo nacional y global, lo cual evidencia la magnitud del reto que confrontan los países a nivel mundial, independientemente de su nivel de desarrollo socio-económico. Varios foros internacionales, incluyendo la Cumbre Mundial de 2005, han generado compromisos dirigidos a lograr la meta acordada a nivel internacional para un empleo pleno y productivo y de trabajo decente para los jóvenes. A pesar de haber alcanzado cierto progreso, el implementar un enfoque exitoso y eficaz para el empleo juvenil continúa siendo un reto.

Actualmente existe una mayor conciencia acerca de que las intervenciones fragmentadas y aisladas no logran por sí solas un empleo productivo y trabajo decente para los jóvenes. Al contrario, se requiere una acción sostenida, con un criterio firme y concertado por una amplia gama de actores. Es importante mencionar que se necesita un enfoque coherente, que articule las políticas de apoyo centrándose en dos elementos básicos: por un lado, una estrategia integral para el crecimiento y la creación de empleo y, por el otro, intervenciones puntuales para ayudar a los jóvenes a superar las barreras y desventajas específicas que ellos confrontan para insertarse o permanecer en el mercado laboral. Éste es sin duda el enfoque general de la Agenda Global de Empleo, también contenido en la Resolución sobre empleo juvenil adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005, que se ha constituido en nuestro marco de referencia básico para asesorar a los países en sus esfuerzos por lograr una economía y un mercado laboral más eficientes, justos y equitativos.

Es de conocimiento general que la magnitud del reto del empleo juvenil exige un trabajo compartido. Queda claro que el Estado tiene la responsabilidad primaria de promover el empleo juvenil. Por lo tanto, se requiere coherencia, coordinación y cooperación entre diversas instituciones y entidades gubernamentales, tanto a nivel central como local. Pero esto por sí solo no basta. Los gobiernos necesitan empresas que les brinden su apoyo y éstas a su vez precisan que los trabajadores calificados, sindicatos comprometidos, grupos de jóvenes y la sociedad civil en su conjunto colaboren entre sí. Es de igual importancia que exista una mayor coherencia de política a nivel nacional e internacional en todo el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods para coadyuvar a los países en sus esfuerzos para lograr alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y –en particular– para darle a los jóvenes en todo el mundo la oportunidad de tener un trabajo decente. La Red de Empleo de los Jóvenes –una alianza de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT– es un ejemplo de asociación global que se esfuerza por alcanzar una mayor coherencia, coordinación e intercambio de conocimientos con respecto al empleo juvenil.

Esta Guía ha sido desarrollada en respuesta a las resoluciones de las Naciones Unidas que invitan a la Organización Internacional del Trabajo –dentro del contexto de la Red de Empleo de los Jóvenes y en colaboración con la Secretaría de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otras agencias especializadas de las Naciones Unidas– a brindar su apoyo a los gobiernos para la formulación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil (PANs). Los PANs no constituyen un fin en sí mismos, ni son 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, pueden ser un mecanismo útil y una forma de divulgar un enfoque integrado y completo sobre el empleo juvenil que se nutra de los aportes y compromisos de varios actores.

Esta Guía marcará el trabajo de la OIT en la promoción del trabajo decente para los jóvenes en los años venideros 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. Consideramos que la Guía también es útil para quienes formulan políticas, para las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como para grupos juveniles y actores del desarrollo, pues es un marco de referencia que encamina su acción hacia la meta de un empleo productivo y decente para los jóvenes, lo cual es fundamental para el progreso y el desarrollo.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Director Ejecutivo
Sector de Empleo
OIT

Propósito de la Guía

Esta Guía intenta responder a las necesidades de los países de contar con un marco de referencia para la formulación y el desarrollo de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil (PANs), tal como se mencionó en los informes de avance presentados por 41 países a modo de un primer análisis y evaluación global de los PANs¹. Este documento ha sido específicamente diseñado para:

- garantizar un entendimiento común (entre actores nacionales e internacionales) sobre el proceso más conveniente para apoyar a los países en la preparación de PANs;
- sugerir un enfoque paso a paso para desarrollar PANs a través de un proceso concertado y coordinado que se nutra de y fomente una apropiación nacional de amplio espectro;
- proporcionar una pauta para los países –particularmente sus funcionarios gubernamentales, representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores, grupos juveniles y otras partes importantes interesadas– para conjuntamente formular un PAN equilibrado e integral;
- proporcionar una herramienta metodológica para la OIT y otras agencias internacionales, mediante la cual se pueda llegar a un sólido enfoque común respecto de las estrategias de empleo juvenil, particularmente los PANs.

Esta Guía describe el proceso deseado que antecede al desarrollo de un PAN y es además un marco de referencia sustantivo que busca apoyar el desarrollo del mismo. Es más, los PANs, tal y como se conciben en esta Guía, son documentos operativos, es decir, una metodología para dirigir la acción del país con respecto al empleo juvenil, basada en un acuerdo común entre todas las partes interesadas.

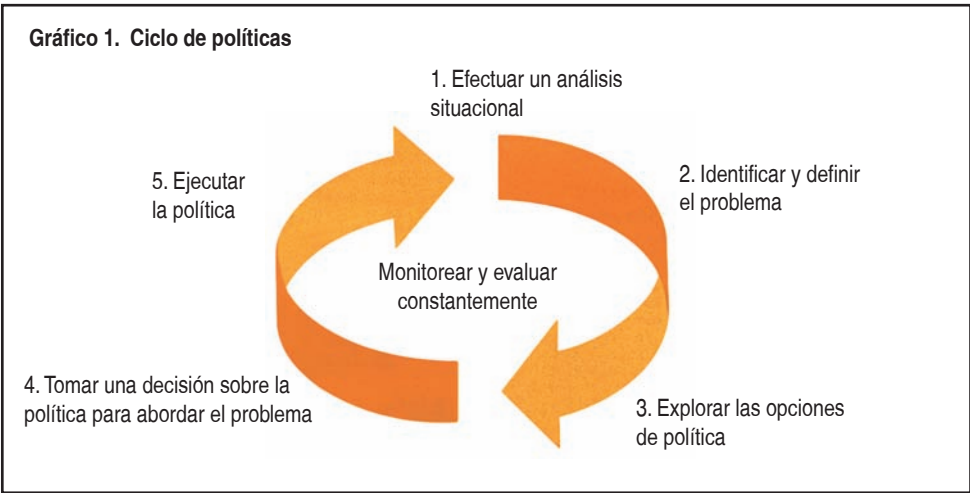
El **proceso** propuesto toma en cuenta que el problema del empleo juvenil no debe ser abordado a través de intervenciones fragmentadas y aisladas. Por el contrario, se requiere una acción sostenida y concertada –de parte de diferentes actores– sobre una diversidad de temas políticos. Por lo tanto, la participación y el diálogo son una condición necesaria para desarrollar PANs que efectivamente tomen en cuenta las necesidades del terreno además de las preocupaciones de las partes interesadas a nivel nacional que estén directamente afectadas. A pesar de que las modalidades para comprometer la participación de estos actores varían de país a país, la Guía sugiere identificar, desde el comienzo, quiénes participan en el proceso de la apropiación nacional y cuáles son sus roles respectivos para, de este modo, acumular el know-how y la experiencia de los diversos actores.

¹ Véase 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 y Reseña de los Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil: *Transformando el Compromiso en Acción*, Nueva York, 2007.

El **marco de referencia** sugerido para desarrollar un PAN se basa en 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 (véase el gráfico 1). En otras palabras, los pasos del marco de referencia propuesto cubren 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.

Las pautas que fundamentan el marco de referencia arriba mencionado no pretenden ser normativas ni sugerir métodos para la implementación de un PAN. Más bien, señalan los principales componentes y el contenido deseable para un PAN, que podrán adaptarse en forma flexible a las circunstancias del país. A pesar de que el enfoque propuesto deberá ser considerado como un marco de referencia común, se admite una cierta flexibilidad, particularmente cuando la información no está disponible en el país. La herramienta 1 proporciona una reseña y el contenido del documento PAN. Sus diversos componentes están interrelacionados y el cumplimiento de cada tarea propuesta en éstos es decisivo para el avance y el abordaje del siguiente (por ejemplo, es de fundamental importancia analizar la situación a fin de identificar los problemas principales, definir las soluciones y planificar la acción correspondiente).



La presente Guía se divide en tres partes principales. La Parte I presenta algunos temas que deben ser considerados al tomar una decisión con respecto al desarrollo de un PAN y propone un enfoque que describe cada paso a tomar a fin de desarrollar un PAN a través de un proceso de participación que fomenta una apropiación nacional de amplio espectro. La Parte II presenta el marco técnico para desarrollar un PAN y a la vez proporciona algunas pautas relativas sobre cómo lograrlo. Esta parte está compuesta por cuatro secciones. Las primeras tres contienen un resumen del propósito y las principales pautas del trabajo a emprender (presentado en el recuadro) y, a través de un conjunto de tareas, se señala la información que debe ser recabada y analizada para redactar la parte pertinente del PAN. La cuarta sección describe los diferentes documentos que deben ser anexados al PAN. La Parte III proporciona herramientas adicionales y material de referencia. La tabla 1 presenta una breve descripción de las diferentes secciones de la Guía.

Tabla 1. Secciones de la Guía

SECCIÓN	BREVE DESCRIPCIÓN
Antes de formular un PAN	Describe algunos temas que deberán considerarse para decidir cómo desarrollar un PAN.
Fases sugeridas para formular un PAN	Sugiere un proceso práctico de paso a paso para desarrollar un PAN sobre la base de una apropiación nacional de amplio espectro.
PARTE II. Pautas para desarrollar PANs	
<i>Sección 1. Conducción del análisis situacional</i>	
Visión panorámica del contexto económico y social	Señala las tendencias de los principales indicadores macroeconómicos y las disposiciones sobre el empleo juvenil de las políticas macroeconómicas, 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 coordinación con respecto al 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.
<i>Sección 2. Determinación de políticas prioritarias</i>	
Identificación y análisis de problemas	Identifica los principales problemas (tomando por base los hallazgos del análisis situacional) a ser abordados por el PAN.
Formulación de 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.
<i>Sección 3. Planificación de la acción</i>	
Objetivo	Ayuda para definir las metas del PAN 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 PAN.
Principales resultados e indicadores operativos	Proporciona asesoría con respecto a la definición y medición de los efectos directos operativos esperados a raíz de la ejecución del PAN.
Recursos	Señala la necesidad de identificar los recursos humanos, materiales y financieros requeridos para ejecutar el PAN.
Mecanismo de implementación y coordinación	Se refiere al/a los mecanismo(s) que se debe(n) activar para ejecutar el PAN.
Monitoreo y evaluación	Trata del sistema y las herramientas que se utilizarán a fin de monitorear la ejecución y evaluar el impacto del PAN.
<i>Sección 4. Documentos a ser anexados al PAN</i>	
	Describe los principales documentos a ser anexados al PAN.
PARTE III. Herramientas tipo plantillas y matrices para PANs	
	Proporciona: i) pautas relacionadas al mapeo general del mercado laboral; ii) plantillas de la matriz PAN, plan de trabajo y descripción del proyecto; iii) una lista de las normas internacionales del trabajo vinculadas a los jóvenes.

Parte I.

Proceso para formular
Planes de Acción Nacionales
de Empleo Juvenil

1. Antes de formular un PAN

La decisión de desarrollar un PAN debe basarse en un compromiso sostenido del país sobre el empleo juvenil. En tal sentido, deberá tomar en cuenta diversos factores.

Primero, múltiples actores deben participar en el proceso de la formulación y ejecución exitosa de un PAN. En la mayoría de los países la complejidad y magnitud del reto relacionado con el empleo juvenil demandan la participación de quienes formulan políticas de diversas entidades gubernamentales, organizaciones de empleadores y trabajadores, y otras instituciones del mercado laboral, aparte de representantes de grupos de interés tales como las asociaciones de jóvenes. Un enfoque altamente participativo es de fundamental importancia a fin de garantizar una apropiación y apoyo de amplio espectro para reformar el empleo juvenil y mejorar sus perspectivas.

Segundo, al igual que cualquier reforma, el desarrollo exitoso de un PAN probablemente dará fruto de mediano a largo plazo. Por ello es fundamental que haya un firme compromiso a futuro, para ir abordando los problemas del mercado laboral de los jóvenes y maximizar los retornos sobre inversiones en empleo juvenil.

Tercero, el desarrollo de un PAN deberá basarse, por un lado, en una evaluación minuciosa y realista de las principales limitaciones que deben ser superadas, y por otro, en los recursos disponibles para tal efecto. Esto explica por qué es importante desde un comienzo identificar las prioridades y asignar los recursos necesarios para alcanzarlas.

Finalmente, un PAN no es un fin en sí mismo sino una herramienta para guiar la acción sobre el empleo juvenil a través de la implementación, monitoreo y evaluación de un conjunto coherente de medidas que abarcan una variedad de prioridades políticas. Existen buenas estrategias y planes, sin embargo éstos no son ejecutados plenamente y por lo tanto tienen poco o ningún impacto.

2. Fases sugeridas para formular un PAN

Un enfoque coordinado y concertado con respecto a la formulación de un PAN requiere del aporte de una variedad de instituciones y agentes, además de una definición clara de sus responsabilidades y roles respectivos. El recuadro 1 presenta los actores nacionales e internacionales que pueden participar en la formulación de un PAN.

El proceso propuesto para la formulación de un PAN contiene básicamente cuatro fases: (1) el establecimiento de un mecanismo de desarrollo para el PAN; (2) la preparación del país y del Equipo Internacional de Apoyo Técnico (EIAT) para la misión que llevará a cabo el EIAT y el trabajo de campo de dicha misión; (3) la formulación y el seguimiento para completar el borrador del PAN; y (4) el procesamiento final y la adopción del PAN. La siguiente sección presenta los pasos sugeridos para cada fase descrita. Se deberá tomar en cuenta el hecho de que durante el proceso es posible que sea necesario contratar servicios de traducción e interpretación.

1ª Fase: Determinación del mecanismo de desarrollo del PAN

La Institución Gubernamental Competente:

- ☐ lleva a cabo consultas con todas las instituciones pertinentes y en particular con las organizaciones de empleadores y trabajadores, con miras a garantizar su plena participación y seguimiento en el proceso;
- ☐ nombra al Coordinador Nacional;
- ☐ luego de consultas, organiza el Equipo Técnico Nacional – ETN que será dirigido por el Coordinador Nacional;
- ☐ determina a través de consultas si se debe invitar a una agencia internacional para que sea la Institución Líder en el desarrollo del PAN.

➔ *Si se solicita asistencia internacional:*

- ☐ determina cuándo debe efectuarse la primera visita del EIAT, en consulta con el Coordinador Nacional y la Institución Líder;
- ☐ presenta una solicitud a la Institución Líder para que se envíe una misión técnica internacional.

El Coordinador Nacional:

- ☐ convoca la primera reunión del ETN a fin de explicar los requisitos para la preparación de un PAN;
- ☐ siempre que sea necesario y de acuerdo con el ETN, coordina el levantamiento de datos técnicos para rellenar vacíos de datos e información;
- ☐ coordina y/o encarga la preparación del análisis situacional.

→ *Si se solicita asistencia internacional:*

- ☐ Se prepara un programa preliminar de las reuniones relacionadas con la misión del EIAT, en consulta con la Institución Líder;
- ☐ Se envía al EIAT todo material e información pertinente, incluyendo un análisis situacional.

Si se solicita asistencia internacional:

La Institución Líder:

- ☐ organiza un equipo de expertos técnicos que puedan integrar el EIAT bajo la coordinación de la Institución Líder.

El Equipo Internacional de Apoyo Técnico - EIAT:

- ☐ establece los contactos iniciales con el Coordinador Nacional para discutir el proceso del PAN;
- ☐ proporciona asesoría para llevar a cabo un análisis situacional.

Recuadro 1. Asociaciones para el desarrollo del PAN

Como ya se ha mencionado, la responsabilidad (y ejecución) de un PAN recae en las instituciones nacionales y sus actores. Sin embargo, según cuáles sean las circunstancias nacionales, un país también puede recurrir a la asistencia internacional. Más abajo se presenta un resumen puntual de las diversas instituciones y actores que podrían colaborar en el desarrollo del PAN, y de sus respectivos roles y responsabilidades.

Instituciones y actores nacionales

Institución Gubernamental Encargada: la institución gubernamental encargada de coordinar y desarrollar el PAN. Normalmente, el Ministerio de Trabajo/Empleo asume esta responsabilidad. Sin embargo, según cuáles sean las circunstancias nacionales, este rol puede recaer en el Despacho del Primer Ministro o en el Despacho Presidencial.

Equipo Técnico Nacional (ETN): un equipo multidisciplinar de expertos técnicos -elegidos, por consulta, por la Institución Gubernamental Encargada y bajo la dirección del Coordinador Nacional- a cargo de preparar el borrador del PAN. El Equipo Técnico Nacional o ETN deberá incluir a no más de siete (7) expertos técnicos, entre los cuales debe figurar un perito en economía, otro en empleo y otro en educación, y por lo menos un funcionario técnico proveniente tanto de una organización de empleadores como de trabajadores (organizaciones sociales de apoyo).

A fin de garantizar que el tema del género esté adecuadamente contenido en el PAN, se aconseja que uno de los expertos técnicos tenga experiencia en temas relacionados con el género (por ejemplo, un punto focal sobre género en el Ministerio de Trabajo). El ETN también deberá incluir, cuando sea necesario, a expertos de ámbitos académicos, instituciones especializadas y grupos de jóvenes para que sirvan de "personas de referencia" para temas específicos de índole técnica. En caso de que se desarrolle el PAN con la asistencia de alguna agencia internacional, el ETN servirá como la contraparte técnica nacional del Equipo Internacional de Apoyo Técnico - EIAT.

Coordinador Nacional: la persona nombrada por la Institución Gubernamental Encargada que coordinará al ETN. De estar involucrada una agencia internacional, esta persona será el enlace en representación del ETN ante el Equipo Internacional de Apoyo Técnico (EIAT) y será responsable por la coordinación de todos los preparativos, la logística y el seguimiento a su visita.

Instituciones y actores internacionales (de estar involucrados)

Institución Líder: la agencia internacional encargada de la coordinación del Equipo Internacional de Apoyo Técnico - EIAT. Esta institución podría ser la OIT, las Naciones Unidas o el Banco Mundial (como agencias medulares y socias de la Red de Empleo de los Jóvenes) o cualquier otra agencia internacional designada.

Equipo Internacional de Apoyo Técnico (EIAT): un equipo de expertos internacionales bajo la coordinación de la Institución Líder, compuesto por el personal de las agencias internacionales involucradas y consultores (según sea necesario) para proporcionar el apoyo técnico al país en cuanto a la formulación del Plan de Acción Nacional.

Socios multilaterales y bilaterales: la OIT, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, otras instituciones/donantes internacionales o bilaterales, y la Secretaría de la Red de Empleo de los Jóvenes.

2ª Fase: Identificación del objetivo principal del PAN

El Coordinador Nacional:

- ☐ cuando corresponda, convoca y preside las reuniones del Equipo Técnico Nacional (ETN) para presentar los hallazgos del análisis situacional;
- ☐ convoca a los miembros del ETN, organizados en grupos de trabajo por temas, para profundizar el análisis de ciertas áreas de políticas específicas;
- ☐ prepara un cronograma preliminar para la culminación del borrador del PAN, su consiguiente adopción y su lanzamiento; dicho cronograma debe ser presentado al ETN para su aprobación;
- ☐ se mantiene en constante contacto con la Institución Gubernamental Encargada.

➔ *Si cuenta con asistencia internacional:*

- ☐ solicita información técnica al EIAT sobre el análisis situacional y la presenta al ETN;
- ☐ organiza reuniones bilaterales entre el EIAT y otras instituciones nacionales e internacionales pertinentes, incluyendo a los actores sociales;
- ☐ organiza un taller de un día para el ETN y el EIAT, a fin de discutir los principales retos del empleo juvenil que surjan del análisis situacional.

El Equipo Técnico Nacional - ETN:

- ☐ discute y comenta el análisis situacional;
- ☐ los miembros participan en los grupos de trabajo por temas según sus conocimientos específicos;
- ☐ discute y adopta el cronograma del PAN presentado por el Coordinador Nacional.

➔ *Si cuenta con asistencia internacional:*

- ☐ toma parte en el taller de un día con el EIAT.

Si cuenta con asistencia internacional:

El Equipo Internacional de Apoyo Técnico:

- ☐ aporta comentarios sobre el análisis situacional y los envía al ETN, antes de la misión del EIAT;
- ☐ sostiene reuniones técnicas independientes con la Institución Gubernamental Encargada y con otras instituciones nacionales e internacionales, incluyendo las organizaciones de empleadores y trabajadores;
- ☐ proporciona aportes técnicos para el taller y discute los próximos pasos de la asistencia técnica internacional.

3ª Fase: Formulación de una propuesta de PAN

El Coordinador Nacional:

- ☐ actúa como secretaria permanente del ETN durante la formulación del PAN;
- ☐ de acuerdo con el ETN y la Institución Gubernamental Encargada, distribuye la propuesta del PAN a las instituciones gubernamentales pertinentes a nivel central y local, incluyendo las organizaciones de empleadores y trabajadores así como otros actores sociales, y una vez que recaba los comentarios envía la propuesta final del mismo a la Institución Gubernamental Encargada.

➔ *Si cuenta con asistencia internacional:*

- ☐ envía la propuesta completa del PAN a la Institución Líder para sus comentarios finales;
- ☐ coordina la finalización de la propuesta del PAN a la luz de los aportes del EIAT;
- ☐ envía el programa del Seminario Nacional Tripartito a la Institución Líder.

El Equipo Técnico Nacional:

- ☐ discute y prepara las próximas secciones del PAN (prioridades políticas y planificación de la acción, incluyendo las matrices y descripciones del proyecto pertinentes);
- ☐ consolida la propuesta de acuerdo con los aportes recibidos de los varios actores a través del Coordinador Nacional;
- ☐ prepara una propuesta para el Seminario Nacional Tripartito –en colaboración con la Institución Gubernamental Encargada– a fin de adoptar el PAN.

➔ *Si cuenta con asistencia internacional:*

El Equipo Internacional de Apoyo Técnico - EIAT:

- ☐ revisa la propuesta del PAN y proporciona aportes y comentarios al ETN;
- ☐ participa en un diálogo con el ETN y la Institución Gubernamental Encargada con respecto a la organización de la Conferencia Nacional Tripartita Plus.

4ª Fase: Adopción final del PAN

La Institución Gubernamental Encargada:

- ☐ organiza el Seminario Nacional Tripartito, incluyendo a la comunidad de donantes, para presentar y refrendar el PAN;
- ☐ transmite el PAN a la entidad gubernamental encargada de adoptar el PAN;
- ☐ contacta a donantes para movilizar recursos presupuestarios adicionales a fin de implementar el PAN.

El Equipo Técnico Nacional:

- ☐ presenta el PAN final ante la conferencia;
- ☐ después de la conferencia, arma los mecanismos de monitoreo para la ejecución del PAN conjuntamente con el Coordinador Nacional.

Parte II.

Pautas para la formulación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil

1. Conducción del análisis situacional

La primera sección de un PAN debería presentar el análisis situacional del empleo juvenil en el país, dentro del marco institucional y de las políticas existentes.

En condiciones ideales, tal análisis debería proporcionar información acerca de las tendencias en los últimos diez años. Con respecto a las proyecciones de la población, el período debería ser más largo. Este análisis deberá incluir: una descripción general de las disposiciones para jóvenes en marcos de referencia de política económica y social; una descripción detallada del mercado laboral juvenil; una reseña de las políticas de empleo pasadas y presentes y de las medidas dirigidas al mercado laboral que afectan el empleo juvenil, la planificación del marco institucional que gobierna el mercado laboral juvenil, además de las principales iniciativas de empleo juvenil emprendidas con el apoyo de los donantes bilaterales y/o la comunidad internacional.

Este ejercicio busca apoyar a quienes formulan las políticas y participan en la elaboración de un PAN para que identifiquen los principales retos que necesitan ser resueltos a través del análisis de la situación actual, incluyendo las fortalezas y debilidades existentes. Este análisis debe ser considerado como el punto de partida del proceso de formulación de un PAN. Proporciona la información clave acerca de cómo deben abordarse los principales problemas del empleo juvenil. Es por ello que el análisis es fundamental para abordar las siguientes partes de un PAN. Como ya se ha mencionado, la disponibilidad de la información puede variar en cada país, y por lo tanto puede ser necesario aplicar un cierto grado de flexibilidad con respecto al nivel de detalle del análisis. Sin embargo, se sugiere hacer el análisis de la estructura propuesta e incluirlo en la primera sección del PAN.

El proceso de recabar y analizar la información para preparar esta primera sección del PAN debería responder a varias preguntas a modo de guía. Las principales preguntas que facilitan el análisis se presentan a continuación.

1.1 Análisis del contexto económico y social

Pautas para el análisis del contexto económico y social

PROPÓSITO

Analizar la forma en que las políticas económicas y sociales abordan el empleo.

TAREAS

- ☐ Describir los principales indicadores macroeconómicos y el nivel de pobreza;
- ☐ Analizar en detalle cómo afectan al empleo las principales políticas macroeconómicas y los planes de reforma, las políticas sectoriales e iniciativas para fomentar el desarrollo del sector privado;
- ☐ Analizar la pertinencia de las principales políticas sociales para el empleo, incluyendo aquellas dirigidas a resarcir las desigualdades y promover la inclusión social;
- ☐ Describir en forma concisa los principales problemas que afectan al empleo y que se desprenden del análisis de las políticas económicas y sociales del país.

- ➔ Proporcionar información sobre las tendencias de los principales indicadores macroeconómicos (por ejemplo, tasas de crecimiento del PBI, tasas de inflación e intereses, situación de las finanzas públicas, tipos de cambio, balanza comercial con el extranjero, inversión extranjera directa) y de los indicadores de pobreza (por ejemplo, porcentaje de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, índice de la brecha de pobreza y PBI per cápita, medidos según la paridad del poder adquisitivo e índice de Gini).
- ➔ Analizar la forma en que las principales políticas económicas (por ejemplo: políticas macroeconómicas, comerciales y sectoriales) y los marcos de referencia para la estabilización macroeconómica y el desarrollo económico (por ejemplo: Evaluación Común del País² (Common Country Assessment o CCA) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), las estrategias para la reducción de la pobreza (ERP) y los planes nacionales de desarrollo) afectan y/o toman en consideración los temas relacionados al empleo.
- ➔ Analizar cómo las principales iniciativas del gobierno para fomentar el desarrollo del sector privado (por ejemplo, la política industrial, promoción empresarial, política de inversión) son importantes para la creación de empleo en general.
- ➔ Analizar cómo las políticas sociales existentes (por ejemplo, la asistencia social y otros servicios, salud, vivienda)³ afectan al empleo.

² La Evaluación Común del País (CCA) es el instrumento más común del sistema de las Naciones Unidas encargado de analizar la situación nacional de desarrollo e identificar los temas clave para el desarrollo. El UNDAF surge a raíz de un esfuerzo analítico y colaborativo del CCA y es el cimiento del sistema de las Naciones Unidas para los programas de cooperación. Para obtener más información, Véase www.un.org/special-rep/ohrrls/ohrrls/cca_undaf_prsp.htm

³ En vista del impacto significativo sobre el empleo juvenil, las políticas educativas —generalmente agrupadas bajo las políticas sociales— no deberían abordarse aquí sino ser analizadas en detalle en la Sección 1.3.

1.2 Análisis del mercado laboral juvenil

Pautas relativas al análisis del mercado laboral juvenil

PROPÓSITO

Hacer un análisis del mercado laboral juvenil en el país.

TAREAS

- ☐ Proporcionar una visión panorámica de la situación general del mercado laboral;
- ☐ Proporcionar y analizar información detallada sobre los principales indicadores del mercado laboral juvenil, desagregado por género, edad, antecedentes socio-económicos, ubicación geográfica, etc.;
- ☐ Describir brevemente los principales problemas que afectan al empleo juvenil y que resultan del análisis del mercado de trabajo juvenil en el país.

Esta parte del PAN deberá proporcionar un análisis del mercado laboral juvenil. Bajo circunstancias ideales, dicho análisis deberá ir precedido de una visión panorámica de la situación general del mercado laboral.

Por un lado, dicha visión panorámica permite una comparación de la posición de la juventud en el mercado laboral en relación con los adultos. Por otro lado, cuando existen datos sobre los principales indicadores del mercado laboral y es posible desagregarlos –en especial por grupos de edad– resulta fácil derivar de ellos los indicadores sobre el mercado laboral juvenil. La información presentada deberá identificar y analizar las diferencias entre los géneros dentro del mercado laboral, de manera que se pueda entender las diversas situaciones que confrontan jóvenes mujeres y hombres en el mercado laboral. La herramienta 2 proporciona recomendaciones sobre los indicadores para el mapeo de la situación general del mercado laboral, a fin que los países puedan incluir dicha visión panorámica en el PAN.

⁴ Generalmente se obtiene esta información del Labour Force Survey (LFS en inglés), o en su lugar, de los datos administrativos del Ministerio de Trabajo y/o servicios de empleo. En caso de desempleo, si los datos provienen de los registros administrativos, se debería indicar que la tasa se refiere al “desempleo registrado”. Sin embargo, en países en los cuales los datos del LFS y de fuentes administrativas confiables no están disponibles, se pueden extraer los datos de las encuestas a hogares y las encuestas de medición del estándar de vida.

⁵ La OIT ha desarrollado una herramienta de estadística para ayudar a los países a mejorar el diseño de sus políticas y programas de empleo juvenil. Esta herramienta –la Encuesta de la Transición de la Escuela al Trabajo– cubre la mayoría de los indicadores enunciados en la Sección 1.2. Para más información visite: <http://www.ilo.org/youth/swts.htm>

⁶ La definición estándar de juventud de las Naciones Unidas es cualquier persona entre 15 y 24 años de edad. Sin embargo, las definiciones nacionales del mismo término pueden variar considerablemente. Esta sección debería explicar con claridad la definición a nivel del país, además de definir los grupos etarios pertinentes.

La disponibilidad de la información sobre los principales indicadores del mercado laboral juvenil es una condición necesaria para identificar las características y tendencias del desafío del empleo juvenil en el país (véase el recuadro 2 para obtener una descripción de los principales indicadores del mercado laboral relacionados con el empleo, desempleo e inactividad).⁴ Por lo tanto, esta disponibilidad de información es de fundamental importancia en la elaboración de un PAN que busca corregir eficazmente los problemas que afrontan las personas jóvenes para conseguir y conservar un empleo. Si tal información no está disponible, es menester efectuar un estudio del mercado laboral juvenil antes de desarrollar el PAN, a fin de poder contar con las variables tanto cuantitativas como cualitativas que caracterizan la transición de las personas jóvenes hacia el mundo laboral y su posición en éste.⁵

Siempre que sea posible, los datos específicos relativos a la edad deberían dividirse en dos cohortes juveniles por edad (adolescentes entre 15-19 años y adultos jóvenes entre 20-24 años)⁶ y clasificarse por sexo y otras características tales como nivel de educación, ubicación geográfica (urbano/rural), grupo étnico y discapacidad. En general, algunos grupos de jóvenes están en mayor desventaja que otros y sus características pueden variar en el tiempo de país a país. Esto significa que los riesgos y las oportunidades están distribuidos de manera desigual entre jóvenes y en particular entre jóvenes mujeres y hombres. A fin de asegurar que

los PANs realmente sean inclusivos y redituables, es fundamental que esta sección identifique qué grupos juveniles están en más desventaja que otros en el mercado laboral nacional y señalar las razones de su desventaja (por ejemplo, antecedentes socio-económicos, nivel de educación, ubicación geográfica, discriminación dentro del mercado laboral por sexo o grupo étnico, y condición de salud o religión). Esta desventaja tiende a exponerlos a un riesgo mayor de exclusión social. Por lo tanto, este análisis es importante para determinar las vulnerabilidades que pudieran requerir intervenciones específicas para prevenir y/o resarcir los problemas expuestos. Cuanto más precisa la información, mejor será el análisis y mayor la probabilidad de que las intervenciones puedan responder exitosamente a las necesidades de diferentes grupos, sobre todo los grupos de jóvenes en riesgo.⁷

En pocas palabras, el análisis del mercado laboral juvenil debería centrarse en los siguientes indicadores:

Población

- *Tendencias demográficas* desglosadas por sexo y edad [niños y niñas entre 0-14 años y grupos de jóvenes] y proyecciones, incluyendo tasas de fertilidad, aparte de las tasas de manutención o dependencia de niños y ancianos.

Educación

- *Tendencias educativas* – nivel de educación, estudiantes escolarizados, número de estudiantes que abandonan la escuela, tasas de matrícula y de alfabetización – por sexo, edad [niños y niñas entre 0-14 años y grupos de jóvenes] y -cuando fuera posible- por grupos vulnerables (por ejemplo: grupo étnico, jóvenes con discapacidad o con VIH/SIDA, o trabajadores migrantes).

Fuerza laboral

- *La participación de la fuerza laboral juvenil en el mercado laboral* durante la última década y desglosada por grupo juvenil, sexo, nivel educativo y entorno rural/urbano.
- *Las tendencias del empleo juvenil* – tasa de empleo, empleo por estatus, sector económico, sector público y privado, horas de trabajo (incluyendo tiempo parcial voluntario e involuntario) – desagregadas por grupo juvenil, sexo, nivel educativo y entorno rural/urbano.
- *Empleo por tipo de contrato* (a tiempo completo o parcial, permanente o temporal) y según el estatus del trabajo principal (trabajadores con empleo asalariado, auto-empleo y trabajo familiar no remunerado), por cohorte de juventud, sexo y entorno urbano/rural. Cuando esté disponible, se debe proporcionar el desglose por sector económico.
- *Empleo informal* por cohorte juvenil, sexo, nivel educativo y entorno urbano/rural. Cuando esté disponible, se debe proporcionar el desglose por sector económico y estatus del empleo.
- *Subempleo relacionado al tiempo*⁸ por cohorte juvenil, sexo y entorno urbano/rural. Cuando esté disponible, se debe proporcionar el desglose por sector económico y estatus en el empleo.
- *Tendencias de desempleo juvenil* por cohortes juveniles, nivel educativo y entorno rural/urbano. Cuando esté disponible, se debe proporcionar el desglose por duración, particularmente el desempleo de largo plazo (> 12 meses).

⁷ El término “joven en riesgo” se refiere a jóvenes quienes - debido a ciertos problemas (por ejemplo: un período extendido de desempleo, drogadicción, delincuencia juvenil) - probablemente serán excluidos por la sociedad.

⁸ El subempleo refleja la sub utilización de la fuerza laboral y ha sido ampliamente interpretado para entenderse como cualquier tipo de empleo que “no es satisfactorio” (tal como lo percibe el trabajador) en términos de horas insuficientes (subempleo relacionado con el tiempo), compensación insuficiente (subempleo relacionado con el ingreso) o insuficiente aprovechamiento de las habilidades de una persona (subempleo relacionado con habilidades). A la fecha, el subempleo relacionado con el tiempo es el único componente del subempleo que ha sido acordado y definido adecuadamente para medir las estadísticas laborales dentro de la comunidad internacional. Véase la Resolución con relación a la medición del desempleo y situaciones de empleo inadecuadas, adoptado por la XVI Conferencia Internacional de Estadísticos Laborales, Ginebra, 1998 en www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/underemp.pdf

- *Ratio de desempleo juvenil a total* (proporción del desempleo juvenil dentro de la tasa total de desempleo).
- *Ratio de desempleo juvenil a adulto* (proporción del desempleo juvenil con respecto al desempleo de la población adulta).

Inactividad

- *Tasa de inactividad y desaliento* por sexo, nivel educativo y entorno urbano/rural. Cuando sea posible, deberían proporcionarse las razones para la inactividad, a fin de captar el desaliento de los trabajadores.

Recuadro 2. Indicadores y definiciones del mercado laboral

La característica esencial de los indicadores del mercado laboral es que las personas están clasificadas en tres categorías mutuamente exclusivas: empleado, desempleado e inactivo. De acuerdo con el criterio establecido por la Organización Internacional del Trabajo, se le da precedencia al empleo sobre el desempleo y a éste sobre la inactividad.

Empleo: La categoría de empleo comprende a todas las personas quienes, durante el período de referencia, trabajaron ya sea por un sueldo o salario (trabajadores asalariados), ya sea para provecho propio o de sus familias (personas auto-empleadas y trabajadores por cuenta propia), incluyendo a los miembros de las cooperativas y el trabajo familiar no remunerado. Los indicadores utilizados para medir el empleo son: la tasa de empleo, por ejemplo, el porcentaje de personas empleadas en la fuerza laboral y el ratio de empleo, por ejemplo, el porcentaje de personas que trabajan del total de la población de edad laboral.

Desempleo: El criterio de la OIT clasifica como “desempleada” a toda persona que: a) no tiene trabajo (no como un trabajo asalariado o auto-empleado); b) está actualmente disponible para un trabajo asalariado o el auto-empleo y, c) está activamente buscando un trabajo. La definición “relajada” de desempleo descarta el estar activamente buscando un trabajo e incluye trabajadores desalentados en la categoría de desempleados, por ejemplo, aquellas personas quienes no han estado buscando un trabajo porque creen que no hay trabajo disponible o porque creen que no tienen las habilidades necesarias para competir en el mercado laboral. Normalmente, no se incluye a los trabajadores desalentados en el conteo de desempleados y se les considera “inactivos”. Se utilizan dos indicadores para medir el desempleo: la tasa de desempleo, por ejemplo, el porcentaje de personas desempleadas de toda la fuerza laboral y la razón de desempleo, por ejemplo, el porcentaje de personas que no tienen un trabajo, que están disponibles y que están activamente buscando un trabajo, respecto de la población de edad laboral.

Inactividad: Se refiere a toda persona de edad laboral que no tiene un trabajo pero tampoco está desempleado, por ejemplo, las personas que no están “económicamente activas” porque están estudiando, se ocupan del hogar, son jubiladas, etc.

Fuente: V. Corbanese y G. Rosas: *Young people's transition to decent work: Evidence from Kosovo*, OIT, Ginebra, 2007 de R. Hussmans, F. Merhan, V. Verma, *Encuesta de la población económicamente activa, el empleo, desempleo y sub empleo: un manual de la OIT sobre conceptos y métodos*, OIT, Ginebra, 1990.

Salarios y condiciones laborales

- *Salarios e ingresos* por sector y ocupación, desagregados por cohortes juveniles, sexo, nivel educativo, y entorno urbano/rural.
- *Salud y seguridad en el trabajo* – número de enfermedades relacionadas con el trabajo, muertes causadas por enfermedades relacionadas con el trabajo, accidentes mortales y no mortales, número de accidentes que causan tres o más días de ausencia, por sector y sexo (si fuera posible).
- *Trabajo infantil* – número de personas jóvenes entre 15 y 17 años que laboran en las peores formas de trabajo infantil⁹, todo ello dividido por sexo y por sector.

⁹ Véase la Convención OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (No. 182), 1999.

1.3 Revisión de las políticas y los programas existentes relativos al empleo juvenil

La revisión de las políticas y programas existentes de promoción del empleo juvenil constituye un paso clave para los países comprometidos en el desarrollo e implementación de un PAN. Sin perder hilación con el análisis del marco macroeconómico más amplio y su impacto sobre el empleo tratado en la sección 1.1, en la presente sección se revisará en particular las políticas y los programas que tienen un impacto sobre el empleo de los jóvenes.

Este análisis debe estar guiado por las siguientes preguntas:

Marco político general

Pautas para la revisión del marco político

PROPÓSITO

Identificar la forma en la que las políticas económicas y sociales consideran el empleo juvenil.

TAREAS

- ☐ Identificar y analizar las disposiciones relativas al empleo juvenil que figuran en los planes y las estrategias nacionales de desarrollo;*
- ☐ Identificar y analizar las disposiciones sobre el empleo juvenil contenidas en las políticas sectoriales;
- ☐ Si el país cuenta con una política de desarrollo juvenil, proporcionar información sobre las disposiciones relativas al empleo juvenil;
- ☐ Describir cómo se ve afectado el empleo juvenil por las políticas sociales existentes;
- ☐ Evaluar hasta qué punto han funcionado estas políticas en términos de mejorar las perspectivas laborales de los jóvenes;
- ☐ Describir brevemente los principales problemas que afectan al empleo juvenil y que se desprenden del análisis de las políticas generales del país.

* Si los planes y/o estrategias no contienen disposiciones específicas sobre los jóvenes y el empleo juvenil, el análisis debería no obstante resaltar cómo dichos planes y las estrategias afectan al empleo juvenil.

- ➔ ¿Cuenta el país con un plan o estrategia de desarrollo nacional? De ser así, ¿cuáles son las disposiciones que afectan a los jóvenes, y en particular al empleo juvenil?
- ➔ Si el país cuenta con una Estrategia para la Reducción de la Pobreza/ERP y/o participa en la CCA/UNDAF (tal como se ha descrito en la Sección 1.1), ¿qué disposiciones afectan a los jóvenes, y en particular, al empleo juvenil?
- ➔ ¿Contienen las políticas sectoriales existentes y las medidas relacionadas (por ejemplo: incentivos fiscales, desarrollo de infraestructura) disposiciones específicas para el fomento del empleo juvenil? De ser así, por favor describirlas.
- ➔ Si el país tiene una política de desarrollo juvenil, ¿cuáles son las disposiciones sobre el empleo juvenil?
- ➔ ¿Puede decirse que las políticas sociales existentes toman en cuenta el empleo juvenil (por ejemplo: salud, vivienda)? De ser así, por favor describirlas.

Empleo y mercado laboral

Pautas para la revisión de las estrategias de empleo y la información sobre el mercado laboral

PROPÓSITO

Identificar hasta qué punto se aborda el empleo juvenil a través de las estrategias de empleo y la información sobre el mercado laboral.

TAREAS

- ☐ Si el país tiene una estrategia de empleo, identificar y analizar sus principales componentes y metas;
- ☐ Evaluar hasta qué punto esta estrategia mejora las perspectivas de empleo para jóvenes;
- ☐ Describir las fortalezas y debilidades y evaluar su pertinencia con respecto al empleo juvenil;
- ☐ Describir brevemente los principales problemas que surgen del análisis de las estrategias de empleo y la información sobre el mercado laboral en el país.

- ➔ ¿Cuenta el país con una estrategia de empleo? De ser así, ¿cuáles son los componentes principales dirigidos a la situación del empleo juvenil?
- ➔ ¿Cómo se recolecta la Información del Mercado Laboral (IML) y se organiza el sistema (por ejemplo: a través de encuestas a hogares y establecimientos, censos de la población, registros administrativos)? ¿Se incluyen indicadores específicos sobre el empleo juvenil en la Información del Mercado Laboral (IML)? ¿Se ha llevado a cabo una encuesta sobre la fuerza de trabajo en el país? ¿Se ha efectuado esta encuesta sobre una base regular?

Educación y capacitación

Pautas para la revisión de las políticas de educación y capacitación

PROPÓSITO

Captar y analizar las principales características de las políticas y los sistemas de educación y capacitación y su influencia sobre el empleo juvenil.

TAREAS

- ☐ Analizar los elementos principales de la política y el sistema de educación, incluyendo la educación secundaria y terciaria;
- ☐ Analizar las principales características de la educación y capacitación vocacional y su relación con los requerimientos del mercado laboral;
- ☐ Analizar las principales medidas referentes a la capacitación adecuada al mercado para jóvenes desempleados y la capacitación de jóvenes trabajadores en empresas;
- ☐ Identificar y analizar las medidas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes con discapacidad e indicar su alcance y evolución a lo largo del tiempo;
- ☐ Evaluar el rol y la participación de las organizaciones sociales de apoyo en las iniciativas antes mencionadas;
- ☐ Describir brevemente los principales problemas relacionados con el empleo juvenil que resultan del análisis del sistema educativo y de capacitación en el país.

- ➔ Proporcionar una visión panorámica de las principales características de la política y el sistema de educación (por ejemplo: número de años de cada nivel de educación, diversas vías educativas).¹⁰
- ➔ *Educación inicial o pre-escolar:* ¿Qué medidas existen para fomentar el acceso de los niños y las niñas a la educación inicial tanto en áreas rurales como urbanas?
- ➔ *Educación básica:* ¿Cuáles son los elementos principales de la política y el sistema de educación? ¿Cuáles son las medidas emprendidas por el gobierno para promover el acceso universal a la educación primaria? ¿Cuáles son las iniciativas específicas para reducir la deserción escolar (particularmente en cuanto a niñas y mujeres jóvenes) y para superar el acceso desigual a la educación primaria? ¿Qué medidas existen para resarcir las fallas de la educación primaria, incluyendo las deserciones? ¿Cómo se ofrece orientación educativa en las escuelas en los últimos años de la educación primaria?
- ➔ *Educación superior:* ¿Cuáles son las características de la educación secundaria y terciaria? ¿Cómo se toman en cuenta las proyecciones del mercado laboral en las políticas de educación superior? ¿Hasta qué punto se adapta el sistema de educación superior a las oportunidades de empleo disponibles para los jóvenes graduados una vez que terminan sus estudios?
- ➔ *Educación vocacional y técnica:* ¿Cuáles son los principales elementos de la política y el sistema de educación vocacional y técnica (EVT)? ¿Cuáles son las medidas dirigidas a mejorar el acceso de las personas jóvenes a la capacitación inicial? ¿Hasta qué punto se incluye la experiencia laboral en los programas de capacitación (por ejemplo, períodos de capacitación en empresas, contratos de capacitación laboral, pasantías, aprendizajes, entrenamientos)? ¿Qué mecanismos existen para fomentar la cooperación entre instituciones de EVT y las empresas? ¿Cuál es la relación existente entre las destrezas ofrecidas y la demanda del mercado laboral?¹¹ ¿Cómo se incluyen los servicios de asesoramiento de empleo en las ofertas de capacitación?
- ➔ *Aprendizaje continuo:* ¿Cuáles son las medidas emprendidas por el gobierno para (re)capacitar a los jóvenes desempleados? ¿Cuáles son las medidas implementadas para capacitar a los jóvenes empleados y mejorar sus condiciones laborales?
- ➔ *Financiamiento de la educación y la capacitación:* ¿Cuánto es la cifra de la inversión pública en educación y capacitación como porcentaje del PBI? ¿Cuál ha sido la tendencia durante los últimos 10 años? ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento de la EVT y del aprendizaje continuo, y cuáles los principales contribuyentes y el porcentaje correspondiente de la financiación?
- ➔ *Equidad y acceso:* ¿Cuáles son las disposiciones que fomentan un acceso equitativo de jóvenes hombres y mujeres (tanto en áreas rurales como urbanas) a la educación y las políticas y programas de EVT? ¿Cuáles son las medidas específicas adoptadas a fin de evitar que se estereotipe al género en la educación y capacitación? ¿Cuáles son las medidas que se han diseñado para grupos específicos de jóvenes desaventajados (por ejemplo: jóvenes con bajos niveles de alfabetización)? ¿Hasta qué punto puede decirse que estas políticas y

¹⁰ Véase la herramienta 4 para la descripción de los diversos niveles de educación de acuerdo con la Clasificación Internacional Estándar de la Educación, UNESCO 1997 (ISCED 1997).

¹¹ Proporcionar información sobre la eficiencia externa de la capacitación, por ejemplo, el porcentaje de personas en capacitación que han encontrado un trabajo dentro de la ocupación para la cual han sido capacitadas.

programas reconocen y abordan la discriminación en el trabajo y la ocupación? ¿Estas medidas se elaboran ad-hoc o más bien están diseñadas para apoyar compromisos de largo plazo?

- ➔ **Diálogo social:** ¿Cómo están involucradas las organizaciones de empleadores y trabajadores en la formulación e implementación de las políticas de EVT?

Desarrollo empresarial

Pautas para la revisión de las políticas y programas de desarrollo empresarial

PROPÓSITO

Evaluar la capacidad del sector empresarial para crear empleo para jóvenes.

TAREAS

- ☐ Analizar brevemente la forma en que las políticas del entorno de negocios y desarrollo empresarial afectan al empleo juvenil;
- ☐ Evaluar las fortalezas y debilidades de las políticas y programas existentes para promover el empresariado juvenil y el auto-empleo;
- ☐ Analizar las medidas tomadas para facilitar el registro de empresas de la economía informal y su impacto sobre el empleo juvenil;
- ☐ Analizar las medidas para mejorar el empleo asalariado y el auto-empleo de la juventud desaventajada e indicar su alcance y evolución a lo largo del tiempo;
- ☐ Evaluar el rol y la participación de las organizaciones sociales de apoyo en las iniciativas antes mencionadas;
- ☐ Describir brevemente los problemas principales que afectan al empleo juvenil y que surgen del análisis de las políticas y programas para el desarrollo empresarial en el país.

- ➔ *Entorno de negocios y desarrollo empresarial:* ¿Cuáles son las principales características de las políticas que gobiernan el entorno de los negocios? ¿Qué medidas existen para promover el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, incluyendo las cooperativas? ¿Qué medidas facilitan la formalización de empresas de la economía informal? Describir cómo se ve afectado el empleo juvenil por estas políticas y medidas.
- ➔ *Auto-empleo y jóvenes empresarios:* ¿Cuáles son las políticas y programas que fomentan el empresariado entre las personas jóvenes (auto-empleo y empresariado de base grupal)? ¿Quiénes son los principales actores involucrados en la implementación de estos programas (por ejemplo; agencias del gobierno, organizaciones de empleadores, el sector privado, organizaciones no gubernamentales)? ¿Cuáles son los incentivos y servicios de apoyo (por ejemplo, servicios financieros y no financieros) disponibles para jóvenes empresarios? ¿Cómo afectan estas políticas y medidas a las personas jóvenes en su decisión de convertirse en empresarios u optar por el auto-empleo? ¿Cómo afectan estas políticas y medidas a la calidad del empleo de los jóvenes?
- ➔ *Equidad y acceso:* ¿Cómo contribuyen las medidas de desarrollo de empresas y el fomento del empresariado a mejorar el acceso al mercado laboral juvenil y la equidad en el mismo, particularmente con respecto a mujeres jóvenes? ¿Cuáles son las medidas dirigidas a promover el acceso de jóvenes desaventajados a empleo en el sector privado? ¿Estas medidas se elaboran ad-hoc o más bien están destinadas a apoyar compromisos de largo plazo (evolución a lo largo del tiempo)?

- ➔ *Diálogo social:* ¿Cómo están involucradas las organizaciones de empleadores y trabajadores en la formulación e implementación de las políticas de desarrollo empresarial y los programas de fomento del empleo juvenil?

Legislación laboral y políticas y programas del mercado laboral

Pautas para la revisión de las políticas y programas del mercado laboral (1)

PROPÓSITO

Analizar cómo la legislación laboral y la política salarial tienen un impacto sobre el empleo juvenil.

TAREAS

- ☐ Describir cómo la legislación y los reglamentos laborales, incluyendo aquellos sobre reclutamiento y despidos, afectan al empleo juvenil;
- ☐ Describir cómo la política salarial impacta sobre el empleo juvenil;
- ☐ Describir brevemente los problemas principales del empleo juvenil que resultan del análisis de la legislación laboral y la política salarial en el país.

- ➔ *Legislación laboral:* ¿Cuáles son los mecanismos existentes que garantizan el fiel cumplimiento de las normas laborales fundamentales? ¹² ¿Cuál es la edad legal mínima para un trabajo? ¿Cuáles son las leyes laborales que proporcionan una protección específica a los jóvenes entre 15 y 17 años? ¿Qué medidas se han tomado para garantizar que las condiciones laborales de los jóvenes cumplan con las leyes nacionales? ¿Cómo afectan al empleo juvenil los reglamentos para la contratación y el despido, incluyendo las leyes que buscan reducir el costo del despido o los derechos y beneficios sociales de jóvenes trabajadores? ¿Cuáles son las reglas que gobiernan al empleo temporal y cómo afectan al empleo juvenil? ¿Cuáles son los reglamentos que promueven el traslado de trabajadores informales al empleo formal? ¿Cómo afectan estas medidas al joven trabajador?
- ➔ *Política salarial:* ¿Tiene el país un sueldo mínimo? ¿Y cuenta con salarios específicos para jóvenes? ¿Cómo afecta la política salarial al joven trabajador en diferentes sectores? ¿Los jóvenes hombres y mujeres gozan de una remuneración igual por un mismo trabajo o uno básicamente igual? ¹³ Por favor describir.
- ➔ *Incentivos de reclutamiento:* ¿Cuáles son los incentivos del gobierno (por ejemplo, incentivos fiscales o beneficios sociales para nuevos contratados) que estimulen el empleo juvenil al reducir el costo de la mano de obra? ¿Cómo afectan estas medidas a la promoción del empleo estable para jóvenes?

¹² La herramienta 10 contenida en esta Guía presenta una lista de las Normas Laborales pertinentes al trabajo de jóvenes para su fácil referencia.

¹³ El Convenio sobre la Igualdad de Remuneración (No. 100) y la Recomendación (No. 90), ambos adoptados en 1951, tienen un vínculo específico con la eliminación de la discriminación entre trabajadores hombres y mujeres en términos de remuneración: estos documentos exigen un pago igual para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor.

Pautas para la revisión de las políticas y programas del mercado laboral (2)

PROPÓSITO

Analizar cómo las medidas activas del mercado laboral tienen un impacto sobre el empleo juvenil.

TAREAS

- ☐ Identificar y analizar los elementos principales y la secuenciación de los PAML y su importancia con respecto al empleo juvenil;
- ☐ Revisar los mecanismos de enfoque de estas medidas, particularmente con respecto al grupo meta de las personas jóvenes;
- ☐ Analizar el marco institucional para el diseño, monitoreo y evaluación de los PAML;
- ☐ Identificar y resumir las principales características del sistema de monitoreo y evaluación de estas medidas;
- ☐ Analizar brevemente las fortalezas y debilidades de los PAML y su impacto sobre el empleo juvenil;
- ☐ Indicar brevemente los problemas principales con respecto al empleo juvenil que resultan del análisis de las medidas activas del mercado laboral en el país.

- ¿Cuáles son los principales elementos de las Políticas y los Programas Activos del Mercado Laboral (PAML) en el país (por ejemplo, capacitación para el mercado laboral; orientación vocacional; programas de búsqueda de empleo y colocación; información sobre el mercado laboral; obras públicas y servicios comunitarios; subsidios de contratación y otras iniciativas de colocación laboral; programas de empresariado)? ¿En qué secuencia se ofrecen estos elementos a los participantes?
- ¿Existen PAML específicos para personas jóvenes, o es que éstas pueden acogerse a las medidas junto con otros grupos de beneficiarios? ¿Están dirigidas estas medidas a las personas jóvenes sólo sobre la base de su edad, o toman en cuenta sus necesidades específicas y otras vulnerabilidades (por ejemplo, bajo nivel de educación y de destrezas laborales, antecedentes socioeconómicos, grupo étnico, jóvenes en riesgo)? ¿Los PAML son sensibles al género?
- ¿Cómo se benefician las personas jóvenes con los PAML (por ejemplo, número de participantes por sexo y grupo; número de deserciones; gasto en la juventud como porcentaje del PBI)? ¿Qué grupos de jóvenes parecen beneficiarse más? ¿Participan hombres y mujeres jóvenes de igual modo en los PAML?
- ¿Cuáles son los mecanismos existentes para monitorear estos programas (por ejemplo recolectar datos)? ¿Se ha efectuado una evaluación del impacto de los programas activos del mercado laboral? ¿Cuál es el impacto en términos de empleo y salarios de los jóvenes (proporcione detalles con respecto a los efectos directos sobre los diversos grupos de participantes)? ¿Cuáles son los programas o elementos que funcionan mejor (y para qué grupo de jóvenes) en términos de costo-beneficio? ¿Cuáles son las distorsiones producidas por los PAML, si es que existen?¹⁵

¹⁴ Las Políticas y los Programas Activos del Mercado Laboral (PAML) proporcionan un reemplazo del ingreso y la integración al mercado laboral para quienes buscan un empleo (generalmente los desempleados, pero también los subempleados o empleados que buscan un empleo mejor). Generalmente incluyen servicios de empleo y de capacitación (programas de búsqueda de empleo, la coincidencia entre la demanda por un trabajo y la vacancia, información con respecto del mercado laboral; capacitación y re-capacitación); y medidas para la creación de empleos (por ejemplo, obras públicas, servicios para la comunidad, creación de empresas, auto-empleo, y subsidios laborales para ciertos grupos de la población).

¹⁵ Se pueden identificar estas distorsiones en términos de la “pérdida de peso muerto” o “deadweight losses” (se hubiera alcanzado el mismo resultado sin el programa), de los efectos de sustitución (los participantes subsidiados pueden reemplazar a los no participantes), de desplazamiento (el efecto directo de las actividades subsidiadas puede desplazar al de las no subsidiadas) y “creaming-off” (se ayuda a quienes ya están mejor).

Pautas para la revisión de las políticas y programas de mercado (3)

PROPÓSITO

Evaluar hasta qué punto benefician a los jóvenes las medidas contra el desempleo y de asistencia social.

TAREAS

- ☐ Indicar el criterio de la elegibilidad y la cobertura de los beneficios de desempleo y de asistencia social para jóvenes;
- ☐ Analizar el marco institucional para el diseño, monitoreo y evaluación de estas medidas;
- ☐ Evaluar las fortalezas y debilidades de ambos conjuntos de medidas;
- ☐ Describir brevemente los principales problemas con relación al empleo juvenil que surgen del análisis de las medidas pasivas del mercado laboral en el país.

- ¿Cuál es el criterio de elegibilidad para jóvenes desempleados en cuanto a los beneficios del desempleo, además de la asistencia social para personas jóvenes? ¿Los jóvenes reciben menos beneficios por desempleo que la población adulta?
- ¿Cuáles son el nivel, la cobertura y la duración actual de los beneficios por desempleo y de bienestar social para jóvenes (por ejemplo, nivel promedio de beneficios por desempleo —expresado en porcentaje del sueldo promedio— y de bienestar social; porcentaje de beneficiarios actuales versus los potenciales; gastos de políticas pasivas del mercado laboral expresados como porcentaje del PBI)?
- ¿Hasta qué punto los beneficios por desempleo y asistencia social incentivan o desalientan a los jóvenes a buscar un nuevo trabajo? ¿Cómo se vinculan estos beneficios con las medidas activas del mercado laboral?

Pautas para la revisión de las políticas y los programas del mercado laboral (4)

PROPÓSITO

Evaluar hasta qué punto se reflejan los temas de equidad en las políticas y los programas del mercado laboral, así como en los actores sociales involucrados en su formulación e implementación.

TAREAS

- ☐ Analizar cómo las políticas y programas arriba mencionados contribuyen a mejorar el acceso y la equidad en el mercado laboral juvenil;
- ☐ Evaluar el rol de los actores sociales en la formulación e implementación, así como en el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas arriba mencionados;
- ☐ Evaluar el alcance y la evolución de los programas laborales para jóvenes a lo largo del tiempo;
- ☐ Describir brevemente los problemas principales relativos al empleo juvenil que surgen del análisis de las políticas y los programas del mercado laboral en el país.
- ☐ Describir brevemente los principales problemas que afectan al empleo juvenil y que resultan del análisis del mercado de trabajo juvenil en el país.

- *Equidad y acceso*: ¿Cómo contribuyen todas las medidas anteriormente mencionadas a mejorar el acceso y la equidad del mercado laboral juvenil, particularmente con respecto a la igualdad de género? ¿Qué medidas se han diseñado para promocionar el acceso al empleo para jóvenes menos favorecidos? ¿Hasta qué punto estas medidas son ad hoc o han sido diseñadas para apoyar compromisos de largo plazo?

¹⁶ Las medidas pasivas del mercado laboral son aquellas que proporcionan un ingreso de reemplazo durante períodos de desempleo o búsqueda de trabajo. Generalmente incluyen beneficios de desempleo y disposiciones para una jubilación temprana.

- ➔ *Diálogo social:* ¿Cómo participan las organizaciones de empleadores y trabajadores en la formulación e implementación, además del monitoreo y la evaluación, de estas políticas y programas?

1.4 Marco institucional y coordinación con respecto al empleo juvenil

Esta sección proporciona pautas acerca de cómo revisar el marco institucional y los mecanismos de coordinación con respecto a las políticas y programas de empleo juvenil.

Pautas relativas a cómo mapear el marco institucional y el mecanismo de coordinación

PROPÓSITO

Identificar y analizar las principales características del marco institucional y los mecanismos de coordinación sobre el empleo juvenil.

TAREAS

- ☐ Analizar el rol y las responsabilidades de las instituciones del gobierno involucradas en el empleo juvenil, tanto a nivel nacional como local (incluyendo el mecanismo de coordinación) e indicar sus fortalezas y debilidades;
- ☐ Evaluar el rol y las funciones del Servicio Público de Empleo con respecto al empleo juvenil, y recalcar las fortalezas y debilidades;
- ☐ Evaluar el rol y la participación de los actores sociales en el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas de empleo juvenil;
- ☐ Identificar cómo las organizaciones no gubernamentales, particularmente las asociaciones de jóvenes, participan en el proceso, e indicar si existe una institución gubernamental específica que les brinda apoyo en su trabajo y canaliza sus inquietudes transformándolas en decisiones gubernamentales;
- ☐ Describir brevemente los principales problemas del empleo juvenil que surgen del análisis del marco institucional y los mecanismos de coordinación en el país.

- ➔ ¿Qué iniciativas se han ejecutado a modo de una política de apoyo y coordinación para el empleo y particularmente el empleo juvenil? ¹⁷
- ➔ ¿Cuál es el ministerio líder y/o la agencia nacional encargada del empleo juvenil? ¿Cuáles otros ministerios y/o agencias del gobierno central están involucrados con el empleo juvenil? ¿Cuál es el mecanismo de coordinación de estas instituciones centrales? Evaluar las fortalezas y debilidades.
- ➔ ¿Cómo participa el Servicio Público de Empleo en el empleo juvenil? ¿Qué servicios proporciona para los jóvenes? Evaluar las fortalezas y debilidades.
- ➔ ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las instituciones centrales y locales involucradas en el empleo juvenil? ¿Cómo se implementan las políticas y los programas de empleo juvenil a nivel local? Evaluar las fortalezas y debilidades.
- ➔ ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las agencias públicas y privadas (incluyendo las agencias de empleo privado) involucradas en el empleo juvenil? Evaluar las fortalezas y debilidades.

¹⁷ Véase el Convenio sobre la política del empleo (No. 122) y la Recomendación (No. 122) que la acompaña, 1964.

- ➔ ¿Qué rol juegan las organizaciones de empleadores y trabajadores en el buen gobierno del mercado del empleo juvenil? ¿Tienen iniciativas específicas para promover el empleo juvenil (por ejemplo, la organización y representación de jóvenes empresarios y jóvenes trabajadores)? ¿Abordan las preocupaciones de los jóvenes en sus actividades (por ejemplo, el diálogo social, la negociación colectiva)? Evaluar las fortalezas y debilidades.
- ➔ ¿Cuál es el rol de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en el manejo de las iniciativas sobre el empleo juvenil?
- ➔ ¿Cómo se involucran los jóvenes en temas concernientes al empleo juvenil?

1.5 Cooperación para el desarrollo en torno al empleo juvenil (bilateral y multilateral, IFI)

Esta sección busca mapear las principales iniciativas sobre el empleo juvenil en el país, auspiciadas por donantes bilaterales y/o la asistencia internacional para el desarrollo.

Pautas relativas a la cooperación para el desarrollo sobre el empleo juvenil

PROPÓSITO

Mapear las principales iniciativas bilaterales y multilaterales sobre el empleo juvenil.

TAREAS

- ☐ Identificar y describir brevemente hasta qué punto los marcos de asistencia para el desarrollo, incluyendo los Programas de Trabajo Decente por País, reflejan el empleo juvenil;
- ☐ Identificar y describir brevemente los principales programas y proyectos actuales sobre empleo juvenil auspiciados por la asistencia internacional;
- ☐ De ser pertinente, identificar y describir los proyectos y programas relacionados con la juventud con los que podrían establecerse sinergias durante la implementación del PAN;
- ☐ Resumir las lecciones aprendidas de la asistencia bilateral y multilateral para el empleo juvenil;
- ☐ Describir brevemente los principales problemas de la cooperación internacional sobre el empleo juvenil en el país.

- ➔ ¿El empleo juvenil está identificado como una prioridad en la Evaluación Común del País (Country Common Assessment - CCA) de las Naciones Unidas y, por lo tanto, en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF)? Describir brevemente.
- ➔ ¿El empleo juvenil es una prioridad para el Programa de Trabajo Decente del País y su plan de trabajo correspondiente?
- ➔ ¿El empleo juvenil es una prioridad para otros marcos de asistencia al desarrollo (por ejemplo, el Plan de Acción del Programa de País (PAPP), Estrategia de Asistencia al País – EAP del Banco Mundial)?
- ➔ ¿Qué iniciativas para el empleo juvenil son auspiciadas a través de la asistencia internacional y quiénes son los principales donantes?

- ➔ ¿Cuáles son los recursos disponibles de la asistencia multilateral y bilateral para el desarrollo?
- ➔ ¿Qué mecanismos de coordinación existen para implementar estas iniciativas?
- ➔ ¿Se ha evaluado algunas de estas iniciativas y, de ser así, qué impacto tuvieron sobre la generación de empleo sostenible para jóvenes? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas? Describir brevemente.

2. Determinación de políticas prioritarias

Sobre la base de los resultados del análisis de la sección previa, la segunda sección del PAN debería centrarse en la identificación de los principales problemas relacionados con el empleo juvenil y en las políticas prioritarias a ser abordadas a nivel del país, incluyendo las razones y la justificación para dicha priorización.

2.1 Identificación y análisis de problemas

Pautas para la identificación y el análisis de problemas

PROPÓSITO

Identificar los problemas a ser abordados por el PAN.

TAREAS

- ☐ Jerarquizar los problemas identificados en el análisis situacional;
- ☐ Seleccionar y describir los problemas a ser abordados por el PAN (y el criterio para su selección);
- ☐ Analizar la relación causa-efecto de los problemas identificados.

La identificación de los principales problemas del empleo juvenil y el establecimiento de la relación causa-efecto entre estos problemas es de fundamental importancia para diseñar las formas y modos de abordarlos. En esta etapa del proceso de desarrollo del PAN, los principales problemas pueden definirse gracias a los hallazgos del análisis situacional.

Esta etapa construye los cimientos para la generación de opciones de política y su orden de prioridad para abordar el problema. Establece las causas y los efectos de la situación actual, incluyendo sus interrelaciones (véase los gráficos 2 y 3).

Los posibles pasos a seguir en la identificación y selección de los principales problemas del empleo juvenil a ser abordados por el PAN podrían ser:

- a. *Hacer una lista de los problemas identificados en cada sección del análisis situacional.*
La lista debería establecerse recopilando cada “problema” identificado y anotándolo al final de cada sección del análisis situacional.
- b. *Establecer una jerarquía de los problemas y seleccionar aquellos que serán abordados por el PAN.*
La jerarquización de los problemas y la selección de aquellos que serán abordados por el PAN deberían hacerse sobre la base de las prioridades acordadas entre todos los actores involucrados en la preparación del PAN. El número de problemas a abordar debería fijarse de manera realista, tomando en cuenta las circunstancias nacionales e incluyendo los recursos disponibles.
- c. *Analizar las causas y los efectos de los problemas seleccionados*
El análisis debería rastrear las causas que han producido cada problema identificado (este último se trataría como efecto), además del vínculo entre las causas en sí y su efecto final. A diferencia de los pasos a) y b), el análisis

descrito en el paso c) debería reflejarse en el documento del PAN. Los gráficos 2 y 3 muestran –de manera simplificada– dos ejemplos de las relaciones causa-efecto. Se pueden utilizar diagramas similares para analizar los principales problemas y sus relaciones causa-efecto que abordará el PAN.

Gráfico 2. Ejemplo de la relación causa-efecto (árbol de problemas) de las altas cifras de mujeres jóvenes en la economía informal

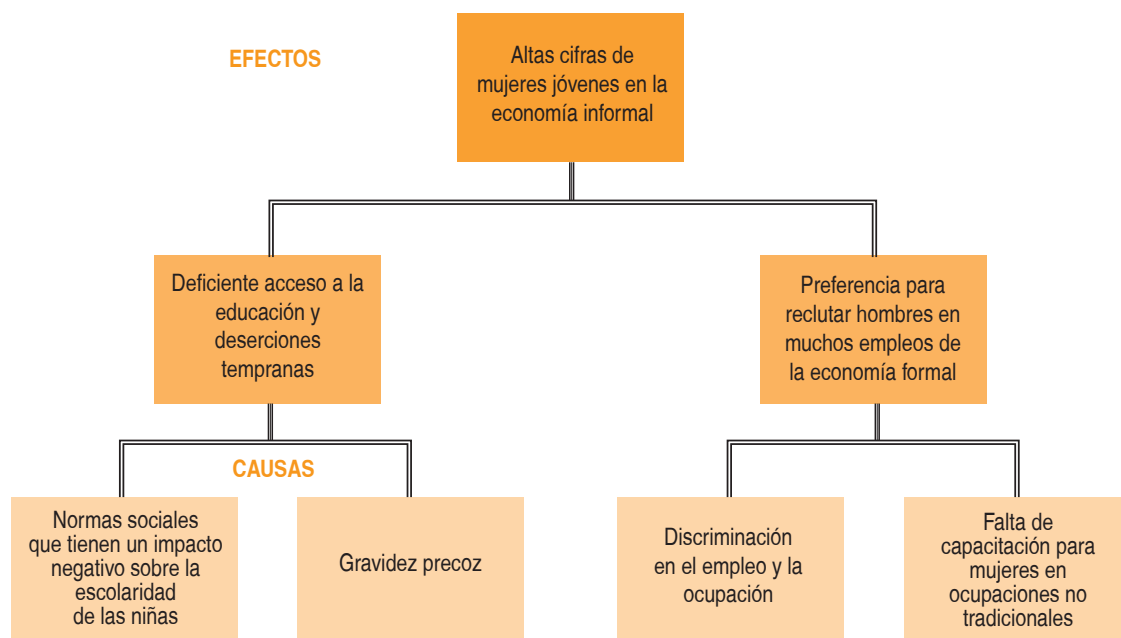
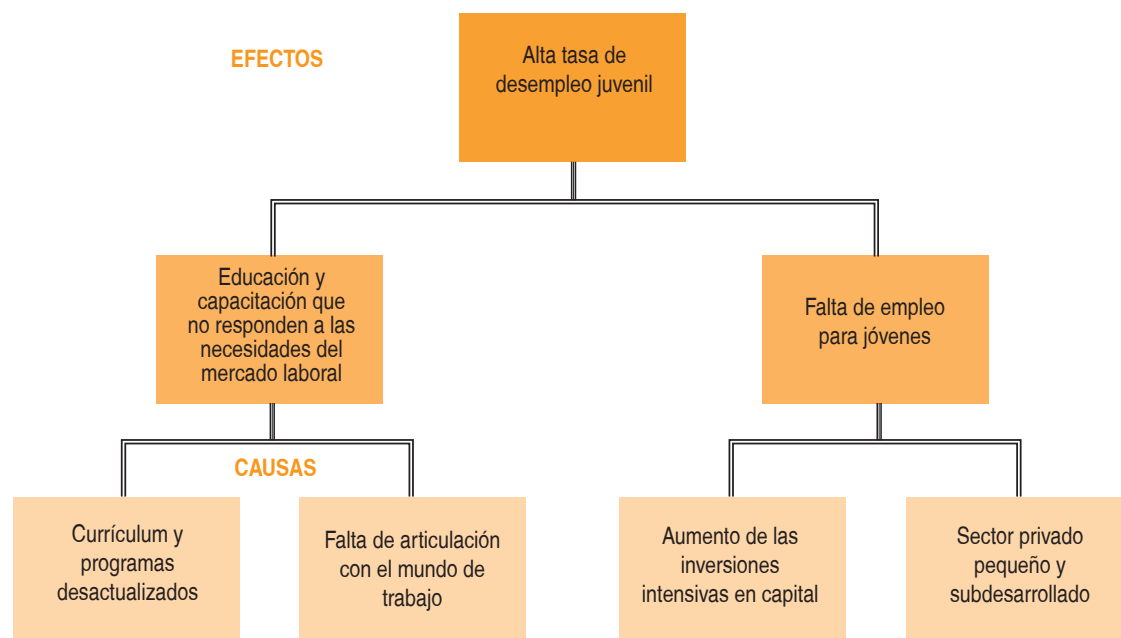


Gráfico 3. Ejemplo de la relación causa-efecto (árbol de problemas) de la alta tasa de desempleo juvenil



2.2 Generación de opciones de políticas

Pautas para la generación de opciones de políticas

PROPÓSITO

Identificar las opciones de políticas para abordar los problemas de empleo juvenil seleccionados a ser abordados por el PAN.

TAREAS

- ☐ Identificar los problemas principales para abordar los problemas de empleo juvenil seleccionados;
- ☐ Determinar un conjunto de criterios a ser aplicados para la consideración de opciones de políticas;
- ☐ Dentro de estas áreas de política, identificar, priorizar y analizar las opciones de políticas sobre la base del criterio establecido;
- ☐ Explicar brevemente el criterio y el fundamento de cada opción de políticas identificada.

La determinación de las prioridades de política debería basarse en la identificación y evaluación de un cierto número de opciones que permitan a las instancias de decisión elegir aquellas políticas que consideren más eficaces para solucionar el

Recuadro 3. Lista de verificación de las principales áreas de política relevantes para el empleo juvenil

<i>Política económica y social para fomentar el crecimiento equitativo y para aumentar la demanda de mano de obra</i>	<input type="checkbox"/> Política fiscal, monetaria y cambiaria <input type="checkbox"/> Política comercial <input type="checkbox"/> Política financiera <input type="checkbox"/> Política de inversión e infraestructura <input type="checkbox"/> Política sectorial (por ejemplo, agricultura, industria y servicios) <input type="checkbox"/> Política social (por ejemplo, salud y vivienda)	EFICIENCIA Y EQUIDAD
<i>Educación y capacitación</i>	<input type="checkbox"/> Nivel de alfabetización y educación básica <input type="checkbox"/> Educación superior <input type="checkbox"/> Educación vocacional y capacitación básica, incluyendo experiencia laboral <input type="checkbox"/> Lugar de trabajo y aprendizaje continuo	
<i>Desarrollo empresarial</i>	<input type="checkbox"/> Entorno de negocios favorable <input type="checkbox"/> Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, incluyendo cooperativas <input type="checkbox"/> Auto-empleo y empresariado juvenil, incluyendo micro crédito	
<i>Legislación laboral y políticas y programas del mercado laboral (PML)</i>	<input type="checkbox"/> Legislación laboral <input type="checkbox"/> Políticas salariales <input type="checkbox"/> PML activos (por ejemplo, servicio de colocación, información del mercado laboral, obras públicas, subsidios a la contratación) <input type="checkbox"/> PML pasivos (por ejemplo, beneficios de desempleo y asistencia social)	

Fuente: Adaptado de OIT: *Estrategias de empleo para los programas de trabajo decente por país: Conceptos, enfoque y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo*, GB/295/ESP/11, Consejo de Administración, Marzo 2006, Ginebra.

problema del empleo juvenil. En forma similar a otras áreas de política, las opciones de políticas respecto del empleo juvenil son el resultante de las intervenciones de corte transversal relacionadas con políticas diversas (por ejemplo, políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales; política de educación y capacitación; políticas de desarrollo empresarial; y políticas del mercado laboral). El recuadro 3 contiene una lista de verificación de las áreas de política principales que deben tomarse en cuenta al elaborar un PAN.

El tema de la *equidad* debería ser transversal a las distintas políticas y apuntalar el proceso de determinación de políticas prioritarias con miras a fomentar condiciones justas en el mercado laboral a través de una distribución equitativa de ingresos y de la igualdad de oportunidades para todos los grupos. Al mismo tiempo, la selección de políticas no debería perjudicar a los grupos que son social y económicamente vulnerables. Por ejemplo, las decisiones sobre cómo asignar el gasto público a medidas específicas y sobre quiénes deberían pagar impuestos determinan el grado

Recuadro 4. Criterio relativo a la priorización de opciones de política

<i>Conveniencia/deseabilidad:</i>	<p>Se refiere a la probabilidad de que una opción de política parezca “aceptable” a diversos grupos de interés. Ello debería evaluarse planteando preguntas tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> ¿Quién podría sentirse amenazado? <input type="checkbox"/> ¿Quién se beneficiaría? <input type="checkbox"/> ¿Qué haría que la opción sea considerada conveniente por todos los grupos?
<i>Asequibilidad:</i>	<p>Evalúa los gastos y retornos esperados. En vista del amplio alcance y los impactos directos de algunos cambios de política o nuevos programas, puede ser imposible calcular todos los costos y beneficios e incluirlos en el análisis. Es de fundamental importancia tener un buen criterio para identificar los costos y beneficios más importantes. Los costos y los beneficios no aparecen de manera uniforme. El análisis debería explicar quién pagará los costos de la opción de política y quién va a obtener los beneficios. Es de fundamental importancia conocer la fuente de los fondos. Las preguntas que se deben hacer son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> ¿Cuánto costará? <input type="checkbox"/> ¿Quién asumirá el pago? <input type="checkbox"/> ¿Habrá más beneficios que costos?
<i>Factibilidad:</i>	<p>Se refiere a los recursos disponibles para implementar la opción. Esto se ve afectado por la disponibilidad de los recursos humanos, financieros, técnicos, organizacionales y administrativos. Las siguientes preguntas son importantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> ¿La opción de política propuesta es factible desde una perspectiva técnica, organizacional y administrativa? <input type="checkbox"/> ¿Existe alguna evidencia de que la opción de política lograría los resultados esperados? <input type="checkbox"/> ¿Cuánto tiempo se necesita para implementar la opción? <input type="checkbox"/> ¿El personal existente tiene la capacidad adecuada para implementar la política? ¿Necesita el personal capacitación y asistencia técnica? <input type="checkbox"/> ¿Se vería afectada la asequibilidad de la opción por los costos de desarrollo de recursos humanos?

Fuente: Adaptado de W.D. Haddad: *The dynamics of education policymaking: Case studies of Burkina Faso, Jordan, Peru and Thailand*, El Banco Mundial, Washington D.C., 1994 y Canada School of Public Service: *Policy Analysis in Government. Step 3: Option Identification and evaluation*. http://www.myschool-monecole.gc.ca/services/specialists/Analys/step3_e.html

de equidad de la política fiscal. De modo similar, las prioridades en las políticas a favor de los trabajadores jóvenes no deberían resultar en el desplazamiento de otros trabajadores.

La evaluación de las *opciones de políticas* idóneas puede realizarse creando un “escenario” que estime las posibles implicaciones de un conjunto de políticas en comparación con otro. Por decirlo de otro modo, el escenario debería prever los efectos de una opción de política y compararlos con aquéllos derivados de las políticas actuales. Las opciones de política deberían ser un conjunto de opciones realistas. Por lo tanto, este “ejercicio de selección” debería basarse en un conjunto de criterios predeterminados. Los criterios de la idoneidad o conveniencia, viabilidad y factibilidad podrían ser aplicados para determinar el éxito o posible fracaso de cada opción propuesta (véase el recuadro 4). Mientras que cada uno de los tres criterios es igualmente importante, la evaluación de los costos y retornos futuros de una política (por ejemplo, asequibilidad) frecuentemente resulta ser el reto mayor. Existen varias técnicas para evaluar la asequibilidad de una opción de política, por ejemplo, modelos contables, análisis de costo-beneficio, análisis costo-eficiencia.

Estas consideraciones deberían tomar en cuenta la disponibilidad de “*espacio para políticas*” en el país, es decir, las posibilidades que estarían al alcance de un gobierno para establecer políticas internas respetando ciertos compromisos y obligaciones existentes. A fin de identificar las opciones que sería factible llevar a cabo en condiciones realistas, es crucial identificar este espacio que determina el margen de maniobra de un gobierno. Está en manos de las instancias a cargo de las decisiones políticas de un gobierno el determinar la opción que –dentro del espacio disponible– ofrezca las mejores perspectivas de un alto beneficio económico y social. La decisión política debería también tomar en consideración la capacidad del Estado para cumplir con los principales requerimientos de las políticas públicas. El recuadro 5 contiene un breve resumen de dichos requerimientos.

Al identificar la *combinación de políticas*, es igualmente importante considerar que ciertas intervenciones pueden tener un impacto sobre el empleo juvenil a corto o mediano plazo, mientras que otras recién mostrarán resultados a largo plazo. Por ejemplo, en ciertos países la reforma del sistema educativo puede ser de máxima prioridad. Sin embargo, el impacto integral de esta medida preventiva sobre el empleo juvenil sólo podrá materializarse a largo plazo. En otros países, se puede priorizar las medidas que facilitan la transición de los jóvenes hacia el entorno laboral. Una política que ofrezca incentivos a las empresas para la contratación de personas jóvenes podría incidir favorablemente sobre la tasa de empleo a corto o mediano plazo. En el mundo real, estos dos tipos de medidas no son mutuamente excluyentes. El desafío está en cómo identificar una combinación de medidas preventivas y paliativas que podrían tener un costo, un impacto y un período de incidencia diferente. La secuenciación de estas políticas también es importante. Esto lleva a la necesidad de identificar y otorgar un rango a las diferentes políticas que serían implementadas a corto, mediano y largo plazo.

En conclusión, la decisión definitiva sobre las políticas a implementar debería derivarse de la evaluación de las distintas opciones de política, sobre la base de los resultados del análisis antes mencionado. En la mayoría de los casos, las políticas correctas no siempre son compatibles con los recursos a disposición, las

demandas contradictorias y las capacidades del marco institucional. Estas últimas son particularmente importantes para transformar las políticas en prácticas. El desafío está en hallar políticas que sean técnicamente razonables y a la vez bien adaptadas al contexto nacional.

Recuadro 5. Principales requerimientos de las políticas públicas

<i>Estabilidad</i>	La capacidad de sostener políticas a lo largo del tiempo a través de cambios incrementales que se erige sobre los logros y se basa en un consenso.
<i>Adaptabilidad</i>	El grado en el cual se adaptan las políticas a las condiciones económicas cambiantes o el grado en que se modifican si no funcionan.
<i>Coherencia y coordinación</i>	El grado de consistencia entre las políticas y la coordinación entre todos los actores involucrados en el diseño y la implementación de las políticas.
<i>Legislación laboral y políticas y programas del mercado laboral (PML)</i>	Calidad de la implementación y su observación. El grado de implementación y observación eficaz de las políticas.
<i>Aceptación del público</i>	El grado de promoción del bienestar general que consideran las políticas en lugar de los intereses de personas, grupos o lugares geográficos específicos.
<i>Eficiencia</i>	La capacidad del Estado de asignar recursos escasos a las políticas con mayor rendimiento.

Fuente: Basado en el Banco Interamericano de Desarrollo, *The politics of policies*, Washington DC, 2005.

3. Planificación de la acción

La Parte III del PAN deberá dedicarse a planificar la acción. Más específicamente, esta parte deberá identificar y describir la meta, los objetivos del empleo juvenil y los resultados esperados del PAN. También deberá mencionar los recursos requeridos y los acuerdos institucionales para su ejecución.

3.1 Objetivo

Pautas relativas a la determinación de objetivos

PROPÓSITO

Identificar la meta del PAN y vincularla al marco más amplio de la política socioeconómica.

TAREAS

- ☐ Describir el objetivo del PAN que busca contribuir a las metas de desarrollo más amplias de país;
- ☐ Vincular el objetivo declarado con los marcos de desarrollo nacional y/o de empleo existentes.

La definición del objetivo general deberá indicar que el PAN sobre el empleo juvenil busca contribuir a las grandes metas de desarrollo del país. El PAN deberá estar explícitamente articulado con los planes nacionales de desarrollo.¹⁸

Si el país tiene una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), el PAN debería estar vinculado con ella y debería contribuir al logro de uno o más de sus objetivos y, al mismo tiempo, incluir un enfoque más explícito del empleo juvenil. El recuadro 6 presenta un ejemplo del contenido normal de un documento de ERP.

Si el país ha adoptado *una política o estrategia* de empleo, el objetivo del PAN deberá estar alineado con la meta de esta política. El Convenio sobre la política del empleo (No. 122) de 1964 incluye un ejemplo de meta de una política de empleo, que estipula como meta principal *“la promoción de un empleo pleno, productivo y de libre elección”*. Esta meta se ve reflejada en las políticas y estrategias de empleo de muchos países que han ratificado este Convenio.

¹⁸ En muchos países también se deberían utilizar los Marcos de Desarrollo de las Naciones Unidas a modo de referencia.

Recuadro 6. Contenido de un documento sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza - ERP.

Temas macroeconómicos y estructurales

- ☐ Crecimiento y empleo
- ☐ Marco económico
- ☐ Política fiscal y monetaria
- ☐ Política comercial y mercados
- ☐ Privatización

Condición de pobreza

- ☐ Diagnóstico de la pobreza rural y urbana
- ☐ Desigualdad, bienestar social, grupo étnico, juventud, género
- ☐ Agricultura y reforma agraria

Proceso consultivo (el quién, cómo, dónde, y cuándo de un dialogo social de amplio espectro)

- ☐ Proceso a la fecha
- ☐ Compromisos futuros

Buen gobierno (a veces considerado como un tema transversal)

- ☐ Reforma legal/regulatoria/judicial
- ☐ Reforma del empleo público
- ☐ Reforma del gobierno local /descentralización
- ☐ Administración financiera de fondos públicos
- ☐ Corrupción

Desarrollo, capacitación de recursos humanos

- ☐ Salud/nutrición
- ☐ Educación
- ☐ Derechos humanos
- ☐ Protección social/inclusión social/vulnerabilidad/redes de seguridad
- ☐ Mercado laboral

Sector privado

- ☐ Entorno de negocios favorable
- ☐ Economía informal
- ☐ Cooperativas
- ☐ Crédito/servicios bancarios
- ☐ Tecnología de la información y comunicación
- ☐ Recursos naturales para la producción

Infraestructura

- ☐ Energía
- ☐ Transporte
- ☐ Agua y saneamiento
- ☐ Servicios públicos

Monitoreo y análisis de la pobreza

- ☐ Arreglos institucionales para el monitoreo de la pobreza
- ☐ Indicadores y metas de los documentos de ERP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
- ☐ Fortalecimiento de los sistemas estadísticos

Temas transversales

- ☐ Género
- ☐ VIH/SIDA
- ☐ Medio ambiente
- ☐ Comunicación estratégica en el documento de ERP
- ☐ Desarrollo basado en la comunidad

Matriz de la política

- ☐ Objetivos, avance hasta la fecha , acciones planificadas
- ☐ Marco de costeo, financiamiento, presupuestos, y gastos de plazo mediano

Temas específicos por país

- ☐ Trabajo infantil
- ☐ Migración
- ☐ Conflicto/seguridad/estar preparado ante emergencias
- ☐ Tráfico de personas
- ☐ Seguridad alimentaria

Fuente: Adaptado de OIT, *Decent Work and Poverty Reduction Strategies (PRS) – A reference manual for ILO staff and constituents*, Ginebra, 2005.

3.2 Objetivos y metas del empleo juvenil

Pautas relativas a los objetivos y metas del empleo juvenil

PROPÓSITO

Fijar los objetivos y las metas del PAN.

TAREAS

- ☐ Identificar y fijar objetivos realistas que puedan ser alcanzados en el marco del PAN;
- ☐ Verificar si existe una política o estrategia de empleo:
 - Alinear los objetivos específicos del PAN con los pertinentes a la política/estrategia del empleo;
 - Identificar las metas relacionadas a la juventud que puedan vincularse con los objetivos de la estrategia de empleo;
- ☐ Identificar y fijar una o más metas mensurables para cada objetivo;
- ☐ Garantizar que se tome en consideración el tema de género cuando se fijen objetivos y, en particular, cuando se definan metas.

El objetivo deberá indicar qué busca lograr el PAN al finalizar su ejecución (impacto a largo plazo). En la mayoría de los casos, se puede lograr el cumplimiento de un objetivo de empleo juvenil a través de la combinación de diferentes políticas. Por ello, deberá haber un número limitado de objetivos y el establecimiento de objetivos deberá ser tan claro y conciso como sea posible.

Cada objetivo deberá estar acompañado por una o más metas cuantificables o verificables. Las metas proporcionan referencias comparativas para monitorear el progreso logrado en la consecución de los objetivos y evaluar el impacto del PAN. Asimismo, ayudan a determinar qué debe lograrse y cuándo. Representan un compromiso que cada país debe asumir.

Los temas de equidad en general y, en particular, los relativos a la igualdad de género deberían ser tomados en cuenta al fijar las metas. Es posible que se tenga que desglosar las metas globales por sexo y, cuando sea pertinente, fijar metas específicas para jóvenes hombres y mujeres.

El recuadro 7 presenta un ejemplo del objetivo de empleo juvenil y dos metas relacionadas.

Recuadro 7. Objetivos y metas del empleo juvenil

Uno de los problemas relevantes que resultan del análisis situacional del país *Sunshine* es que el sistema de educación vocacional y técnica (EVT) no responde a los requerimientos del mercado laboral. Consecuentemente, los jóvenes que se están capacitando -particularmente las mujeres jóvenes- tienen bajas tasas de colocación. Es más, los hombres jóvenes -y particularmente las mujeres jóvenes- que pertenecen a grupos étnicos minoritarios tienen desventajas adicionales. Tienen altas tasas de deserción y menores tasas de empleo en comparación con otras personas jóvenes. Por lo tanto, el análisis político ha identificado como prioritarios los problemas del empleo juvenil, la poca importancia en general del sistema de EVT y los altos niveles de desempleo y desaliento entre la juventud de las minorías étnicas. El Equipo Técnico Nacional – ETN - ha acordado que “un mejor acceso y una mayor importancia del sistema de EVT” debería ser una política prioritaria del PAN de *Sunshine*. Por lo tanto, ha fijado los siguientes objetivos y metas:

- ☐ **Objetivo 1:** Mejorar el acceso al sistema de EVT y relevar su importancia.
Meta: En los próximos cinco años la tasa de jóvenes ex aprendices colocados en empleos permanentes aumentará en un 40 por ciento y la de mujeres jóvenes en 55 por ciento.
- ☐ **Objetivo 2:** Evitar la exclusión social de mujeres y hombres jóvenes de grupo étnicos minoritarios al mejorar su posibilidad de empleo.
Meta: Al llegar al año Y, la tasa de empleo de jóvenes de grupos étnicos minoritarios habrá aumentado en un 10 por ciento.

Si el país ha adoptado una política de empleo, los objetivos del PAN deberán alinearse con aquellos de dicha política. Este enfoque permitirá incluir el tema del empleo juvenil (como un objetivo transversal) en los distintos componentes de la política de empleo. Si las políticas y estrategias de empleo están bien articuladas, establecer metas específicas con respecto a la juventud en el PAN podrá contribuir a que el empleo juvenil se convierta en una prioridad horizontal mediante metas juveniles específicas (véase el recuadro 8).

Recuadro 8. Empleo juvenil en la Estrategia Europea de Empleo

La Estrategia Europea de Empleo (EEE) adoptada por la Unión Europea es un enfoque integral de la política del empleo centrada en objetivos amplios para ejecutar “políticas de empleo dirigidas a lograr el pleno empleo, mejorar la calidad y la productividad en el trabajo y fortalecer una cohesión social y territorial”.

Se proporcionan pautas para ayudar a los países a fijar objetivos comunes articulados en torno a tres áreas (atraer y retener a más personas con empleo, aumentar la oferta laboral y modernizar los sistemas de protección social; mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y empresas, y aumentar la inversión en el capital humano a través de una mejor educación y el fortalecimiento de sus capacidades).*

Se proporciona un conjunto de metas para ayudar a los países a monitorear el progreso. Existen cuatro metas que son particularmente importantes para la juventud. Éstas son: (i) aumentar la tasa de empleo al 70 por ciento en general y a por lo menos un 60 por ciento de mujeres para el año 2010; (ii) ofrecer a cada persona joven desempleada un nuevo comienzo bajo la modalidad de una capacitación, re-entrenamiento, prácticas laborales, un trabajo u otra medida de empleabilidad antes de cumplir los seis meses de estar desempleada; (iii) lograr que el 85 por ciento de las personas de 22 años hayan completado su educación secundaria para el año 2010; y (iv) lograr que la tasa promedio de estudiantes que abandonan sus estudios en los primeros años no exceda el 10 por ciento en el año 2010.

* La primera EEE (Estrategia Europea de Empleo) se basó en cuatro pilares (a saber, empleabilidad, adaptabilidad, empresariado e igualdad de oportunidades).

Hoy en día ha evolucionado y ha optado por las “prioridades clave” arriba mencionadas para alentar un enfoque integral del empleo. Tanto el enfoque de los “pilares” como el de las “prioridades clave” han servido para diseñar y desarrollar las estrategias del empleo.

Fuente: Comisión Europea: Pautas generales para el crecimiento y el empleo (2005-08), Luxemburgo, 2005.

3.3 Principales resultados e indicadores operativos

Pautas relativas a los resultados e indicadores operativos

PROPÓSITO

Identificar los resultados que se alcanzarán a la finalización del PAN y definir los indicadores de desempeño a fin de medirlos.

TAREAS

- ☐ Identificar y fijar resultados que conduzcan a cambios tangibles en las políticas y/o instituciones dentro del período establecido en el PAN;
- ☐ Al definir los resultados, prever que realmente puedan ser alcanzados, no como acciones o medios, y siempre vincular cada uno con un objetivo de empleo juvenil;
- ☐ Para cada resultado, establecer uno o más indicadores de desempeño SMART de los cuales por lo menos uno debe ser cuantitativo;
- ☐ Garantizar que el tema de género sea tomado en consideración al fijar los resultados e indicadores.

Los resultados operativos deberán marcar un cambio tangible en la política y/o en las instituciones dentro de un período de tiempo determinado en el PAN (impacto a mediano plazo). Por lo tanto, los resultados deben ser expresados como fines realmente alcanzables, no como una acción a ser emprendida o un medio a aplicarse. Al establecer la definición de un resultado, se deberá mantener en mente el logro real del PAN además de los recursos disponibles. En otras palabras, el cambio esperado debe lograr un equilibrio entre los recursos disponibles y el alcance del PAN.

Los resultados son decisivos para el logro de los objetivos y como tales siempre han estado vinculados con alguno de ellos. El conjunto de resultados relativos a un objetivo específico puede provocar un cambio en las diferentes políticas y/o instituciones. Por ejemplo, se puede lograr un objetivo que busca mejorar las condiciones laborales en trabajos peligrosos de jóvenes entre 15 y 17 años a través de una combinación de resultados que afectan la legislación laboral, la administración laboral y el entorno empresarial. Estos resultados pueden incluir: formular un listado de los tipos de trabajo peligroso potencialmente dañinos para la salud o el desarrollo de jóvenes trabajadores menores de 18 años; mejorar la capacidad de las inspecciones laborales para hacer cumplir la legislación laboral relativa a eliminar el trabajo infantil y proteger a los jóvenes trabajadores; establecer procedimientos simplificados para registrar legalmente a las empresas pertenecientes a los sectores de alto riesgo.

Si bien se deben identificar los resultados, ello no resulta suficiente. Es necesario fijar indicadores concretos para cada resultado identificado. Estos indicadores son fundamentales para medir el desempeño y monitorear el avance a lo largo del tiempo. Estos deben ser *específicos, cuantificables, alcanzables, pertinentes y relacionados con el tiempo* (SMART).

La información recabada con respecto a estos indicadores es útil para fines de la toma de decisiones y para fijar el rumbo del PAN y centrarlo en el logro de sus objetivos. Como regla general, se debe asignar por lo menos un indicador cuantitativo para cada resultado. Los indicadores cuantitativos deben basarse en una unidad de análisis o cálculo, tomando en cuenta datos de la línea de base o referencias de comparación (es decir, números, tasas, ratios).

Según el ejemplo mencionado anteriormente, los indicadores de desempeño incluirían: el número exacto de leyes que deben ser enmendadas para la revisión de los tipos de empleo peligrosos por el factor de tiempo exacto (esto significa que se identifican leyes antes de adjudicarles un indicador); el porcentaje de mejora del cumplimiento de las leyes laborales como resultado de las visitas de inspección por el factor de tiempo exacto; una menor cantidad porcentual del número de documentos administrativos necesarios para registrar una empresa en sectores de alto riesgo según el factor de tiempo exacto.

El recuadro 9 proporciona un ejemplo de los resultados del empleo juvenil e indicadores correspondientes relacionados con los ejemplos de los objetivos y metas contenidos en el recuadro 7.

3.4 Recursos

Pautas relativas a los recursos

PROPÓSITO

Planificar los recursos necesarios para implementar el PAN.

TAREAS

- ☐ Estimar los recursos (humanos, materiales y financieros) requeridos para implementar el PAN e indicar las principales instituciones nacionales que proporcionan estos insumos;
- ☐ Desglosar los recursos por resultados finales;
- ☐ Identificar los faltantes financieros y posibles fuentes externas de financiación;
- ☐ Incluir el desglose de los aportes o insumos en el PAN.

Como ya se ha mencionado antes en esta Guía (véase la parte II, sección 2), una característica clave de las políticas públicas es la habilidad del Estado en asignar los escasos recursos a aquellas iniciativas que tienen un alto rendimiento. Ésta es la razón por la cual el PAN deberá identificar los recursos humanos, materiales y financieros requeridos para su implementación. Estos recursos deben estar alineados con el alcance del PAN. Más específicamente, se podría hacer un estimado sólido de los recursos necesarios según cada resultado. Este ejercicio es crucial para el éxito final del PAN. Las subestimaciones pueden obstaculizar la ejecución del PAN. Sin embargo, también puede darse el caso de que las sobreestimaciones no pasen la prueba de eficiencia.

Con respecto a los insumos financieros, una vez que se haya determinado los recursos generales requeridos es posible saber hasta qué punto podrá cubrirse el financiamiento con fondos del presupuesto nacional. En caso de un faltante financiero, las autoridades nacionales pueden reordenar las prioridades por fase dentro del PAN, y sopesar la posibilidad de movilizar fondos a través de la cooperación bilateral o multilateral. Se puede incluir una lista de insumos con indicadores de los recursos financieros en el PAN.

Recuadro 9. Resultados e indicadores del empleo juvenil

A fin de alcanzar los objetivos y las metas establecidas en el PAN de Sunshine, el ETN ha establecido los siguientes resultados e indicadores de desempeño:

Resultados e indicadores relacionados con el Objetivo 1

Objetivo 1: Mejorar el acceso al sistema de EVT y realzar su importancia

- ☐ RESULTADO 1.1: El sistema de EVT ha sido reformado para proporcionar un acceso igual de hombres y mujeres jóvenes a la formación vocacional.

Indicadores:

- Al llegar al año Y, la tasa de matrícula de mujeres jóvenes en los programas de EVT es igual a la de los hombres.
- La tasa de mujeres jóvenes graduadas del sistema de EVT aumenta en un 25 por ciento al año.
- Al llegar al año Z, la participación de mujeres jóvenes en la capacitación para el comercio no tradicional es de 35 por ciento.

- ☐ RESULTADO 1.2: La política de la EVT se reformula para responder flexiblemente a los requerimientos del mercado laboral, incluyendo proporcionar experiencia laboral.

Indicadores:

Al año Z:

- 70 por ciento de los programas de EVT ha sido diseñado sobre la base de las perspectivas del mercado laboral y las necesidades identificadas por las empresas.
- 85 por ciento de la formación de los programas de EVT se basa en competencias.
- 60 por ciento de los programas de EVT incluye componentes de experiencia laboral, también en aquéllos provenientes de las asociaciones público-privadas.

Resultados e indicadores del Objetivo 2

Objetivo 2: Prevenir la exclusión social de jóvenes hombres y mujeres miembros de grupos étnicos minoritarios al mejorar su perspectiva de empleo.

- ☐ RESULTADO 2.1.: Un mayor número de jóvenes de grupos étnicos minoritarios encontraron trabajo a través de medidas de activación.

Indicadores:

Al año Z:

- La tasa de jóvenes de grupos étnicos minoritarios que se benefician de los PAML ha aumentado en un 40 por ciento.
- La tasa de jóvenes hombres y mujeres de grupos étnicos minoritarios incluidos en las medidas de bienestar social se redujo en un 25 por ciento.

- ☐ RESULTADO 2.2.: Un mayor número de jóvenes trabajadores de grupos étnicos minoritarios obtuvo un empleo dentro de la economía formal.

Indicadores:

Al año Z:

- Surgen nuevos incentivos como resultado de la formalización de contratos de empleo de 25,000 jóvenes trabajadores de los grupos étnicos minoritarios.
- 40,000 jóvenes trabajadores han regularizado su relación laboral como resultado de las medidas de inspección laboral.
- 20,000 jóvenes trabajadores de grupos étnicos minoritarios tienen un trabajo decente como resultado de las políticas anti-discriminación.

3.5 Mecanismo de implementación y coordinación

Pautas relativas al mecanismo de coordinación nacional

PROPÓSITO

Identificar y describir el mecanismo que coordinará la implementación del PAN.

TAREAS

- ☐ Identificar y describir el mecanismo institucional que se establecerá y/o al cual se le encargará garantizar una coordinación eficaz de la implementación del PAN a nivel nacional y local;
- ☐ Describir los roles y las responsabilidades de la institución gubernamental líder;
- ☐ Indicar la composición, los roles y las responsabilidades de la entidad coordinadora y, si fuera posible, de los grupos de trabajo previstos.

Como se muestra en el recuadro 3, la gama de políticas que influyen sobre los resultados del empleo juvenil abarca varios ministerios (por ejemplo, los de comercio, industria, finanzas, educación y capacitación, trabajo, asuntos juveniles). También involucra a instituciones centrales y locales, incluyendo las organizaciones de empleadores y trabajadores y las agencias (por ejemplo, Servicios Públicos de Empleo, agencias privadas de empleo, proveedores de educación y capacitación).

A fin de garantizar la coherencia durante la implementación del PAN, es de fundamental importancia utilizar un mecanismo de coordinación que claramente identifique el rol y las responsabilidades de las diversas partes involucradas. Este mecanismo podría incluir:

- A. La institución líder encargada de coordinar la ejecución del PAN. Esta institución actuaría como la secretaría permanente de la entidad de coordinación.
- B. Una entidad de coordinación (a saber, un comité directivo o consejo consultivo) que incluya a todos los ministerios de línea involucrados en la implementación del PAN conjuntamente con las organizaciones de empleadores y trabajadores. Los ministerios deben ser identificados sobre la base de las políticas prioritarias y los resultados que serán responsabilidad de distintos ministerios. Esta entidad coordinadora debe incluir a los representantes de la sociedad civil, particularmente a los grupos juveniles. Estos últimos deben contar con términos de referencia específicos y reunirse regularmente o cuando se solicite. La institución líder encargada de coordinar puede establecer grupos de trabajo técnico ad hoc para llevar a cabo tareas específicas (por ejemplo, la redacción de proyectos de ley, el desarrollo de estrategias). La composición de estos grupos de trabajo dependerá de las tareas y de la experiencia requerida.

El recuadro 10 proporciona un ejemplo de un mecanismo de coordinación establecido a través de la asistencia técnica de la OIT.

La implementación del PAN también deberá efectuar coordinaciones entre las instituciones locales y los actores. La experiencia de varias iniciativas de empleo juvenil demuestra que el redirigir las tareas hacia las autoridades regionales y locales permite satisfacer mejor los requerimientos y tomar decisiones que coincidan más con las necesidades de los beneficiarios finales.

En este contexto, se puede proponer un acuerdo de coordinación a nivel descentralizado. Es probable que un arreglo así sea similar al de un acuerdo a nivel central.

Recuadro 10. Ejemplo del mecanismo de coordinación para la implementación del Plan de Acción de Empleo Juvenil de Kosovo

<i>Despacho del Primer Ministro (DPM)</i>	<p>El Despacho del Primer Ministro proporcionará la coordinación general para la implementación del Plan de Acción de Empleo Juvenil. El DPM específicamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Hará los arreglos para establecer un Comité Interministerial de Empleo Juvenil compuesto básicamente por los funcionarios públicos que diseñaron el Plan de Acción. Dichos funcionarios proporcionarán apoyo técnico, asesoría y orientación en todos los aspectos relacionados con la implementación de un Plan de Acción a sus respectivos Ministerios, además del DPM. El Comité Inter Ministerial preparará informes regulares sobre el avance y el monitoreo y asistirá en la preparación de los informes de evaluación del Plan de Acción; <input type="checkbox"/> Facilitará el intercambio de información y las mejores prácticas entre las entidades del gobierno central y local y entre el gobierno y la sociedad civil.
<i>El Comité Interministerial de Empleo Juvenil (CIEJ)</i>	<p>Luego de haber endosado el Plan de Acción de Empleo Juvenil, el CIEJ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Proporcionará asesoría especializada y asistirá a los ministerios claves y al DPM para determinar los programas, las tareas y el flujo de trabajo apropiados entre los ministerios, las instituciones de gobierno local, entidades, organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones involucradas en la implementación de un Plan de Acción; <input type="checkbox"/> Diseñará y revisará las pautas apropiadas que puedan asistir a los ministerios y gobiernos locales clave para llevar a cabo su trabajo eficientemente en el área del empleo juvenil; <input type="checkbox"/> Asesorará a los ministerios e instituciones claves del gobierno local acerca de asuntos técnicos relacionados con la implementación de programas de empleo juvenil; <input type="checkbox"/> Proporcionará asistencia a los donantes y unidades de coordinación de apoyo técnico en asuntos relacionados con los programas y proyectos de empleo juvenil; <input type="checkbox"/> Monitoreará el logro de los objetivos y proporcionará retroalimentación a los ministerios clave, al gobierno local y al DPM sobre acciones correctivas; <input type="checkbox"/> Proporcionará asistencia técnica sobre el seguimiento de las recomendaciones sobre los jóvenes de las Naciones Unidas y otras a nivel global y regional; <input type="checkbox"/> Asistirá en identificar las necesidades para la investigación en el área del desarrollo de jóvenes y contribuirá a la investigación al respecto.

Fuente: Kosovo youth employment action plan: A mid-term policy framework 2007-2010, Diciembre, 2006.

Recuadro 11. Criterio de evaluación primaria

Criterio de evaluación	Definición
<i>Pertinencia:</i>	Grado en que los objetivos del Plan de Acción se justifican en relación con las necesidades, ya sea porque fueron o son pertinentes o porque corresponden a las prioridades locales y nacionales;
<i>Eficacia:</i>	Grado de logro de los objetivos, ya sea porque las intervenciones y los medios utilizados han logrado el impacto esperado, o porque se hubiera podido lograr más por otros medios;
<i>Eficiencia:</i>	Establecer si se han logrado los objetivos al menor costo posible y si se hubieran logrado mejores resultados al mismo costo;
<i>Utilidad:</i>	Establecer si los resultados esperados o no esperados han sido satisfactorios desde el punto de vista de los beneficiarios directos e indirectos;
<i>Sostenibilidad:</i>	Grado en que los resultados e impactos, incluyendo cambios institucionales, perduran, y si éstos continuarán en la ausencia de financiamiento de aquí en adelante.

3.6 Monitoreo y evaluación

Pautas relativas al monitoreo y evaluación

PROPÓSITO

Identificar y describir el sistema que será implementado para monitorear y evaluar el PAN.

TAREAS

- ☐ Describir el sistema y las herramientas que se utilizarán para monitorear el PAN;
- ☐ Indicar las actividades de monitoreo que se llevarán a cabo para captar el avance con respecto al desempeño de los resultados comparados con los indicadores establecidos;
- ☐ Describir el mecanismo que se va a utilizar para evaluar el PAN;
- ☐ Identificar a las partes interesadas que van a participar en el monitoreo y la evaluación;
- ☐ Garantizar que el monitoreo y la evaluación incluyan la perspectiva de género.

Los sistemas de monitoreo y evaluación son herramientas de gestión que pueden ser utilizadas por las entidades gubernamentales para cumplir con la rendición pública de cuentas, la transparencia y la presentación de resultados.

Estas herramientas también pueden fortalecer la consistencia entre las políticas, los planes y los proyectos.

El monitoreo mejora la administración general del PAN al proporcionar información y retroalimentación a todas las partes involucradas. Sirve básicamente para evaluar el progreso en términos del trabajo en curso y el uso de recursos asignados. Esta información permite adoptar a tiempo las medidas correctivas a fin de asegurar la consistencia entre la planificación y la implementación. Al respecto, se sugiere que se revise los planes de acción por lo menos una vez al año y, de ser necesario, que sean alimentados según las necesidades del momento. Como ya se ha mencionado, los indicadores de desempeño son de fundamental importancia para un monitoreo apropiado.

La evaluación facilita la verificación del éxito o fracaso general del PAN. Busca medir el desempeño de los objetivos del empleo juvenil en cuanto a la importancia, eficiencia, eficacia, utilidad y sostenibilidad (por ejemplo, el impacto a largo plazo). El recuadro 11 presenta una definición de los criterios básicos de evaluación, mientras que la herramienta 7 proporciona un ejemplo de los temas y asuntos relacionados con la evaluación del PAN. Las evaluaciones son de utilidad para entender las lecciones aprendidas de la implementación que luego son utilizadas para servir de información a las intervenciones futuras.

Esta sección del PAN deberá contener disposiciones para las modalidades de monitoreo y evaluación. Deberá definir claramente los roles y las responsabilidades de las partes interesadas involucradas en el proceso de monitoreo y evaluación. Por ejemplo, si se establece un mecanismo interinstitucional para este propósito, se deberá preparar los informes regulares para verificar si la implementación del PAN se está llevando a cabo de acuerdo con el cronograma y si las medidas están logrando los resultados esperados. Estos informes deberán además identificar las instituciones y el personal responsable de la entrega del PAN.

4. Documentos a ser anexados al PAN

4.1 Matriz del PAN

La matriz es una herramienta útil que permite visualizar la relación funcional entre los diversos elementos del Plan de Acción Nacional de Empleo Juvenil (objetivos, metas, resultados, indicadores, responsabilidades e insumos o aportes). También proporciona una descripción breve de la información esencial en formato de tabla. La herramienta 7 de la parte III de esta Guía proporciona un ejemplo de esta matriz.

4.2 Plan de Trabajo del PAN

El PAN deberá contener un plan de trabajo preliminar y un anexo a modo de guía para su implementación. Este plan de trabajo deberá proporcionar información sobre los resultados a producirse y las actividades a llevarse a cabo a fin de alcanzarlos.¹⁹ También deberá mencionar el período de tiempo requerido para la implementación de las actividades y la unidad responsable de la entrega.

Es importante tomar en cuenta la diferencia entre la planificación y la implementación. Mientras que el PAN, tal como se explica en esta Guía, es una herramienta de planificación, el plan de trabajo deberá facilitar la ejecución del PAN. Por lo tanto, ambos son herramientas fundamentales y complementarias para brindar ayuda a los países en la promoción e implementación de las estrategias de trabajo decente y empleo productivo para jóvenes. La herramienta 8 proporciona una plantilla del Plan de Trabajo.

4.3 Cartera de proyectos del PAN

En vista del espectro de iniciativas que posiblemente surjan de los diferentes actores que pueden estar involucrados en el PAN, cabría prever que la implementación también se puede llevar a cabo a través de proyectos dedicados. Estos proyectos podrían servir para entregar resultados sobre uno o más efectos directos, incluyendo el apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo. Para este propósito, el PAN podría incluir una descripción general de la cartera de proyectos en el anexo. Cada descripción general deberá indicar los vínculos del proyecto con el PAN, además de los efectos directos y los requerimientos presupuestarios. No debe extenderse más de dos páginas, ya que el desarrollo de una propuesta en firme normalmente se hará en forma posterior. La herramienta 9 propone una plantilla para la descripción general de un proyecto.

¹⁹ *Resultados* son los productos que provienen de las actividades de la intervención para el desarrollo (por ejemplo, inspectores de trabajo entrenados, nuevos procedimientos para las inspecciones de trabajo introducidos y en práctica). Éstos contribuyen al logro de los resultados. Actividades son las acciones llevadas a cabo para alcanzar el resultado planificado (por ejemplo, talleres de fortalecimiento de las capacidades para los inspectores de trabajo, desarrollo de material para la capacitación, revisión de los procedimientos para inspección existentes, evaluación de su pertinencia y redacción de nuevos procedimientos).

4.4 Normas Internacionales del Trabajo y legislación nacional relativas al empleo y los jóvenes

Las Normas Internacionales del Trabajo proporcionan un punto de referencia justo para el buen gobierno del mercado del empleo juvenil. Son una pauta para los países sobre una amplia gama de políticas y medidas relacionados con los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social, y el diálogo social. Para este propósito, la herramienta 10 proporciona las Normas Internacionales del Trabajo que son pertinentes al empleo juvenil. La lista de convenciones ratificadas por país, además de la legislación nacional vigente que aplica las disposiciones de estas convenciones, deberán ser anexadas al PAN.

Parte III.

Herramientas tipo plantillas
y matrices para los Planes
de Acción Nacionales
de Empleo Juvenil

Herramienta 1.

Propuesta de esquema y contenido de un PAN

El PAN no pretende ser un documento analítico, sino un documento operativo que define la dirección y guía la acción futura sobre el empleo juvenil en el país. La estructura propuesta en el PAN deberá ser utilizada como un marco de referencia en común.

Dependiendo de las circunstancias nacionales, se puede aplicar una cierta flexibilidad, en particular cuando la información no está completamente disponible en un país.

SECCIONES y SUBSECCIONES PRINCIPALES		
I.	Análisis situacional	Descripción general del contexto macroeconómico y social
		Análisis del mercado laboral juvenil
		Revisión de las políticas y programas existentes relativos al empleo juvenil
		Marco institucional y de coordinación sobre el empleo juvenil
		Cooperación para el desarrollo del empleo juvenil (bilateral y multilateral, IFI)
II.	Principales prioridades políticas	Identificación y análisis del problema
		Prioridades políticas
III.	Planificación de la acción	Objetivo general
		Objetivos específicos y metas del empleo juvenil
		Principales resultados e indicadores operativos
		Recursos
		Mecanismo de implementación y coordinación
		Monitoreo y evaluación
Anexos		
I	Matriz del PAN	
II	Plan de Trabajo del PAN	
III	Descripción general del proyecto del PAN	
IV	Lista de las Normas Internacionales del Trabajo y legislación nacional relativas al empleo y los jóvenes	

Herramienta 2.

Indicadores para delinear la situación general del mercado laboral

Esta herramienta proporciona los principales indicadores del mercado laboral. Es una lista exhaustiva de los indicadores idóneos que permiten tener una idea general de la situación del mercado laboral del país. La lista debe ser considerada como una herramienta para guiar a los países en la identificación de información disponible.²⁰

La Encuesta sobre la Fuerza Laboral (EFL) generalmente proporciona esta información, o también puede obtenerse de los bancos de datos del Ministerio de Trabajo y/o de las instituciones de empleo.²¹

- *Tendencias demográficas*, de los principales grupos de edad [desagregados según sexo por niños y niñas (0-14), jóvenes (15-24), adultos (25-64) y ancianos (65+)] y sus proyecciones.
- *Participación de la fuerza laboral*, la población económicamente activa (suma del empleo total y el desempleo total) – como cifra bruta (sin procesar) y como parte de la población en edad laboral (la tasa de participación de la fuerza laboral), desagregada por sexo, edad (15-24 y 25+), nivel de educación y entorno urbano/rural.
- *Tasa de empleo*, ratio de la población en edad laboral respecto al empleo, desagregado por sexo, edad (15-24 y 25+), nivel de educación y entorno urbano/rural.
- *Empleo por sector y estatus*, personas empleadas desagregadas por sector económico detallado (por ejemplo, agricultura, minería y extracción en canteras, manufactura, comercio, hotelería y turismo, etc.) y personas empleadas por estatus (empleo asalariado, auto-empleo –con o sin empleados– y empleo no remunerado de familiares), desagregado por sexo, edad (15-24 y 25+), y entorno urbano/rural.
- *Empleo en el sector público y privado*, desagregado por sexo, edad (15-24 y 25+) y entorno urbano/rural.
- *Empleo por horas de trabajo* (generalmente distribuido en franjas de hora por semana, por ejemplo, < 20, 20-29, 30-39, 40-49, > 50), desagregado por sexo, edad, (15-24 y 25+) y entorno urbano/rural.
- *Empleo por permanencia en el trabajo principal* (permanente o temporal), desagregado por sexo, edad (15-24 y 25+) y entorno urbano/rural.²²
- *Empleo informal*, cuando esté disponible, información acerca del empleo en la economía informal, y de ser posible por sector económico, estatus del empleo, sexo, edad, nivel de educación y entorno urbano/rural.²³

²⁰ Los datos deben ser acompañados con información respecto a las limitaciones geográficas y/o de cobertura de la fuente.

²¹ En este caso se debe indicar que los datos sobre desempleo se refieren únicamente a “información sobre desempleo registrada”.

²² Se debe indicar claramente la definición utilizada del trabajo permanente y trabajo temporal.

²³ Se debe indicar claramente la definición del empleo informal utilizada.

- *Desempleo por sexo, edad, nivel de educación y entorno urbano/rural*, cuando sea posible, se debe proporcionar un desglose por duración del desempleo. Esto es de particular importancia a fin de determinar el desempleo de larga duración (es decir > 12 meses).
- *Desempleo relacionado con el tiempo*²⁴ por sexo, edad, nivel de educación, sector económico y entorno urbano/rural.
- *Tasa de inactividad*²⁵ por sexo, edad, nivel de educación y entorno urbano/rural. De ser posible se debe proporcionar una lista de las razones de la inactividad para que se pueda captar el número de “trabajadores desalentados”.
- *Tasa del nivel de educación y alfabetización* por sexo, edad y entorno urbano/rural.
- *Nivel salarial y de ingreso* por sexo, edad, nivel de educación, ocupación, sector privado/público y entorno urbano/rural
- *Salud y seguridad en el trabajo*, número de enfermedades relacionadas con el trabajo, muertes causadas por una enfermedad relacionada con el trabajo, accidentes mortales y no mortales, número de accidentes que originan tres (3) o mas días de ausencia, por sexo y edad (de ser posible).

²⁴ La definición internacional del desempleo relacionado con el tiempo incluye a toda persona con empleo cuyas horas de trabajo «son insuficientes comparadas con otra opción laboral en la cual la persona está dispuesta y disponible para el trabajo». Si se aplican diferencias con respecto a la definición internacional, ello debe explicarse claramente.

²⁵ La tasa de inactividad se define como el porcentaje de la población de edad laboral que no tiene un trabajo ni lo está buscando. Si se determinan las razones de la inactividad, este indicador proporciona valiosa información para captar a los trabajadores desalentados (por ejemplo, aquellos que debido a una falta [percibida] de éxito ya no buscan trabajo, a pesar de estar dispuestos y disponibles).

Herramienta 3.

Lista de verificación de los principales indicadores del mercado laboral juvenil

INDICADORES DEL MERCADO LABORAL JUVENIL *	
Población	Tendencias demográficas con proyecciones que incluyen las tasas de fertilidad y de dependencia o manutención de menores y ancianos
Educación	Nivel de educación
	Estudiantes matriculados
	Número de deserciones escolares
	Tasa de matrícula y alfabetización
	Participación del empleo juvenil en el mercado laboral en las últimas décadas
	Tendencias del empleo juvenil <input type="checkbox"/> Tasa de empleo <input type="checkbox"/> Empleo por sector y estatus económico <input type="checkbox"/> Sector público y privado <input type="checkbox"/> Horas trabajadas (incluyendo tiempo parcial voluntario y no voluntario)
	Empleo por tipo de contrato y estatus en el trabajo principal; de estar disponible, la información se debe proporcionar por sector económico <input type="checkbox"/> tiempo completo, tiempo parcial, permanente o temporal <input type="checkbox"/> salario y trabajadores asalariados, trabajadores auto-empleados, trabajadores familiares no remunerados
	Empleo informal, de estar disponible, la información se debe proporcionar por sector económico y estatus de empleo
	Subempleo relacionado con el tiempo, de estar disponible, la información se debe proporcionar por sector económico y estatus de empleo
	Tendencias del empleo juvenil, de estar disponible, se debe hacer un desglose por duración, particularmente para el empleo de larga duración (> 12 meses)
	Ratio de desempleo juvenil a total (proporción de desempleo juvenil dentro de la tasa total de desempleo)
	Ratio de desempleo juvenil a adulto (proporción del desempleo juvenil con respecto al desempleo de la población adulta)
	Tasa de inactividad y desaliento, de ser posible, proporcionar las razones de la inactividad a fin de captar el desaliento de los trabajadores
Salarios y condiciones laborales	Salarios e ingresos por sector y ocupación, de ser posible
	Salud y seguridad en el trabajo por sector, de ser posible <input type="checkbox"/> Número de enfermedades relacionadas con el trabajo <input type="checkbox"/> Muertes causadas por enfermedades relacionadas con el trabajo <input type="checkbox"/> Accidentes mortales y no mortales <input type="checkbox"/> Número de accidentes que generan 3 o más días de ausencia laboral
	Trabajo infantil, número de jóvenes entre 15-17 años bajo las peores formas de trabajo infantil, por sexo y sector (véase: Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999)

* Desglosado por sexo, cohortes etarios, grupo étnico, jóvenes con discapacidad y/o VIH/SIDA, trabajadores migrantes, entorno urbano/rural, nivel de educación.

Herramienta 4.

Matriz descriptiva de los distintos niveles del sistema educativo

NIVEL ISCED	NOMBRE DEL NIVEL	DESCRIPCION DEL NIVEL
0	Educación inicial	Etapa inicial de instrucción organizada y diseñada básicamente para introducir a los niños y niñas pequeños en un ambiente escolar, es decir, proporcionar un puente entre la casa y el ambiente escolar.
1	Educación primaria (o primera etapa de la educación básica)	Los programas a este nivel dan a los estudiantes una sólida educación básica en lectura, escritura y matemáticas conjuntamente con un entendimiento elemental de otras asignaturas (por ejemplo, historia, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales). La escolarización generalmente comienza entre los 5-7 años, es obligatoria en todos los casos y dura 5 ó 6 años, como regla general.
2	Educación secundaria inferior (o la segunda etapa de la educación básica)	Los programas han sido típicamente diseñados para completar la oferta de la educación básica que comenzó con la educación primaria. En muchos países, la meta de la educación es proporcionar los cimientos para un aprendizaje continuo. Generalmente se orientan a un patrón más específico de la materia utilizando a docentes más especializados y frecuentemente varios docentes dictan clases en el campo de su especialización. La implementación plena de las capacidades básicas ocurre en este nivel. El final de este nivel frecuentemente coincide con el final de la escolaridad obligatoria a tiempo completo.
3	Educación secundaria superior	Típicamente este nivel de educación comienza al final de la educación obligatoria a tiempo completo en aquellos países que tienen un sistema de educación obligatoria. La edad de entrada a este nivel es generalmente entre 15 y 16 años. Se puede observar más especialización en este nivel que en el anterior. Los programas generalmente requieren ser completados luego de 9 años de educación (desde el comienzo del nivel 1). Los programas en este nivel cubren una educación general o una educación vocacional y técnica (EVT).
4	Educación post secundaria (educación no terciaria)	Los programas a este nivel sirven para expandir el conocimiento de los participantes que ya han completado un programa al nivel 3. Preparan a los adultos para el nivel 5 o para una entrada directa al mercado laboral.
5	Educación terciaria (superior)	Este nivel está compuesto por programas de educación superior, los cuales tienen un contenido formativo más avanzado que el ofrecido en los niveles 3 y 4. Los programas pueden ser: (i) de base teórica o proporcionar acceso a profesiones que requieren capacitación en un nivel más elevado (formación larga); o (ii) prácticas/técnicas/específicas según la ocupación (formación corta).
6	Educación terciaria	Este nivel se reserva para los programas terciarios que conllevan a una calificación de investigación avanzada. Los programas se dedican al estudio e investigación avanzados.

Fuente: adaptado de la UNESCO: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), 1997.

Herramienta 5.

Criterios para evaluar el desempeño e impacto del proyecto/programa

CRITERIO	DEFINICION	LISTA DE VERIFICACION DE LOS TEMAS A SER REVISADOS
Eficacia	Grado de logro de objetivos y efectos del programa/proyecto sobre los grupos meta.	<p>Avance producido en el logro de los objetivos y principales logros y/o dificultades.</p> <p>Supuestos beneficiarios y/o receptores directos.</p> <p>Información con respecto a sus características, por ejemplo, edad, sexo, origen étnico, antecedente socio-económico, ubicación geográfica y sector económico.</p> <p>Número y/o tipo de supuestos beneficiarios y/o receptores directos alcanzados, en comparación con el plan original.</p> <p>Razones del cambio y naturaleza del mismo, si fuera el caso.</p> <p>Efectos del programa/proyecto sobre la situación de los supuestos beneficiarios y/o receptores directos.</p> <p>Factores internos y/o externos que han influido sobre el logro de los objetivos (a favor o en contra).</p>
Eficiencia y rentabilidad	Uso de los recursos asignados en comparación con los resultados obtenidos.	<p>Resultados del programa/proyecto en comparación con los costos incurridos.</p> <p>Por ejemplo, se puede definir la eficiencia del programa de capacitación como el grado en que se utilizaron los recursos financieros mínimos para desarrollar e implementar el programa de capacitación (estimado, por ejemplo, por el costo por capacitados), mientras que la rentabilidad de la capacitación compara los beneficios de la capacitación con los costos de generar esos beneficios (estimados, por ejemplo, por el costo por puesto laboral creado).</p>
Impacto	Puestos laborales para jóvenes que no se hubieran creado sin las intervenciones.	<p>Número de jóvenes que obtuvo un trabajo, número que obtuvo un trabajo asalariado, su ingreso promedio, sus tipos de contrato (a plazo fijo, temporal, a tiempo parcial), horas de trabajo, en comparación con el grupo que no fue afectado por las intervenciones.</p>
Sostenibilidad	Durabilidad de los efectos luego de completar la intervención.	<p>Capacidad (institucional, gerencial, técnica y financiera) de los receptores directos para continuar/seguir desarrollando actividades emprendidas bajo el proyecto/programa luego de haberse completado el mismo.</p> <p>Medidas incorporadas en el proyecto/programa para asegurar la sostenibilidad financiera después de la finalización del proyecto/programa (por ejemplo, la operación de un plan de crédito, diversos servicios comerciales y otras actividades que generan ingresos).</p>

Herramienta 6.

Ejemplos de temas y preguntas en la evaluación del PAN

TEMAS DE LA EVALUACION	EJEMPLO DE PREGUNTAS DE EVALUACION
Fundamento del Plan de Acción (¿El plan de acción tiene sentido?)	<input type="checkbox"/> ¿Hasta qué punto son pertinentes los objetivos y el mandato del Plan de Acción? <input type="checkbox"/> ¿Las actividades y los efectos directos del Plan de Acción son consistentes con su mandato y están razonablemente vinculados con el logro de los objetivos y el impacto esperado?
Impacto y efecto (¿Qué ha sucedido como resultado del Plan de Acción?)	<input type="checkbox"/> ¿Qué impacto, intencional o no, resultó de la puesta en práctica del Plan de Acción? <input type="checkbox"/> ¿De qué manera y hasta qué punto el Plan de Acción se complementa, duplica, se superpone o interfiere con los objetivos de otros programas?
Logro de objetivos (¿El Plan de Acción ha logrado su cometido?)	<input type="checkbox"/> ¿De qué manera y hasta qué punto se lograron los objetivos como resultado del Plan de Acción?
Alternativas (¿Existe alguna mejor forma de lograr los resultados?)	<input type="checkbox"/> ¿Existen programas más rentables que pudieran haber logrado los objetivos y el impacto esperado? <input type="checkbox"/> ¿Existe alguna forma más rentable de lograr lo proyectado por el Plan de Acción?

Herramienta 7.

Plantilla de la matriz del PAN

Objetivo del empleo juvenil:		
Meta:		
Resultados	Indicadores	Unidad responsable
Resultado 1	Indicador 1.1	Ministerio X
	Indicador 1.2	
	Indicador 1.n	
Resultado 2	Indicador 2.1	Ministerio Y
	Indicador 2.2	
	Indicador 2.n	
Resultado 3	Indicador 3.1	Ministerio Z
	Indicador 3.2	
	Indicador 3.n	
Resultado n	Indicador n.1	PES
	Indicador n.2	
	Indicador n.n	

	Insumos financieros		Cronograma	
	Presupuestario	Extra-Presupuestario	Fecha Inicial	Fecha Final
	US\$ 2 millones	US\$ 1 millón	dd.mm.aa	dd.mm.aa
	US\$ 3 millones	US\$ 2 millones	dd.mm.aa	dd.mm.aa
	US\$ 2 millones	None	dd.mm.aa	dd.mm.aa
	US\$ 1 millón	US\$ 2 millones	dd.mm.aa	dd.mm.aa

Herramienta 8.

Propuesta de plantilla para el Plan de Trabajo del PAN

		Fecha Inicial	Fecha Final	Responsable
1	INDICAR EL RESULTADO 1			
1.1	Describir el Resultado 1			Gerente
A.1.1.1	Describir actividad 1			Sr./Sra. X
A.1.1.2	Describir actividad 2			Sr./Sra. Y
A.1.1.n	Describir actividad n			Sr./Sra. Z
1.2	Describir el Resultado 2			Gerente
A.1.2.1	Describir actividad 1			Sr./Sra. X
A.1.2.2	Describir actividad 2			Sr./Sra. Y
A.1.2.n	Describir actividad n			Sr./Sra. Z
1.n	Describir el Resultado n			Gerente
A.1.n.1	Describir actividad 1			Sr./Sra. X
A.1.n.2	Describir actividad 2			Sr./Sra. Y
A.1.n.n	Describir actividad n			Sr./Sra. Z
N	INDICAR EL RESULTADO N			
n.1	Describir el Resultado 1			Gerente
A.n.1.1	Describir actividad 1			Sr./Sra. X
A.n.1.2	Describir actividad 2			Sr./Sra. Y
A.n.1.n	Describir actividad n			Sr./Sra. Z
n.2	Describir el Resultado 2			Gerente
A.n.2.1	Describir actividad 1			Sr./Sra. X
A.n.2.2	Describir actividad 2			Sr./Sra. Y
A.n.2.n	Describir actividad n			Sr./Sra. Z
n.n	Describir el Resultado n			Gerente
A.n.n.1	Describir actividad 1			Sr./Sra. X
A.n.n.2	Describir actividad 2			Sr./Sra. Y
A.n.n.n	Describir actividad n			Sr./Sra. Z

[illegible]

Herramienta 9.

Propuesta de plantilla para el esquema del proyecto de PAN

TITULO DEL PROYECTO	
Descripción del proyecto	Describe los principales componentes del proyecto, los grupos meta, la estrategia de implementación y el acuerdo institucional.
Vínculo con el PAN	Describe cómo el proyecto contribuirá al logro de uno de los objetivos de empleo juvenil del PAN.
Objetivo/s inmediato/s del proyecto	Describe el/los objetivo/s a ser logrados por el proyecto. Estos objetivos deberían coincidir con uno o más resultados del PAN.
Indicadores de desempeño del proyecto	Describe (en términos cuantificables) los indicadores de desempeño relacionados con cada objetivo del proyecto.
Efectos directos del proyecto	Indica los principales efectos directos a ser producidos a fin de lograr los objetivos del proyecto
Presupuesto	Describe los recursos financieros requeridos por el proyecto.
Contacto	Aporta los nombres y datos del funcionario o unidad encargada.

Herramienta 10.

Normas Internacionales del Trabajo pertinentes al empleo y a los jóvenes²⁶

Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones industriales

- ☐ Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 * ²⁷
- ☐ Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 *
- ☐ Convenio 135 sobre los representantes de los trabajadores y Recomendación (No. 143), 1971

Trabajo forzoso

- ☐ Convenio 29 sobre el trabajo forzoso, 1930*
- ☐ Recomendación sobre la imposición indirecta del trabajo (No. 35), 1930
- ☐ Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 *

Erradicación del trabajo infantil y protección de los niños y los jóvenes

- ☐ Convenio 138 sobre la edad mínima* y Recomendación (No. 146), 1973
- ☐ Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil* y Recomendación (No. 190), 1999
- ☐ Convenio 77 sobre el examen médico de los menores (industria), 1946
- ☐ Convenio 78 sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946
- ☐ Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores (No. 79), 1946

Igualdad de trato y de oportunidades

- ☐ Convenio 100 sobre la igualdad de remuneración* y Recomendación (No. 90), 1951
- ☐ Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación)* y Recomendación (No. 111), 1958

Inspección y administración del trabajo

- ☐ Convenio 81 sobre la inspección del trabajo y Recomendación (No. 81), 1947
- ☐ Protocolo de 1995 del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (No. 81)

²⁶ El texto completo de las Normas Internacionales del Trabajo está publicado en la página web de la OIT: <http://www.ilo.org/youth>

²⁷ El asterisco indica los ocho convenios fundamentales de la OIT.

- ☐ Convenio 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura) y Recomendación (No. 133), 1969
- ☐ Convenio 150 sobre la administración del trabajo y Recomendación (No. 158), 1978

Política y promoción del empleo

- ☐ Convenio 122 sobre política del empleo y Recomendación (No. 122), 1964
- ☐ Política del Empleo (disposiciones complementarias) Recomendación (No. 169), 1984
- ☐ Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) y Recomendación (No. 168), 1983
- ☐ Convenio 181 sobre las agencias de empleo privadas y Recomendación (No. 188), 1997
- ☐ Convenio 88 sobre el servicio del empleo y Recomendación (No. 83), 1948
- ☐ Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (No. 189)
- ☐ Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (No. 193)

Orientación vocacional y formación profesional

- ☐ Convenio 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975
- ☐ Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (No. 195)

Salarios

- ☐ Convenio 95 sobre la protección del salario (No. 95) y Recomendación (No. 85), 1949
- ☐ Convenio 131 sobre la fijación de salarios mínimos y Recomendación (No. 135), 1970

Horas de trabajo

- ☐ Convenio 1 sobre las horas de trabajo (industria), 1919
- ☐ Convenio 30 sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930
- ☐ Convenio 171 sobre el trabajo nocturno y Recomendación (No. 178), 1990
- ☐ Convenio 175 sobre el trabajo a tiempo parcial y Recomendación (No. 182), 1994

Salud y seguridad en el trabajo

- ☐ Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y Recomendación (No. 164), 1981
- ☐ Protocolo de 2002 del Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores
- ☐ Convenio 184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura y Recomendación (No. 192), 2001

Seguridad Social

- ☐ Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952
- ☐ Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo y Recomendación (No. 176), 1988

Protección de la maternidad

- ☐ Convenio 183 sobre la protección de la maternidad y Recomendación (No. 191), 2000

Trabajadores migrantes

- ☐ Convenio 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado) y Recomendación (revisado) (No. 86), 1949
- ☐ Convenio 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975
- ☐ Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (No. 151)

Pueblos Indígenas y tribales

- ☐ Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989

**Youth Employment Programme
Employment Sector
International Labour Office**

4, route des Morillons

CH-1211 Geneva 22

Tel.: +41 22 799 68 53

Fax: +41 22 799 75 62

E-mail: youth@ilo.org

Web site: www.ilo.org/youth

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Av. Las Flores 275, San Isidro

Lima - Perú

Tel +511 615-0300

Fax +511 615-0400

Email: oit@oit.org.pe

Página Web: www.oit.org.pe