

TRABAJO Y JUVENTUD EN EL PERÚ: PLAN DE ACCIÓN Y PERSPECTIVAS¹

Miguel Calderón Rivera

Asistente Técnico y Coordinador en Perú del proyecto
“Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL) de la OIT

1. La región y el mundo

Los jóvenes son un elemento positivo para el desarrollo económico y social. En los próximos diez años, 1 200 millones de jóvenes pasarán a formar parte de la población en edad laboral. Se trata de la generación de jóvenes mejor preparada y con más estudios de la historia, lo cual representa un enorme potencial por aprovechar².

No obstante, millones de jóvenes no consiguen afianzarse en el mercado laboral. La Organización Internacional del Trabajo, OIT, estima que alrededor de 74 millones de jóvenes están desempleados y muchos más subempleados, trabajando menos horas de las que desearían o en trabajos mal pagados y con pocas salidas, principalmente en la economía informal, con poca protección, poca seguridad y sin perspectivas reales para el futuro.

En América Latina y el Caribe, el desempleo y subempleo juvenil asumen proporciones aún más serias que en el mundo desarrollado. En esta región, los jóvenes constituyen una elevada proporción de la población activa –en comparación con los países desarrollados– y son una fracción más elevada del desempleo abierto y, sobre todo, del subempleo. Además, el problema de la escasa calidad del empleo creado en la región está directamente ligado a la informalidad en el mercado laboral. En este contexto, se intensifican problemas relacionados con:

- Escasa participación de los jóvenes en los temas laborales y de diálogo social.
- Menores posibilidades de permanencia laboral y mayor desigualdad salarial para los jóvenes en comparación con otros grupos de edad.
- Desigualdad de oportunidades de las mujeres para el acceso a la educación y al mundo laboral y de un salario digno.

La promoción del trabajo decente y productivo para los hombres y mujeres jóvenes de la región es de crucial importancia para evitar las consecuencias negativas del desempleo generalizado de los jóvenes, las cuales afectan decisivamente al presente y futuro de las sociedades latinoamericanas.

2. El Perú

En un contexto macroeconómico favorable y con perspectivas de sostenibilidad de largo plazo, la situación de los jóvenes en el Perú constituye un desafío. Los jóvenes de hoy son los actores principales del desarrollo del país, en ellos deben concentrarse las políticas que les permitan contar con mejores condiciones de vida, desarrollo personal y laboral.

En la actualidad, el país cuenta con aproximadamente 5 millones de jóvenes (entre los 15 y 24 años), de los cuales aproximadamente 282 mil se encuentran desempleados. Si bien esta condición es preocupante –y en la percepción del común de personas es una de los principales problemas de los jóvenes– existen otras situaciones que hacen que la realidad laboral sea heterogénea y requiera diversas estrategias para su abordaje.

Por ejemplo, el número de jóvenes en trabajo precario es superior a los dos millones de personas. Muchos de ellos –si nos atenemos a un análisis cualitativo de esta población– reciben remuneraciones por debajo del mínimo vital, trabajan más de las horas prescritas por ley y están concentrados en ocupaciones básicas, en empresas informales, y sin el respeto mínimo a sus derechos laborales fundamentales. El alto número de jóvenes que emigran del país, muchos de ellos con más de 12 ó 13 años acumulados de educación básica y formación post secundaria, pone de manifiesto el desaliento que genera seguir sometidos a un mercado laboral que les demanda remarcar su fuerza de trabajo o hacerlo en condiciones precarias.

1 Síntesis de las acciones del Proyecto PREJAL en Perú entre los años 2006 y 2008.

2 Documento de Naciones Unidas; Asamblea General A/56/422.

Cuadro 1
Condición de actividad / 2005
En millones de jóvenes

Refleja la participación de la población en edad de trabajar (PET) en el mercado de trabajo, sea: trabajando, buscando trabajo o realizando otra actividad no laboral.

| | América Latina | Perú |
|--|----------------|--------------|
| No precario: es el conjunto de la PEA que trabaja en una actividad económica, en forma remunerada en el periodo de referencia y que cuenta con seguridad social en salud y pensiones. | 17 | 0,667 |
| Precario: es el conjunto de la PEA que trabaja en una actividad económica, en forma remunerada en el periodo de referencia y que no cuenta con seguridad social en salud y pensiones. | 31 | 2,032 |
| Desempleo: personas que en el periodo de referencia no tenían trabajo, lo buscaron activamente pero no lo encontraron. | 10 | 0,282 |
| Inactivo: personas que en el periodo de referencia no tenían trabajo, no buscaron activamente trabajo durante la semana de referencia y se encontraron realizando otra actividad no laboral (estudios, quehaceres del hogar, enfermos, servicio militar, etc.) | 48 | 2,098 |
| Total | 106 | 5,079 |

Otra situación agravante puede encontrarse si añadimos la variable educativa al cuadro precedente. Si consideramos que la educación y la formación para el trabajo son motores que permiten una mejor inserción laboral, vemos que un gran número de jóvenes no cuentan con dicha posibilidad. Por ejemplo, de los más de 2 millones de jóvenes en trabajo precario, las tres cuartas partes no estudian: es decir, pueden estar en serias desventajas para lograr en el futuro una trayectoria positiva hacia el trabajo decente.

Cuadro 2
Condición de actividad y asistencia a educación / 2005 – Perú

Asistencia a educación: persona que asiste a la escuela o institución de enseñanza formal, está matriculada y no se ha retirado.

| | Perú | Estudian | No estudian |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| No precario | 0,667 | 0,13 | 0,537 |
| Precario | 2,032 | 0,472 | 1,56 |
| Desempleo | 0,282 | 0,085 | 0,197 |
| Inactivo | 2,098 | 0,975 | 1,123 |
| Total | 5,079 | 1,662 | 3,417 |

Además de ello, cerca de un millón trescientos mil jóvenes no estudian, ni trabajan, es decir constituyen un grupo importante que se encuentran en una situación de vulnerabilidad muy riesgosa para el país, pues pueden ser grupos que se inclinen por el pandillaje o la delincuencia, entre otras situaciones no deseadas e inconvenientes en el marco del desarrollo hacia una sociedad próspera.

3. Acciones de las Naciones Unidas y la OIT

Es en este contexto que se plantea, en septiembre de 2000, como parte de la Declaración del Milenio, “desarrollar y poner en marcha estrategias que den a los jóvenes, en todas partes del mundo, una oportunidad real de encontrar un trabajo decente y productivo”. Como continuación de la Cumbre del Milenio, los dirigentes de Naciones Unidas (NNUU), Banco Mundial y la OIT preparan las siguientes recomendaciones de políticas:

- Al desarrollar sus planes, se anima a los Gobiernos a involucrar estrechamente a los jóvenes y a integrar sus acciones en favor del empleo juvenil en una política del empleo amplia.
- La juventud tiene que ser considerada como un activo, no como un problema.
- La juventud es una fuerza creativa hoy y no solamente mañana.

Las acciones que se van a emprender se estructuran alrededor de las cuatro prioridades globales de la estrategia relativa al trabajo decente para los jóvenes, a saber, la igualdad de oportunidades, la empleabilidad, el espíritu empresarial y la creación de empleo:

Cuadro 3
Red de Empleo Juvenil
(ONU, Banco Mundial y OIT)

| Estrategias | Políticas |
|--|--|
| Empleabilidad (<i>Employability</i>): | Invertir en la educación y formación técnica profesional y vocacional, así como mejorar el impacto de estas inversiones; |
| Equidad de oportunidades (<i>Equal opportunities</i>): | promover las mismas oportunidades a mujeres jóvenes que a hombres jóvenes; |
| Emprendedurismo (<i>Entrepreneurship</i>): | facilitar la creación y la implementación de nuevas empresas para fomentar más y mejores empleos; |
| Creación de empleo (<i>Employment creation</i>): | centrar las políticas macro-económicas en la creación de empleo. |

Este trabajo fue reforzado por una Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Promoción del Empleo Juvenil, de diciembre de 2002³. En esta Resolución se anima a los Estados miembros a preparar planes de acción nacionales sobre el empleo de los jóvenes con la participación de organizaciones juveniles. Para facilitar el análisis general y la evaluación de los progresos alcanzados, se invita en el 2004 a los Gobiernos a enviar sus estudios y planes a la Secretaría de NN.UU. Se invita a la OIT, a la Secretaría de NNUU, el Banco Mundial y otras agencias a prestar ayuda a los Gobiernos en estos esfuerzos.

3 A/C.3/57/L.12

4. Plan de Acción en el Perú: principales recomendaciones

PREJAL (Promoción del Empleo Juvenil en América Latina), proyecto de la OIT con el financiamiento del Gobierno Español y empresas privadas, que tiene por objetivo contribuir a la puesta en marcha del compromiso alcanzado en la Declaración del Milenio de “elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo”, así como a la mejora de las condiciones de empleabilidad de los jóvenes; inicia sus actividades en el Perú el 2006, con la elaboración de un diagnóstico del empleo juvenil en el Perú. Luego, como parte de la iniciativa de la Oficina Regional de la OIT, fue elaborado un segundo diagnóstico que fue puesto a debate desde sus versiones iniciales.

Durante el primer semestre de 2007 se llevaron a cabo una serie de reuniones con el Viceministerio de Promoción del Empleo y la Micro y Pequeña Empresa, para concretar un plan de trabajo en el marco de la finalidad y objetivos del PREJAL. En junio del mismo año, se previeron las siguientes acciones: elaboración de un Plan de Acción de Empleo Juvenil; el desarrollo de una propuesta para medir la eficacia de la educación superior y técnica en el mercado laboral; realización de foros sobre Formación Profesional, Trabajo Decente y Empleo Juvenil de manera descentralizada.

El Plan de Acción, documento orientador de las políticas a favor del empleo juvenil, ha adoptado como objetivo promover la inserción o reinserción laboral, incrementar los niveles de empleabilidad y empresariedad juvenil y potenciar la estabilidad y la calidad en el empleo, con énfasis en los sectores intensivos en mano de obra

Cuadro 4
Acceso al trabajo decente y productivo para los jóvenes del Perú

| | |
|--|--|
| Empleabilidad juvenil | 1. Mejorar la empleabilidad juvenil para facilitar su inserción en el mercado laboral 2. Fortalecer la vinculación de la oferta formativa y la demanda laboral |
| Emprendimiento juvenil | 3. Fomentar la formación emprendedora y promover nuevas iniciativas emprendedoras de jóvenes. |
| Equidad en el acceso al trabajo decente y productivo | 4. Promover la igualdad de género y reducir toda forma de discriminación en el mercado laboral. 5. Mejorar las condiciones de empleo de las y los jóvenes. 6. Lograr una mayor inclusión digital y uso productivo de TIC |
| Empleo e institucionalidad | 7. Fortalecer las políticas macro-económicas y sectoriales centradas en la creación de empleo en el marco del diálogo social. 8. Fomentar una institucionalidad pública y privada de promoción del empleo juvenil. |

juvenil, para mejorar la inclusión social y aumentar la competitividad. Toma como pilares las cuatro estrategias adoptadas por la Red de Empleo Juvenil, sobre la base y adaptación de una metodología desarrollada por la OIT. Cada pilar plantea el desarrollo de una serie de políticas orientadas a enfrentar el desafío de la juventud en el país.

4.1 Empleabilidad juvenil

Tiene como objetivo mejorar la empleabilidad individual de la oferta laboral, es decir, desarrollar las capacidades laborales para satisfacer la demanda de empleo. Se busca mejorar la capacidad de inserción o reinserción laboral de los jóvenes, adecuando sus capacidades a los requerimientos actuales y a las transformaciones futuras de la economía y promoviendo el aprendizaje durante toda la vida.

Para ello se requiere una visión integral que contemple tanto la educación formal como la formación laboral. Asimismo, que considere tanto el aumento de la empleabilidad para el corto plazo como para el largo plazo. Además, se requiere una política deliberada de modernización de la formación y capacitación laboral, cuya relevancia radica –entre otros– en que i) sus resultados se dejen sentir en plazos más cortos, mientras maduran las reformas educacionales; ii) la inversión en educación, formación y capacitación incide directamente sobre la productividad y, al hacerlo, contribuye al crecimiento de la inversión y del empleo.

4.2 Emprendimiento juvenil

El objetivo es propiciar la cultura emprendedora y apoyar las iniciativas de jóvenes emprendedores, creando las oportunidades de generación de nuevas empresas y nuevos puestos de trabajo juvenil. En la actualidad ninguno de los instrumentos de fomento productivo existentes incorpora la perspectiva de juventud de manera específica, de tal forma que se permita que jóvenes tengan como alternativa laboral el desarrollo de un negocio independiente. Cabe señalar que las microempresas urbanas y rurales y pequeñas empresas generan casi el 60 % del empleo en nuestro país⁴.

Con ello se busca promover el emprendimiento juvenil en cinco aspectos medulares: i) crear una nueva cultura

4 INEI-ENAH0, 2005. La microempresa incluye a los independientes que utilizan trabajadores familiares no remunerados (TFNR).

de espíritu emprendedor, destacar el valor de los emprendedores ante la sociedad y promoverla como opción loable para los jóvenes; ii) evaluar las regulaciones existentes para reducir plazos y costos para que sea más fácil emprender iniciativas y administrarlas; iii) poner el énfasis en la educación y capacitación, incorporando conocimientos empresariales y de administración como parte del plan de estudios; iv) desarrollar mecanismos para el fácil acceso a capital inicial para sus iniciativas; dicho capital para iniciativas juveniles debe ser considerado como un mecanismo distintivo para ayudar a los jóvenes a incorporarse al empleo y v) promover actividades emprendedoras para los jóvenes es una manera apropiada de apoyar los negocios, cuanto más apoyo reciba el joven durante los primeros años de actividad, mayores serán sus oportunidades de crear una empresa o de convertirse en una persona con más posibilidades de conseguir trabajo.

4.3 Equidad en el acceso al trabajo decente y productivo

La igualdad de oportunidades y la no discriminación son derechos fundamentales que tienen alcance en el ámbito del empleo. Este derecho está reconocido por la constitución en el inciso 2 del artículo 2º y más específicamente en el numeral 1 del artículo 26º. Las normas OIT referidas a este derecho son el Convenio N° 100, sobre igualdad de salarios y el Convenio N° 111, sobre discriminación en el empleo, ambos son principios fundamentales del trabajo y su respeto es esencial para la consecución del empleo digno.

Actualmente existen planes nacionales que abordan el tema de igualdad, como por ejemplo el Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Varones 2006-2010, Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007, entre otros, dentro de los cuales se incluye el tema del empleo. Estas acciones deben enmarcarse en el Plan Nacional de Igualdad de

Oportunidades y no discriminación en el Empleo que el MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo) debe implementar en esta gestión de gobierno. Es necesario contar con políticas específicas relacionados con los y las jóvenes.

4.4 Empleo e institucionalidad

La creación de empleo para todos es una finalidad del Gobierno, como una estrategia válida en la lucha frontal contra la pobreza. Quebradas las barreras para la inserción al trabajo decente y productivo, los jóvenes pueden tener un acceso más democrático al empleo, superando de esta forma los problemas en cuanto a su condición de actividad se refiere. Uno de los desafíos en este tema es la necesidad de promover una adecuada gestión pública para el trabajo decente de los jóvenes, debido a que este colectivo no encuentra espacios particulares y efectivos en el Estado que promuevan acciones directas en esta temática. Al margen de Pro-Joven, son escasos los programas e instancias focalizados en jóvenes.

4.5 Perspectivas

El reto principal para el desarrollo del Plan es su permanencia en el tiempo, de tal manera que se pueda asegurar que se cumplan los resultados que se ha propuesto. Además, el Plan requiere desarrollar mecanismos para que se pueda ejercer una coordinación interinstitucional entre las distintas entidades del Gobierno que deben participar en él, al igual que con el sector privado, los gremios de trabajadores, la academia, los centros de investigación y la sociedad civil. Por ello se requiere un modelo institucional para la implementación y conducción del Plan que asegure dicha permanencia y coordinación. Este modelo debe además tener un fuerte componente de participación y responsabilidades regionales, tanto en el diseño y gestión de los programas y proyectos como en los recursos que se destinen a ellos. ■