



**Oficina Internacional del Trabajo
Oficina Regional para América Latina y el Caribe**

**Políticas públicas de juventud para la inclusión social
y para combatir la desigualdad y discriminación en el mundo del trabajo**

**Maria Elena Valenzuela
Especialista en Género
Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina**

2007

ÍNDICE

Introducción.....	3
I. Determinantes de la situación de exclusión social en el mercado de trabajo juvenil.....	4
a. Desigualdades de género que enfrentan las mujeres jóvenes en el mercado de trabajo: algunos indicadores.....	7
b. Desigualdad de género expresada en el mercado de trabajo: origen en la socialización de niñas y niños.....	14
c. Maternidad temprana y responsabilidades familiares.....	15
II. Políticas para promover trabajo decente y combatir las desigualdades y la exclusión social de los jóvenes.....	17
a. Políticas integrales.....	18
b. Políticas de anti discriminación.....	21
c. Políticas de empleo que promuevan la cohesión social contra la exclusión social de los jóvenes.....	22
d. Políticas activas de mercado de trabajo para la inclusión social y la igualdad de oportunidades de jóvenes.....	23
e. Políticas para equiparar derechos y mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras de servicio doméstico.....	24
f. Políticas para ampliar las oportunidades laborales de trabajadores con responsabilidades familiares.....	26
Conclusiones.....	28
Bibliografía.....	30
Anexo Estadístico.....	32

Políticas públicas de juventud para la inclusión social y para combatir la desigualdad y discriminación en el mundo del trabajo

Introducción¹

Las políticas públicas para la inclusión social focalizadas en los grupos etarios más jóvenes, han tenido una creciente preocupación por parte de los gobiernos nacionales y la comunidad internacional organizada.

En su 58° periodo de sesiones respecto de la labor de la División de Política Social y Desarrollo Social, la Asamblea General de las Naciones Unidas destacó las repercusiones contradictorias de la globalización para los jóvenes de ambos sexos y recomendó estudios y planes de acción nacionales sobre el empleo de los jóvenes². Igualmente, en su informe de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del 24° periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General³ el Secretario General afirmaba que “la situación del empleo ha sido particularmente difícil para las mujeres y los jóvenes, que son grupos con tasas desproporcionadamente elevadas de desempleo y subempleo”. Y agregó: “Es más probable que para ganarse la vida tengan que abrirse camino en el sector no estructurado, trabajar largas jornadas y aceptar bajos sueldos y condiciones de trabajo que para otros trabajadores serían inaceptables”.

En este marco, el Director General de la OIT indicaba que es necesario poner un particular énfasis en los jóvenes, afirmando que "Si podemos reducir solo a la mitad la tasa de desempleo entre los jóvenes, agregaremos al menos 2.2 billones (millones de millones) a la economía global"⁴.

Frente a este gran desafío y para avanzar en esta dirección de integración y cohesión social es preciso disponer de un diagnóstico actualizado y a fondo de la exclusión de los jóvenes en el mundo del trabajo para poder identificar aquellas políticas públicas que han permitido su plena integración laboral, así como desarrollar nuevas propuestas donde no las hubiera.

Para contribuir en tal dirección, en este documento analizaremos los principales determinantes de la exclusión laboral de los jóvenes, prestando especial atención a la forma en que las relaciones de género constituyen un eje que estructura la desigualdad en el trabajo, la cual es potenciada por otros tipos de discriminación como el origen social, étnico y racial. Este documento analizará los niveles y formas de incorporación de las mujeres jóvenes al mercado laboral, los orígenes de los factores de exclusión que las afectan e identificará aquellas políticas públicas implementadas que han sido más eficientes para promover un trabajo decente para las mujeres y los hombres jóvenes.

¹ Agradezco al Programa sobre empleo juvenil de la OIT en Ginebra por sus comentarios a la versión preliminar de este documento, en especial a Giovanna Rossignoti y Mariangels Fortuny. Agradezco también los aportes recibidos de Solange Sanches y Janina Fernandez.

² Resolución 58/133.

³ Naciones Unidas, Informe del Secretario General. Examen de la ulterior aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y los resultados del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. 1° de diciembre de 2004.

⁴ Declaración, Director General de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Foro Económico Mundial (FEM), 25 de enero de 2006 (OIT/06/02), Davos, Suiza.

I. Determinantes de la situación de exclusión social en el mercado de trabajo juvenil

Los hombres y mujeres jóvenes enfrentan limitaciones para ingresar al mercado de trabajo, ya que por razones propias de la edad, para la mayoría de ellos su socialización ha estado centrada, en la familia, sus pares y la escuela. Además, no tienen experiencia laboral y están en proceso de construir sus redes sociales, a partir de las cuales contarán con relaciones e información, códigos sociales y un aprendizaje de normas y códigos de conducta que les serán útiles en su vida laboral.

Las restricciones que enfrentan los jóvenes están determinadas por el nivel socioeconómico de las familias a las que pertenecen. Muchos jóvenes de ambos sexos han tenido un acceso limitado a la educación y se han enfrentado al mundo del trabajo siendo aún niños. Aun cuando se ha observado un significativo aumento del nivel de escolaridad de los jóvenes en la región, aquélla no ha logrado llegar a toda la población, particularmente en las zonas rurales. Tal como se muestra en los Cuadros 1 y 2 del Anexo Estadístico, en cuatro países (Brasil, Guatemala, Honduras y Nicaragua) alrededor del 20% de los jóvenes entre 15 y 24 años de zonas urbanas tienen una escolaridad muy baja (hasta 5 años de instrucción). En las zonas rurales de estos mismos países, alrededor del 50% de los jóvenes tienen este nivel de escolaridad. Llama la atención que en Guatemala un 64.2% de las mujeres jóvenes rurales –donde hay una fuerte presencia indígena- tiene muy baja escolaridad y un acceso al sistema educativo más bajo que los hombres, en contraposición a las tendencias regionales. Muchas de estas niñas son trabajadoras infantiles, que asumen responsabilidades y tareas que no corresponden a su edad, como si fueran mujeres adultas.

El sistema escolar no logra retener a gran parte de los jóvenes pertenecientes a hogares de menores recursos (especialmente en países de ingreso bajo⁵) hasta que ellos cumplan al menos la escolaridad básica. La calidad de la educación que ellos reciben es inferior y en su mayoría no tienen acceso a una formación de calidad. Esto, sumado a la necesidad de generar ingresos, incentiva un ingreso precoz al mercado de trabajo, en condiciones precarias y sin buenas perspectivas de desarrollo laboral. Por otra parte, las relaciones de género obstaculizan el desarrollo de las mujeres jóvenes, lo cual se expresa en sus menores tasas de participación laboral, mayores tasas de desempleo y su fuerte concentración en ocupaciones informales, especialmente en el servicio doméstico. La alta tasa de fecundidad de mujeres jóvenes pobres –una gran parte de las cuales son madres solteras y no tienen pareja- contribuye además a la reproducción de la pobreza. Las mujeres indígenas y afro descendientes son las que se encuentran en las peores posiciones en el mercado laboral, en los empleos peor remunerados y con menor protección social.

El desaliento y falta de expectativas que llevan a una masa de jóvenes a permanecer fuera del sistema escolar y del mercado de trabajo –es decir, no son desocupados pero tampoco tienen trabajo-, se produce en un contexto de pobreza generalizada, alto desempleo y subempleo, acceso limitado a oportunidades educativas, una alta exposición a la violencia en el hogar y falta de respuestas institucionales para abordar estos problemas. Son justamente estas condiciones de pobreza y falta de empleo decente las que llevan a diversas formas de marginalidad social, una de cuyas expresiones son las pandillas juveniles. Con expresiones

⁵ Algunas excepciones en este sentido lo constituyen por una parte Brasil –aunque es un país de ingresos medios presenta serios bolsones de pobreza- y por otra Bolivia, que aunque es un país de ingreso bajo ha logrado un fuerte aumento de la matrícula escolar en los últimos años.

diversas en la región, el fenómeno que ha alcanzado mayor notoriedad mediática es el de las *maras* en Centroamérica⁶, cuyo origen está en el regreso masivo de jóvenes en contra de su voluntad y condiciones de desarraigo y marginalidad a sus países de origen.⁷

Las juventudes de la región forman parte de un conjunto heterogéneo –pluricultural y multiétnico- expuesto a distintos grados de exclusión social. Las nuevas fronteras culturales a partir del desarrollo de las comunicaciones, han acortado las distancias entre países, pero se han incrementado al interior de ellos. En la actualidad hay más elementos en común entre los jóvenes de elite de la región con otros jóvenes de países desarrollados, que al interior de los propios países. Por esto, existe un creciente consenso sobre la necesidad de generar políticas de inclusión social para la juventud, que aborden el objetivo de reducir las desigualdades, erradicar las discriminaciones y promover el ejercicio de derechos, como una condición para el desarrollo económico, el combate a la pobreza y el fortalecimiento de la democracia.

Como señala el Director General de la OIT en su memoria anual a la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en 2003, “Para las personas que viven en la pobreza, la discriminación y toda una serie de privaciones confluyen para crear un ciclo de desventajas. Las barreras de raza, religión y casta condenan a muchas comunidades a vivir en las márgenes de la sociedad y de la economía. A las mujeres les resulta incluso más difícil todavía que a los hombres zafarse de la pobreza a causa de una discriminación generalizada basada en el sexo” (OIT, 2003: 38).

Las manifestaciones de la discriminación están estrechamente ligadas a la construcción social de identidades de género y raza de los individuos. Este proceso genera criterios que sirven de base para clasificar a las personas, proporcionan los mecanismos para crear o racionalizar la desigualdad y son patrones que hacen más difícil la inserción laboral en empleos de calidad a las mujeres y a los jóvenes de ambos sexos pertenecientes a grupos indígenas o afrodescendientes.

No son muchas las investigaciones sobre temas económicos y laborales que prestan atención al género y la raza o la etnia, simultáneamente. Todavía menos las que establecen además una vinculación con la edad. No se puede, sin embargo, ignorar que la vida de las mujeres jóvenes está estructurada por tres vértices, a saber, su condición de género, su origen étnico o racial y su pertenencia a una determinada clase social. Todo ello determinará, en gran medida, sus experiencias cotidianas y las condiciones estructurales en las que ellas se desenvuelven en el mercado de trabajo.

El género está compuesto por códigos de conducta que rigen a los miembros de la sociedad según su sexo. La clara separación entre los géneros que se observa en el mundo del trabajo, sobre la base de estereotipos sobre las cualidades femeninas y masculinas y la mayor valoración de lo masculino, no tiene origen en el funcionamiento de la economía, sino que es una expresión más del sistema sexo-género que opera en el conjunto de la sociedad. Las

⁶ Se estima que en la actualidad hay en Honduras, El Salvador y Nicaragua entre 100 000 y 300 000 jóvenes pertenecen a una mara en Centro América (Ribando, 2006).

⁷ Con la aprobación de la Ley de reforma de inmigración ilegal y responsabilidad del inmigrante en Estados Unidos a mediados de la década de los años noventa, que permite deportar a residentes legales con antecedentes penales una vez que han cumplido su condena, se desarrolló una fuerte estrategia de deportación, que llevó a la migración forzosa de más de 250 000 personas a sus países de origen, desprovistas de redes sociales y a veces incluso sin hablar el idioma. Estos jóvenes se unieron a las pandillas locales y transmitieron la cultura de pandilla desarrollada en las comunidades inmigrantes Centroamericanas en Estados Unidos. (WOLA, 2006).

instituciones económicas tienen también un carácter de género, lo cual es reforzado por la desigual distribución de los activos y las oportunidades, y la división del trabajo remunerado –productivo- y no remunerado –familiar y doméstico- entre hombres y mujeres. El género también estructura una división dentro del trabajo remunerado entre ocupaciones y posiciones más valorizadas, y aquellas de menor prestigio y reconocimiento, donde se sitúan mayoritariamente las mujeres. El resultado de eso es una “(...) estructura político-económica que genera modos de explotación, marginalidad y pobreza, específicas de género” (Fraser, 1997, p.32).

Los hombres y las mujeres no están únicamente definidos por su género sino también por su posición social. Como señala Tezanos (2001), las diferencias de poder, de riqueza, de privilegios y de prestigio entre distintos grupos sociales están condicionadas por factores sociales, básicamente por las relaciones que se establecen en los sistemas de producción. Existe una conexión entre la posición ocupada dentro del mercado laboral, las características sociales y culturales que lo condicionan, y la relación de esta posición con las desigualdades en términos de oportunidades y distribución del bienestar y poder. En este marco, las mujeres, junto a las minorías étnicas y raciales se ubican en posiciones secundarias, accediendo a menos oportunidades, derechos y libertades.

El tercer vértice se refiere a la etnia, entendida como un grupo que normalmente comparte costumbres, lenguaje e instituciones. Los estereotipos que en una sociedad se asignan a un grupo étnico en función de sus rasgos físicos diferenciadores están a la base de su condición de subordinación y ayudan a explicar la exclusión y pobreza que se concentran en estos sectores. Aun cuando las categorías raciales tienen un carácter subjetivo, la población actúa influenciada en gran medida, por la categoría étnica o racial a la que considera que pertenece, que suponen atributos, características y estereotipos, asumidos muchas veces como propios. En América Latina el color de la piel estructura también una división de trabajo entre ocupaciones de bajo perfil, fundamentalmente manuales y de menor valorización social y remuneración, donde se concentran las personas indígenas y afro descendientes, y las ocupaciones con un mayor perfil y mejor remuneración, donde se sitúan preferentemente los grupos de descendencia europea. Esa división es un legado histórico del colonialismo y la esclavitud. Diversos estudios demuestran que existe una fuerte correlación entre el color, el sexo y la clase social, que impregnan el proceso de selección para los puestos de trabajo y las posteriores posiciones dentro del mercado laboral. En sociedades como las latinoamericanas, con un fuerte componente de mestizaje, se ha establecido una jerarquía social implícita en torno al color de la piel, con grados en que es posible tener mejores opciones de movilidad social y acceso a mejores empleos.

La realidad de América Latina está marcada por profundas desigualdades, que se han mostrado resistentes frente a la modernidad y el crecimiento económico. Los estudios sobre el fenómeno de la desigualdad en el mercado de trabajo necesitan una nueva mirada que aporte a la comprensión sobre los mecanismos, a través de los cuales se produce y reproduce esta desigualdad a fin de generar políticas de integración social que tiendan a la superación de estas desigualdades. La mirada habitual ha estado enfocada a determinar el papel de la etnia o la raza, el género, la clase y la edad en la estratificación de los trabajadores en el mercado laboral, generalmente en forma separada, sin considerar la influencia de estos factores entre sí. Al pasar por alto estas intersecciones, se produce en el análisis de la desigualdad económica una separación artificial de los elementos étnico-raciales de los de género y edad, con lo que se termina obteniendo una visión incompleta de la estratificación del mercado laboral.

a. Desigualdades de género que enfrentan las mujeres jóvenes en el mercado de trabajo: algunos indicadores

Las mujeres jóvenes enfrentan hoy una situación radicalmente diferente a la de las generaciones de sus madres y abuelas. Los progresos son innegables. A través de cambios legales se ha consagrado la igualdad de derechos, han aumentado significativamente su nivel de escolaridad y han ingresado masivamente a la fuerza de trabajo, donde se han abierto nuevas oportunidades para ellas.

A pesar de esto, la situación de las mujeres jóvenes en el mercado de trabajo todavía está marcada por los patrones de desigualdad de género y discriminaciones por factores culturales (estereotipos sexistas) y responsabilidades familiares. Para muchas de ellas, el mercado de trabajo ha sido un punto de entrada para conquistar derechos, lograr su integración social, adquirir un sentido de valor personal y fortalecer su dignidad. Sin embargo, su incorporación masiva al trabajo remunerado no ha dado un fruto equivalente en términos de su «empoderamiento» social y económico, y siguen pendientes los desafíos de lograr la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, alcanzar el equilibrio de los géneros en las ocupaciones y lograr una distribución equitativa de las responsabilidades domésticas. Un factor determinante es la división social del trabajo por sexo entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidado de la familia.

Brechas de participación laboral

Hombres y mujeres jóvenes enfrentan dificultades para ingresar al mercado de trabajo, debido a la falta de experiencia, información y de redes sociales. Las mujeres jóvenes enfrentan barreras adicionales para insertarse en el mercado de trabajo y por eso sus tasas de participación laboral son más bajas.

Es necesario, sin embargo, diferenciar la situación del grupo de adolescentes entre 15 y 19, cuya inserción laboral temprana está asociada a las necesidades de ingreso de familias pobres y es un factor determinante que limita las opciones de progreso en el desarrollo de la trayectoria laboral. Aun cuando sigue siendo más alta la participación laboral de adolescentes hombres, ella ha tendido a disminuir (producto de una mayor permanencia en el sistema educativo), en tanto las adolescentes mujeres han incrementado su participación laboral, sin que esto signifique un mayor retiro de la escuela (cuadro 1).

Las mujeres jóvenes (mayores de 20 años) han experimentado un fuerte aumento en su participación en la fuerza de trabajo, especialmente el grupo de 25 a 29 años (10.3 puntos porcentuales entre 1990 y 2002). A pesar de esto, existen todavía (2002) grandes diferencias entre hombres y mujeres en las tasas de participación laboral (brecha de 30.6 puntos porcentuales para el grupo de 20 a 24 años y 33.5 para el grupo de 25 a 29). Estas brechas son levemente inferiores a la que se observa para las mujeres adultas, que es de 35.6 puntos porcentuales (cuadro 1).

Cuadro 1
América Latina (17 países)
Tasa de participación por grupos etarios y sexo, total nacional
alrededor de 1990 – alrededor de 2002
(Promedio simple)

Grupo de edad	Alrededor de 1990			Alrededor de 2002		
	Hombre	Mujer	Brecha	Hombre	Mujer	Brecha
15-19	52.4	25.5	26.9	47.7	27.3	20.4
20-24	83.8	46.1	37.7	82.5	51.9	30.6
25-29	94.8	50.4	44.4	94.2	60.7	33.5
30-64	92.8	45.9	46.9	92.9	57.3	35.6

Fuente: Tomado de Weller (2005).

Las tasas de participación de las jóvenes están influidas, al igual que entre las adultas, por el origen social, pero en un sentido inverso: las mujeres adolescentes pobres (particularmente aquellas entre 15 y 19 años) tienen tasas de participación mayores que las adolescentes no pobres, en tanto las mujeres adultas pobres tienen tasas de participación laboral significativamente menores que las adultas no pobres.

Las mujeres jóvenes pertenecientes a los hogares de mayores ingresos pueden permanecer en el sistema educacional por un mayor período, postergando su ingreso al mercado laboral hasta haber completado credenciales educativas que las proyectan hacia empleos de mejor calidad, incentivando de este modo su permanencia en el mercado de trabajo. Las mujeres jóvenes pobres, en cambio, abandonan los estudios para insertarse en el mercado de trabajo, donde acceden a empleos de baja calidad y pocas perspectivas de desarrollo, lo cual a su vez incide en una mayor tasa de retiro del mercado laboral cuando son adultas y deben asumir responsabilidades familiares (Weller, 2005).

El fenómeno “no estudia ni trabaja”

Las tasas de inactividad se refieren a un conjunto heterogéneo de jóvenes que no están en la fuerza de trabajo (no tienen un empleo ni están buscándolo activamente) y tampoco están estudiando. Este grupo incluye por lo tanto a jóvenes que estuvieron buscando trabajo y dejaron de hacerlo por desaliento, pero seguramente aceptarían uno si se les ofrece; jóvenes que están en un período acotado esperando un trabajo o volver a estudiar; jóvenes que no tienen interés en estudiar ni trabajar; jóvenes que trabajan en actividades no remuneradas para autoconsumo o como familiares no remunerados que no son captados por las encuestas, y jóvenes que se dedican a actividades domésticas y trabajan en el cuidado de sus hijos, ancianos y otros familiares.

Las mujeres tienen una tasa mayor de “inactividad” que los hombres. Esto se da tanto entre las mujeres jóvenes como las adultas, como resultado de sus responsabilidades familiares. Un indicador que sirve para entender este fenómeno es la tasa de actividad doméstica, que mide el porcentaje de personas (casi exclusivamente mujeres) que tienen como ocupación principal —no remunerada— los quehaceres del hogar. En 2002, más del 48 por ciento de las jóvenes de 20 a 24 años estaban clasificadas como «económicamente

inactivas» —ya que no estaban ni ocupadas ni desempleadas— aun cuando tenían en realidad como actividad principal el trabajo doméstico (CEPAL, 2004, págs. 150-153).

Aun cuando en la región la tasa de actividad doméstica ha tendido a disminuir a medida que aumenta la participación laboral femenina, ella ha permanecido relativamente alta y muy por encima de la que se registra en los países desarrollados (Fares, Montenegro y Orazem, 2007). En el caso de las mujeres jóvenes, es necesario hacer notar que a pesar de que en la región se ha producido un descenso de la tasa global de fecundidad, en el grupo adolescente ésta ha ido aumentando desde 1990, especialmente en los grupos de menores ingresos. Estas jóvenes madres enfrentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, debido a sus responsabilidades familiares y la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil.

El desempleo juvenil afecta más a las mujeres

Las tasas de desempleo de los jóvenes son mayores que las de los adultos, principalmente porque entre los primeros se concentran quienes buscan trabajo por primera vez. Sin embargo, no todos los jóvenes enfrentan los mismos problemas para lograr una ocupación ni el desempleo tiene el mismo carácter para todos. Aun cuando los jóvenes pertenecientes a hogares de mayores ingresos y con mayor educación enfrentan una gama más amplia de opciones laborales, también pueden permanecer por más tiempo desempleados en busca de mejores oportunidades. Por el contrario, los jóvenes pertenecientes a hogares pobres, debido a la necesidad de generar ingresos, se ven obligados a aceptar cualquier empleo disponible.

Las mujeres tienen tasas de desempleo mayores en todos los grupos de edad, según se desprende del cuadro 2. Casi 3 de cada 10 jóvenes entre 15 y 19 años está desempleada (2 de cada 10 en el caso de los hombres).

Cuadro 2
América Latina (17 países)
Tasa de desempleo, según sexo y grupos de edad, total nacional, alrededor de 2002
(En promedios simples)

Grupo de edad	Hombres	Mujeres	Brecha (desempleo femenino/desempleo masculino)
15-19	19.8	27.1	1.4
20-24	14.5	21.5	1.5
25-29	9.0	14.8	1.6
30-64	6.0	8.5	1.4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

La brecha de género en el desempleo de jóvenes es muy alta y relativamente similar para el grupo 15 a 19 años (7.3 puntos porcentuales) y para el grupo 20-24 años (7 puntos porcentuales), y relativamente más baja para los grupos siguientes (5.8 puntos porcentuales para el grupo de 25-29 años y 2.5 para el grupo de adultos).

La educación no es garantía para que los jóvenes puedan conseguir fácilmente un empleo. Son justamente los grupos que tienen entre 7 y 12 años de estudios los que presentan un mayor nivel de desempleo y donde las brechas de género son más altas (cuadro 3). Este es un claro indicador que el sistema educativo no está entregando las calificaciones necesarias para el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo, con los requisitos que se demandan en el presente. Este es también un indicador del fenómeno que Bourdieu ha denominado como “inflación escolar”.

Cuadro 3
América Latina (17 países)
Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 29 años de edad, según sexo y nivel educativo
Total nacional,
Alrededor de 1990 – alrededor de 2002
(En promedios simples)

Desempleo	1990			2002		
	Hombre	Mujer	Brecha	Hombre	Mujer	Brecha
0-3 años	8.3	11.3	-3.0	10.0	15.8	-5.8
4-6 años	10.2	14.2	-4.0	11.1	17.6	-6.5
7-9 años	12.4	18.5	-6.1	14.9	22.8	-7.9
10-12 años	13.5	18.8	-5.3	15.6	22.0	-6.4
13 y más años	11.4	12.8	-1.4	14.5	17.4	-2.9

Fuente: Tomado de Weller 2005.

Aumento significativo de las tasas de ocupación de las mujeres jóvenes

Entre 1990 y 2002 se produjo un importante incremento de las tasas de ocupación de las mujeres jóvenes (cuadro 4). Esto es el resultado de su masiva incorporación al mercado de trabajo e implica que a pesar del aumento de la desocupación, se generó una importante creación de puestos de trabajo que fueron ocupados por mujeres. Cabe notar que los incrementos más significativos en la tasa de ocupación solamente se producen para las jóvenes que tienen hasta 9 años de estudio, siendo marginales o negativos para aquellas con mayor educación. En el caso de los hombres jóvenes, llama la atención la disminución de la ocupación de aquellos que están en el último ciclo de la educación secundaria (10 a 12 años de estudio).

Cuadro 4
América Latina (17 países)
Tasa de ocupación de los jóvenes entre 15 y 29 años de edad
según nivel educacional y sexo
Total nacional, 1990-2002^{a/} (En porcentajes y tasas de variación)

Número de años de estudio	Variación porcentual						1990-2002	
	1990			2002				
	Hombre	Mujer	Brecha	Hombre	Mujer	Brecha	Hombre	Mujer
0 a 3 años	76.5	29.4	47.1	76.2	30.5	45.7	-0.3	3.5
4 a 6 años	77.2	34.4	42.8	76.8	35.1	41.7	-0.6	1.9
7 a 9 años	56.4	27.1	29.3	55.8	28.5	27.3	-0.9	5.2
10 a 12 años	59.9	38.2	21.7	57.8	38.4	19.4	-3.4	0.5
13 y más años	60.2	51.6	8.6	60.2	51.5	8.7	0.1	-0.3
Total	66.6	33.5	33.1	64.7	36.4	28.3	-2.9	8.7

Fuente: Tomado de Weller (2005)

Nota: a/ Promedio simple.

Las mujeres jóvenes se concentran en ocupaciones similares a las adultas

La inserción de las jóvenes sigue patrones de segregación ocupacional similares a los de las adultas, lo cual demuestra que la segregación de género es endémica en los mercados de trabajo, a pesar del mayor nivel educacional que han logrado las mujeres. Las jóvenes están fuertemente concentradas en el sector terciario (alrededor de un 30% en comercio y 40% en servicios) y se concentran en un menor número de ramas de actividad que los hombres jóvenes (cuadro 5).

Cuadro 5
América Latina (13 países)
Composición porcentual del empleo en distintos grupos de edad,
según rama de actividad económica y sexo
Total nacional - alrededor de 1990 – alrededor de 2002 (En promedios simples)

Rama de actividad	Grupo de edad	Año 2002			Variación porcentual 1990-2002		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Agricultura y minería	15 a 19 años	32.6	41.5	12.8	-18.5	17.3	2.7
	20 a 24 años	21.9	29.1	8.7	-16.8	17.3	14.6
	25 a 29 años	19.0	25.7	8.2	-17.0	15.7	7.1
	30 a 64 años	22.7	30.6	9.9	-16.4	14.3	6.6
	Total 15 a 64 años	23.1	30.9	9.7	-16.9	15.4	6.5
Industria	15 a 19 años	13.5	12.8	15.2	-11.1	-9.2	-16.7
	20 a 24 años	16.5	15.9	17.8	-8.9	-7.9	-10.9
	25 a 29 años	15.7	15.6	16.0	-9.5	-8.6	-11.8
	30 a 64 años	13.0	12.3	14.1	-8.4	-6.8	-13.5
	Total 15 a 64 años	14.0	13.4	15.1	-9.5	-8.2	-13.8
Construcción	15 a 19 años	6.0	8.5	0.8	4.4	22.0	72.8
	20 a 24 años	6.2	9.4	0.6	-5.3	11.7	-6.0
	25 a 29 años	6.6	10.5	0.6	5.7	27.5	-5.3
	30 a 64 años	6.2	9.8	0.5	-2.2	15.4	18.5
	Total 15 a 64 años	6.3	9.7	0.5	-0.5	17.6	10.1
Comercio, hoteles y restaurantes	15 a 19 años	24.6	21.0	32.2	42.5	43.2	35.7
	20 a 24 años	24.1	20.8	29.8	22.6	28.3	12.5
	25 a 29 años	23.3	19.4	29.3	15.4	14.6	11.6
	30 a 64 años	22.4	17.5	29.9	13.7	16.6	4.3
	Total 15 a 64 años	22.8	18.5	29.8	17.3	20.1	8.7
Transporte y comunicaciones	15 a 19 años	3.7	5.0	1.2	30.6	31.6	49.5
	20 a 24 años	5.3	7.1	2.0	22.1	21.2	49.9
	25 a 29 años	5.8	8.2	1.9	9.6	13.4	10.4
	30 a 64 años	5.7	8.6	1.3	3.4	10.4	2.1
	Total 15 a 64 años	5.5	8.0	1.5	9.2	14.6	11.5
Servicios financieros y a empresas; servicios comunales,	15 a 19 años	19.6	11.2	37.8	-0.4	8.6	-14.6
	20 a 24 años	26.1	17.5	41.3	0.7	3.8	-6.5
	25 a 29 años	29.6	20.6	44.0	2.8	2.9	-3.5
	30 a 64 años	30.0	21.2	44.3	8.5	6.9	0.6

sociales y personales	Total años	15 a 64	28.4	19.5	43.4	6.6	6.8	-1.7
-----------------------	------------	---------	------	------	------	-----	-----	------

Fuente: Tomado de Weller, 2005.

Además, se observa una “especialización de género” en las actividades de mujeres y hombres. Ellas tienden a tener una mayor presencia en ramas que remuneran menos, pero además, al interior de estas ramas, se insertan en ocupaciones más precarias, desprotegidas e informales. Un ejemplo de esto es el trabajo doméstico, que constituye en muchos países de la región una importante vía de acceso al mercado de trabajo para las mujeres jóvenes pobres urbanas. En esta ocupación están también sobre-representadas las mujeres jóvenes indígenas y afro descendientes, en lo que constituye una expresión de la suma de discriminaciones –por origen social, étnico-racial y género. En Brasil un 16% de las jóvenes trabajadoras blancas entre 16 y 18 años se desempeña en el servicio doméstico. En el caso de las jóvenes negras, el peso del servicio doméstico como fuente de ocupación es mucho mayor y llega al 30% (OIT, 2006).

Los jóvenes de ambos sexos están sobre representados en el sector informal⁸, pero las mujeres lo están en una proporción mayor. En 2002, la gran mayoría de las adolescentes ocupadas (72.0%) se desempeñaba en el sector informal, cifra levemente superior a los hombres de ese mismo grupo de edad (67.3%). La situación mejora para los jóvenes de 20 a 24 años, ya que alrededor de la mitad logra insertarse en el sector formal (49.5% de las mujeres y 51.5% de los hombres). El peso de la informalidad ha crecido para el conjunto de la fuerza de trabajo, aunque en mayor medida para los hombres. Como resultado de esto, las brechas de informalidad por sexo han tendido a disminuir. Entre 1990 y 2002 el aumento de la informalidad fue de 3.5 puntos porcentuales para las mujeres entre 15 y 29 años y 4.1 para los hombres del mismo grupo.

Brechas de remuneraciones

Los hombres jóvenes perciben ingresos mayores que las mujeres jóvenes, casi sin diferencias para el grupo muy joven (15 a 19 años) con respecto a jóvenes entre 20 y 24 años. El ingreso promedio de las mujeres con respecto a los hombres del mismo grupo de edad es de 81.2% en el primer caso y 82% en el segundo. Esta brecha es inferior al promedio de las mujeres adultas, ya que a medida que avanza el desarrollo de carrera también aumenta la desigualdad de oportunidades por sexo y la brecha alcanza su mayor tamaño en la mayoría de los países en el grupo entre 45 y 54 años (Cuadro 6).

Cuadro 6
Ingreso medio de las mujeres, comparado con el de los hombres, según grupos de edad.
Zonas urbanas, 2005
(En porcentajes)

País	Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años y más
Argentina (Gran Buenos Aires)	67	86	75	80	58	47
Bolivia ^{a/}	63	70	70	53	62	57
Brasil	67	85	74	65	61	55
Chile ^{b/}	64	90	79	65	55	55
Colombia	75	93	87	73	70	53

⁸ Se utiliza en este caso la definición tradicional, que incluye a trabajadores por cuenta propia sin estudios técnicos, trabajadores no remunerados, asalariados de microempresa y trabajadores domésticos.

Costa Rica	73	86	83	68	71	48
Ecuador	74	93	83	70	62	67
El Salvador ^{a/}	77	80	78	78	76	52
Guatemala ^{c/}	58	78	62	54	42	45
Honduras ^{b/}	83	98	81	77	89	64
México	58	83	70	55	50	47
Nicaragua ^{d/}	69	87	85	72	34	85
Panamá	79	96	89	72	81	60
Paraguay (Asunción)	58	90	81	70	33	39
Perú ^{b/}	61	93	76	65	41	33
República Dominicana	77	91	88	75	64	59
Uruguay	71	85	79	70	68	59
Venezuela (Rep. Bol. de) ^{e/}	76	88	78	78	71	56

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Año 2004.

b/ Año 2003.

c/ Año 2002.

d/ Año 2001.

e/ A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite desglosar la información en zonas urbanas y rurales. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

Al analizar conjuntamente las brechas de remuneración por género y raza o etnia, el resultado es aun más concluyente. En el tope de la pirámide están los hombres blancos. Le siguen, a cierta distancia, las mujeres blancas, luego los hombres negros o indígenas y por último las mujeres negras o indígenas. Un estudio realizado en Guatemala mostró que la rentabilidad de la educación es bajísima para los indígenas, pero que en los grupos con menor educación (hasta 8 años) la discriminación de género era más fuerte que la étnica (Sauma, 2004).

Un estudio realizado en Brasil, demostró por otra parte que las distancias por sexo y origen racial han tendido a acortarse, principalmente en el grupo de adolescentes, cuya inserción laboral está marcada por la pobreza y el trabajo infantil. También mostró que las mujeres blancas han logrado mayores avances que los hombres negros y las mujeres negras, manteniéndose estas últimas en todos los grupos de edad en los escalones más bajos de la escala de remuneraciones. (Cuadro 7)

Cuadro 7
Brasil: ingresos del trabajo. diferencia del ingreso medio de los hombres blancos en relación a las mujeres blancas, y hombres y mujeres negras

		14 a 15 años	16 a 18 años	19 a 24 años	25 a 64 años
1995	Mujer blanca	1.9	1.9	2.1	3.2
	Hombre negro	1.3	1.5	1.7	2.1
	Mujer negra	2.4	3.0	4.1	6.5
1999	Mujer blanca	2.1	1.6	1.9	2.7
	Hombre negro	1.1	1.3	1.7	2.1
	Mujer negra	2.2	2.8	3.7	5.8
2002	Mujer blanca	1.0	1.1	1.2	1.7
	Hombre negro	1.3	1.4	1.6	2.0
	Mujer negra	1.5	1.6	2.0	3.5
2005	Mujer blanca	1.0	1.1	1.2	1.7
	Hombre negro	1.3	1.4	1.5	2.0
	Mujer negra	1.5	1.7	1.8	3.3

Fuente: Tomado de Ciacciamali et al (2006).

b. La desigualdad de género expresada en el mercado de trabajo: origen en la socialización de niños y niñas

La socialización para el trabajo empieza en la familia y está fuertemente influida por la escuela y los medios de comunicación. La persistencia de estereotipos sexuales que refuerzan los roles tradicionales de género, limitan los márgenes de decisión y la autonomía con que las niñas y los niños hacen sus opciones de carrera.

Típicamente, los padres enseñan a sus hijos e hijas a comportarse de acuerdo a los roles sexuales tradicionales. Estos aprendizajes se ven reforzados por la socialización de roles sexuales en la escuela y por los grupos de pares. En el caso de las niñas, sus aspiraciones han ido cambiando y ya no son más las de dedicarse a ser dueñas de casa de jornada completa⁹. La socialización de roles de género las impulsa, sin embargo, a prepararse para seguir ocupaciones tradicionalmente femeninas. Diversas investigaciones han mostrado que la gran mayoría de los padres, como resultado de la forma en que ellos mismos fueron educados, tienden a reforzar estereotipos de género en sus hijos e hijas, asumiendo que las mujeres y los hombres tienen habilidades diferentes que los predisponen para distintos tipos de trabajo (Mendelsón, 2006).

Este proceso es reforzado en la escuela, según lo demuestran diversas investigaciones que revelan sesgos de género en el comportamiento de maestros y maestras al interior de la sala de clase. Orenstein (2006) analiza los orígenes sociales de la falta de confianza en sí misma y la menor orientación al logro de la niña, identificando la importancia en este proceso de la interacción al interior de la sala de clase, donde se tiende a subestimar las capacidades de la niña e inhibir su iniciativa. Este estudio demuestra los efectos que esto tiene en las opciones de carrera de niñas y niños.

Un factor de importancia son los sistemas de orientación vocacional, que tienden a animar a las mujeres a formarse en áreas típicamente femeninas, las cuales a largo plazo ofrecen menores ingresos y menores perspectivas de carrera.

Independientemente del nivel de rendimiento escolar, las niñas tienen una menor presencia en las secciones científicas y en las carreras técnicas en el nivel de enseñanza secundaria, y esto determina su elección posterior de carrera. Esto sucede, a pesar de que distintas investigaciones muestran que las niñas en la enseñanza básica y media (primaria y secundaria) no tienen un rendimiento menor en matemáticas, ramo que se considera la base que genera este clivaje.

Las áreas técnicas y vinculadas a las ciencias exactas les abren las posibilidades a las niñas para optar por carreras más valorizadas y con perspectivas de desarrollo. Aun cuando la presencia de mujeres en estas carreras ha aumentado, su peso todavía es bajo. Sin embargo, hay estudios que muestran que incluso las que se forman en carreras científico-técnicas, tienen más dificultad para encontrar trabajo, avanzan con menor rapidez en el desarrollo de carrera y las brechas salariales con sus colegas aumentan con el tiempo.

⁹ Aun cuando también se han producido cambios en las aspiraciones de los niños, se mantiene el modelo en el cual el proyecto laboral es central en la construcción de su propia identidad.

Debido a estos factores culturales la mayor parte de las jóvenes continúa eligiendo carreras fuertemente feminizadas. Este proceso se inicia en la enseñanza media, donde adquieren competencias generales y profesionales diferentes y desigualmente valorizadas y valorizables en el mercado de trabajo.

Los servicios de empleo juegan también un rol importante tanto en la reproducción de la desigualdad como en el combate a ella. Un estudio sobre los programas de intermediación laboral destinados a mejorar la empleabilidad de colectivos de difícil inserción laboral en Perú mostró la fuerte presencia de patrones de discriminación de género (un 80% de las vacantes ofrecidas establecían el sexo de los candidatos y en su gran mayoría (78%) solicitaban hombres). Otro de los requisitos, principalmente en ocupaciones ofrecidas a mujeres, es la “buena presencia”, lo cual refleja actitudes encubiertas de discriminación social y por origen étnico y racial¹⁰. (Vera, 2006)

Uno de los mayores desafíos que enfrentan las jóvenes crecientemente educadas es superar la barrera que enfrentan en el mercado de trabajo. Las mujeres jóvenes tienen mayor educación que los hombres jóvenes. Un 67.4% de las mujeres entre 15 y 29 años ha terminado la primaria (65.9% de los hombres) y un 26.8% la secundaria (23.2% de los hombres) (CEPAL, 2005). A pesar de estos mayores logros educativos de las mujeres, ellas tienen menos acceso al empleo y cuando acceden a un trabajo, éste es de peor calidad y con remuneraciones más bajas.

c. Maternidad temprana y responsabilidades familiares

La maternidad adolescente es un problema grave en la región, por cuanto registra una tendencia creciente, presenta un alto porcentaje de casos no deseados y coloca a las madres adolescentes en una perspectiva de exclusión social a largo plazo, pues la mayoría son pobres, con poca educación y son madres solteras.

La fecundidad adolescente es mucho más alta entre los grupos socioeconómicos más pobres y esto genera una serie de consecuencias negativas en el ámbito social, emocional y de salud para las jóvenes. Además, tienen un efecto probable de reproducción de la pobreza.

A pesar del descenso en la tasa global de fecundidad en la región, la fecundidad adolescente está aumentando y esto se expresa con fuerza a partir de la década de los años noventa. Para el grupo de 15 a 29 años, en 1987 era 65.1 y en 2003 había subido a 69.2.

De 16 países consultados, solamente en cinco (Belice, Chile, Guatemala, Nicaragua y Paraguay) esa tasa ha caído. América Latina es la región del mundo donde los nacimientos entre madres adolescentes (15 a 19 años) representan la mayor fracción del total de nacimientos (18%) y la tasa de fecundidad adolescente es la segunda más alta (75.7) solamente superada por África. (CEPAL-UNICEF, 2007). Esta tendencia ha llevado a una creciente concentración de la fecundidad en la juventud, particularmente entre jóvenes de menor nivel socio-económico.

La maternidad adolescente incide decisivamente en los patrones de empleo de las jóvenes y refuerza las desigualdades de género: representan obstáculos para que las jóvenes

¹⁰ El estudio señala que “...los empleadores entienden por buena presencia una persona que presente las siguientes características: “arregladitas”, “tez blanca”, “buena imagen”, “buenas condiciones físicas”, “delgadas”, “finitas”, entre otros” (Vera, 2006, p.34).

continúen su escolaridad y formación para el trabajo y queden mejor preparadas para enfrentar el mundo del trabajo. Las jóvenes madres en su gran mayoría viven con sus padres y se dedican a las actividades domésticas y al cuidado de sus hijos. No asisten a la escuela y tampoco ingresan al mercado de trabajo, y cuando lo hacen es en ocupaciones muy precarias y de mala calidad.

La desigualdad de género se potencia por el origen social. La fecundidad es mucho más frecuente entre adolescentes pobres. La tasa de fecundidad adolescente del quintil más pobre triplica y en algunos países de la región quintuplica al del quintil más rico (CEPAL, 2005). Es por lo tanto un factor de reproducción intergeneracional de la pobreza. Además, las adolescentes de hogares de menor ingreso tienen una maternidad más temprana y una trayectoria reproductiva más intensa.

Diversos estudios han demostrado que las jóvenes que han desertado del sistema escolar tienen mayor probabilidad de embarazarse. En su mayoría, son jóvenes que pertenecen a hogares pobres y enfrentan un entorno de carencias afectivas que se suman a las económicas, y que se traducen en falta de alternativas. Estos estudios han destacado que las políticas para enfrentar la fecundidad adolescente tienen que apoyar a los jóvenes de ambos sexos en su camino hacia la autodeterminación, facilitando el acceso a los medios para ejercerla y considerando el derecho a tener opciones educativas y laborales para el desarrollo de sus proyectos de vida. (Mariachiara, 2007)

La maternidad temprana es una de las razones que explican la sobrecarga de tareas reproductivas en adolescentes, tal como lo demuestra un estudio realizado en Chile, donde un significativo porcentaje de adolescentes se dedica a quehaceres del hogar en detrimento de sus oportunidades de desarrollo personal y escolar (Silva, 2005).

Hay una clara asociación entre la cobertura de la educación preescolar y la participación laboral de las mujeres. A modo de ejemplo, se presenta el caso de Chile. En el caso de los hogares con menores de entre 0 y 2 años donde existe cobertura de la educación preescolar, la tasa de participación de las mujeres es de un 64.5%. En cambio, en ausencia de cobertura, la tasa de participación alcanza apenas un 38.3%, tal como indica el cuadro 8. El acceso al cuidado infantil es mucho más determinante para la participación laboral de mujeres pertenecientes a hogares de menores ingresos, ya que no cuentan con los recursos para pagar por servicios de apoyo.

Cuadro 8
Chile
Tasa de participación de las mujeres en hogares con menores de 0 a 2 años,
según si algún menor asiste a establecimiento preescolar, 2003

Quintil	Sin menores que asisten	Con menores que asisten	Total
I	24.5	40.7	25.2
II	36.3	51.3	37.0
III	43.2	73.8	45.4
IV	53.6	89.2	55.9
V	63.2	75.5	65.0
Total	38.3	64.5	39.9

Fuente: OIT en base a datos de MIDEPLAN (CASEN 2003).

II. Políticas para promover trabajo decente y combatir las desigualdades y la exclusión social de los jóvenes

En la actualidad hay una creciente preocupación de los gobiernos por generar y dar visibilidad a las acciones dirigidas a la juventud. Sin embargo, las políticas públicas en materia de juventud son escasas y de bajo impacto efectivo desde una lógica de inclusión social. Lo juvenil tiende a estar presente en la agenda pública de manera poco articulada y en general con una connotación negativa, como un problema, sin que se perciba un marco político que dé sentido al conjunto de la oferta programática. Es esta última la que prima por sobre la política. La visión de los jóvenes está más bien centrada en los riesgos y las vulnerabilidades, más que en sus potencialidades.

Se requiere así un *pacto social para la inclusión social de jóvenes*: Una política de este tipo supone la construcción de acuerdos y consensos, una estrategia de transformación, mecanismos de intervención y considerables recursos. Se requiere un gran debate y alcanzar los mayores consensos posibles, a fin de que –en el marco de la debilidad institucional que caracteriza a una buena parte de los países de la región- esta política se convierta en política de Estado y resista el cambio de una gestión a otra.

Las políticas públicas están dirigidas a solucionar problemas políticos y demandas de determinados sectores sociales que tienen visibilidad pública y capacidad de presión, o bien la habilidad para influir o instalar sus demandas en la agenda pública, sea por la vía discursiva, de movilización o de opinión pública. De ahí que valga la pena preguntarse:

- Qué tan incluidas, a cuál nivel y en cuáles áreas están las temáticas y problemáticas juveniles en las agendas públicas;
- Cuál es la capacidad de presión de los jóvenes y que rol pueden y deben cumplir los propios jóvenes y sus organizaciones en el proceso de construcción de políticas, y
- Hasta qué punto las políticas de juventud y los programas dirigidos a los jóvenes intentan llegar a los grupos que viven situaciones de mayor discriminación y desventajas sociales y económicas (pobres, mujeres, indígenas, afro-descendientes).

Es preciso reconocer que hay una relación entre lo que se constituye como una representación normativa propia de la edad y de los jóvenes en la sociedad y el propio impacto de las acciones políticas. La conformación de las acciones y programas públicos no solamente responden a las concepciones vigentes, sino también pueden generar efectos en las imágenes dominantes que la sociedad construye acerca de los jóvenes y sus distintas expresiones socio-económicas. De esta forma, las políticas públicas de juventud no son un mero relato pasivo de las formas de concebir la condición juvenil, sino que pueden actuar activamente en la producción de nuevas representaciones. Bourdieu analiza la ambigüedad en el tratamiento de las imágenes de juventud, en que por un lado se combinan las representaciones de atributos positivos de los segmentos juveniles responsables por los cambios sociales y por otro se acentúa la dimensión negativa de los “problemas sociales”. No existe desde la teoría sociológica una construcción conceptual de “juventud” y ésta constituye justamente uno de los escollos para abordar esta realidad social. Es pertinente, por lo tanto, preguntarse con qué concepto de jóvenes estamos trabajando, más allá del criterio de edad, y reconocer los factores comunes tanto como lo que diferencia la situación de vida de los jóvenes de ambos sexos, urbanos, rurales, según situación de pobreza, origen étnico-racial, etc. .

Se pueden distinguir tres tipos de políticas de acuerdo a los paradigmas que las orientan (Krauskopf, 2003):

- Tradicionales, que enfocan el período juvenil como una transición hacia la adultez y su eje ordenador es su preparación para el futuro;
- Transicionales, que enfocan el período juvenil desde los problemas que amenazan al orden social o desde el déficit en las manifestaciones de su desarrollo, y
- Avanzadas, que se orientan al empoderamiento de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos del desarrollo y sujeto de derechos.

El concepto de jóvenes como sujetos de derechos implica políticas de juventud que no se reducen a la implementación de programas y acciones que amplíen la cobertura de satisfactores básicos, sino que incluyen programas que desarrollen la consecución de sus proyectos vitales. Y esto implica contar con su participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas de juventud. Es así como Touraine (1998) señala que “El principal objetivo de una política de la juventud es incrementar en los jóvenes la capacidad de comportarse como actores sociales, o sea modificar su entorno social para realizar proyectos personales” (Touraine, 1998: 78-79), reafirmando que el objetivo fundamental de la política de juventud debe ser “el fortalecimiento del espíritu de ciudadanía, que comprende a la vez la confianza en las instituciones y la conciencia de poder hacer escuchar su voz en ellas” (Touraine, 1998:87).

Se requiere superar:

- La acción sectorializada, realizada desde áreas tradicionales del estado, no concebida como política de juventud, con una escasa o nula articulación y coordinación de políticas, más bien una sumatoria de programas. Avanzar hacia política integral de juventud, y
- La concepción poco participativa de las políticas, superando la visión de jóvenes como objeto a sujeto de políticas. Esto se agrava por la baja articulación con organizaciones de jóvenes y baja presencia de jóvenes en organizaciones de sociedad civil y sindicatos y empleadores.

a. Políticas integrales

Avanzar hacia las metas propuestas en el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio “elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo” implica poner el tema del empleo en el centro de una política de juventud, la cual a su vez debe estar inserta al interior de la estrategia de desarrollo económico, tener una orientación de largo plazo y establecer medidas de mediano y largo plazo. Una política de juventud debe además articular los componentes sociales y económicos a fin de responder a las necesidades integrales de los y las jóvenes.

Un aporte para generar un marco de políticas conducente hacia el trabajo decente es la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93ª reunión (Ginebra, junio de 2005) la cual dice que “es preciso adoptar un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas y que esté orientado tanto a la oferta y la demanda de mano de obra como al volumen y la calidad del empleo.”

Esto implica dotar a los jóvenes de herramientas y espacios para que puedan acceder a una inserción equitativa en la vida económica, social y política y fortalecer los mecanismos de participación.

Reconociendo que las perspectivas de empleo de los jóvenes están determinadas por factores como el sexo, el origen étnico o racial, la clase social y su nivel educativo, las políticas de juventud deben considerar medidas específicas destinadas a paliar las desventajas particulares que enfrentan los grupos más excluidos.

Las políticas destinadas a mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes y la calidad de éstos no se restringen al área laboral. Las políticas educativas y de salud tienen un rol importante en este contexto, ya que están directamente relacionadas con las oportunidades laborales de los jóvenes.

Equidad en el sistema educativo: un requisito para equidad en el empleo

Las políticas educativas están estrechamente relacionadas con las de empleo, ya que proporcionan la base para una trayectoria laboral exitosa.

El logro de la equidad supone superar la tendencia de un modelo educativo universalista que no reconoce las condiciones de vida heterogéneas que enfrentan los jóvenes y que aunque aumenta la cobertura presenta serias desigualdades en la calidad y tiene sesgos excluyentes.

El modelo educativo debe incorporar en la preparación de los jóvenes el hecho que enfrentarán un futuro incierto, y que particularmente en los estratos más pobres, se incorporarán tempranamente –siendo aún adolescentes- al mercado de trabajo.

Además de enfrentar el déficit de cobertura y la deserción temprana que se concentran en jóvenes de hogares pobres, es necesario poner un mayor énfasis en la equiparación de la calidad de la educación y el desarrollo de programas que amplíen los horizontes de los jóvenes, en lugar de limitarlos, lo que aún tiende a suceder, según diversas investigaciones. La educación es, dentro del modelo doméstico tradicional, una de las pocas opciones socializadoras donde las mujeres actúan en ámbitos extra-hogareños y tiene la posibilidad de adquirir noción de sus derechos, lo cual debe ser potenciado.

En este contexto, es importante revisar la forma en que desde la educación se están tomando en cuenta los nuevos paradigmas productivos, como es el caso de la promoción de la equidad socio-económica y de género en el acceso y usos de las tecnologías de información y comunicación. La brecha digital ya no se encuentra en el acceso a medios informáticos, sino en el uso que se hace de ellos. Es así como la cátedra UNESCO “Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina” ha generado un programa para promover el uso de las TIC como una herramienta de inclusión social y económica y de acceso al mercado de trabajo en condiciones de mayor equidad (ver www.catunescomujer.org).

También es necesario considerar las brechas aún existentes entre la población blanca y afro descendiente e indígena en el acceso a la educación, lo cual más tarde se expresa en fuertes desigualdades en el mercado de trabajo. En la mayoría de los países de la región esta desigualdad es observable, pero no hay suficientes datos desagregados por origen racial y étnico de modo de hacerlas visibles. Brasil es de los pocos países que cuenta con esta información, lo cual ha contribuido a la formulación de políticas específicas. Es así como la

Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial ha promovido el desarrollo de medidas de acción afirmativa para las mujeres negras y para la juventud negra, con el objetivo de mejorar su acceso a todos los niveles del sistema educativo.

Acciones afirmativas en el área de la educación para afro descendientes e indígenas en Brasil

El debate más reciente sobre las políticas de acción afirmativa en Brasil se concentra en el tema de las cuotas para negros en las universidades públicas. La primera institución de enseñanza superior que adoptó esta medida fue la Universidad Estadual de Río de Janeiro (UERJ) en 2002. En los últimos años se han sumado a esta política otras universidades. Datos del Ministerio de Educación indican que, hasta agosto de 2006, 29 universidades públicas adoptaron el sistema de cuotas. 22 de ellas combinan criterios socio-económicos, étnicos y raciales, reservando plazas para estudiantes egresados de escuelas públicas, negros e indígenas.

Entre las acciones afirmativas en el campo de la educación desarrollados por el gobierno federal, se destaca el Programa Universidad para Todos (PROUNI) que concede becas para estudiantes pobres en instituciones privadas de enseñanza superior. Una proporción de las becas están reservadas para estudiantes afro descendientes e indígenas.

Por otra parte, el Ministerio de las Relaciones Exteriores, en conjunto con el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de la Justicia, han establecido un fondo de becas para la preparación de candidatos negros al concurso anual del Instituto Río Branco, institución educacional que prepara para la carrera diplomática.

Maternidad adolescente y empleo juvenil

Las políticas de promoción de trabajo decente para jóvenes deben estar vinculadas a las de salud sexual y reproductiva, ya que la maternidad temprana representa un obstáculo al desarrollo de una carrera laboral en igualdad de oportunidades y generalmente se convierte en un factor de reproducción intergeneracional de la pobreza. Las políticas de salud sexual y reproductiva están pensadas generalmente en función de las características y necesidades de la población adulta, diferente a la de los jóvenes que tienen menos autonomía y madurez. Se requieren programas preventivos que consideren atención especializada, información y acceso a métodos anticonceptivos, intervenciones integrales que incluyan consejería y principios de confidencialidad a fin de promover que los jóvenes acudan a estos servicios y lograr una reducción de la fecundidad adolescente. (Di Cesare, 2007)

Una importante parte de la literatura señala que la mejor manera de prevenir el embarazo adolescente es contar con opciones que den sentido y proyecciones de vida. Las intervenciones más importantes se dan, en primer lugar, al interior del sistema educativo, incentivando especialmente la permanencia de las jóvenes más pobres (la escuela opera como

“blindaje”). En segundo lugar están las posibilidades de acceder a la capacitación laboral y de asistir a las jóvenes en el tránsito de la escuela al trabajo.

Las jóvenes embarazadas o que ya son madres requieren de los apoyos necesarios para acceder y permanecer en el mercado de trabajo sin discriminaciones, con las garantías que otorgan las leyes de protección a la maternidad y accediendo a servicios de apoyo para conciliar las responsabilidades laborales y familiares.

Desde la primera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1919, cuando se adoptó el Convenio 3 sobre Protección de la Maternidad, la OIT ha mostrado una constante preocupación por el trabajo y las responsabilidades familiares. Es así como en 1952 se adoptó el Convenio 103¹¹ también sobre protección de la maternidad y en 1981 el Convenio 156 sobre Trabajadores con Responsabilidades Familiares (y la Recomendación 165). El Convenio 103 fue revisado en 2001 cuando se adoptó un nuevo Convenio sobre protección de la Maternidad (Convenio 183)

Las políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral incluyen los permisos de maternidad (a fin de proteger la salud de la madre y su hijo/a, así como el empleo de la madre), de paternidad (licencia para el padre por nacimiento de hijo/a) y parentales (licencia para el cuidado de hijo/a pequeño, en caso de enfermedad del niño o niña o para enfrentar una emergencia con respecto al hijo/a). La licencia parental viene luego del permiso de maternidad y de acuerdo a la Recomendación 165 sobre Trabajadores con Responsabilidades familiares (párrafos 3 y 22) debería tener la posibilidad de ser tomado por cualquiera de los padres.

b. Políticas de anti-discriminación

Las mujeres jóvenes han logrado aumentar su nivel educativo hasta superar en la mayoría de los países de la región al de los hombres (ver Anexo Estadístico, Cuadros 1 y 2). Sin embargo, estos logros educativos no encuentran una respuesta equivalente en el mercado de trabajo y ellas tienen mayores dificultades de inserción laboral, menores salarios y están sobre-representadas en el sector informal. Se requiere una estrategia clara de eliminación de la discriminación laboral como parte del pilar productivo y en función del logro de un crecimiento económico que promueva el trabajo decente.

- Generar estadísticas, procesar los datos y publicar regularmente los resultados, para hacer visibles las manifestaciones de la discriminación que viven los jóvenes (por razones de edad, género y por raza o etnia, entre otras causas de discriminación) y hacer un monitoreo de su evolución. La discriminación puede tomar la forma de barreras a la contratación, salarios más bajos y/o períodos de prueba mayores. Esto implica determinar los indicadores a través de los cuales se medirá la desigualdad y la discriminación (entre otros, indicadores de mercado de trabajo, ingresos, derecho de propiedad y acceso a recursos, educación, salud, acceso cargos de poder y representación política y gremial), y verificar si los instrumentos estadísticos y administrativos vigentes recogen la información necesaria (son pocos los países donde

¹¹ El Convenio 103 fue revisado en 2001 cuando se adoptó un nuevo Convenio sobre protección de la Maternidad (Convenio 183)

las encuestas de empleo recogen información sobre origen étnico o racial), si esta se procesa y se publica y difunde.

- Debido a que las jóvenes están en plena etapa reproductiva, la maternidad y las responsabilidades familiares (actuales o potenciales) pueden constituir un factor de discriminación para acceder a un empleo, lograr una promoción o puede ser usado como motivo de despido. En la mayoría de los países de la región existe un marco legal de protección de la maternidad y ésta se ha perfeccionado con la inclusión de medidas como la prohibición de la prueba de embarazo en los procesos de selección de personal. En varios países se están desarrollando medidas –tales como los permisos de paternidad- para promover una mayor responsabilidad conjunta de los padres en el cuidado de los hijos. Sin embargo, las prácticas discriminatorias asociadas a la maternidad y las responsabilidades familiares persisten, aun cuando se han vuelto menos evidentes e indirectas. De ahí la importancia de lograr una efectiva implementación de los Convenios 183 sobre Protección de la Maternidad y 156 sobre Trabajadores con Responsabilidades Familiares, logrando además que sus beneficios lleguen a las trabajadoras del sector informal.
- Desarrollar un marco normativo relativo a la no discriminación e igualdad en el trabajo, a fin de proteger a los grupos más vulnerables a sufrir discriminación, entre los cuales se encuentran los jóvenes y particularmente las mujeres jóvenes y jóvenes indígenas y afro descendientes de ambos sexos. De acuerdo a la Comisión de Expertos para el seguimiento de los Convenios de la OIT, el acoso sexual es considerado una forma de discriminación que cabe dentro de lo dispuesto por el Convenio 111. Afecta generalmente a las trabajadoras y especialmente a las jóvenes, generando menoscabo y afectando sus posibilidades de desarrollo de carrera. Una política de inclusión social para la juventud debe garantizar igualdad de oportunidades y abordar el fenómeno del acoso sexual, el que se encuentra ausente de la legislación de la mayoría de los países de la región.
- Lograr un efectivo cumplimiento de la ley a fin de garantizar los derechos de los jóvenes que se encuentran en situación de mayor exclusión social y vulneración de derechos es un desafío mayor. Reforzar las capacidades de las Inspecciones Laborales, capacitar a inspectores, facilitar la recepción y tramitación de quejas y denuncias y desarrollar labores preventivas, mecanismos de promoción del cumplimiento de la ley y campañas de información.
- Las propuestas anteriores requieren de cambios culturales para que sean efectivas. Para esto, es necesario desarrollar campañas de información y sensibilización sobre los derechos de hombres y mujeres jóvenes trabajadores y la importancia de avanzar hacia una sociedad libre de discriminación de todo tipo.

c. Políticas de empleo que promuevan la cohesión social y luchen contra la exclusión social de jóvenes

Las políticas macroeconómicas deberían incluir entre sus objetivos la generación de condiciones para impulsar el empleo para jóvenes. Esto implica promover el desarrollo de sectores con mayor potencialidad de generación de empleo para jóvenes, pero también debe ser parte de una estrategia más amplia, destinada a promover el pleno empleo, promover la calidad de los empleos y la productividad del trabajo (Rosas y Rossignotti, 2005). La

Estrategia Europea de Empleo ha establecido directrices –que se traducen en planes nacionales de empleo sometidos a un sistema de supervisión multilateral- ubicadas como parte de las estrategias económicas y sociales nacionales. Estas estrategias tienen objetivos claros en materia de igualdad de género y empleo juvenil. Así, el *Roadmap for equality between men and women 2006-2010* de la UE señala que “la igualdad de género es un derecho fundamental, un valor común de la UE y una condición necesaria para el cumplimiento de los objetivos de crecimiento, empleo y cohesión social de la UE”. Un proceso similar ha iniciado el MERCOSUR, y en la actualidad el Grupo de Alto Nivel de Empleo está discutiendo las directrices que orientarán los planes nacionales de empleo. Este tipo de institucionalidad de integración regional puede cumplir un papel muy importante en la promoción del empleo de jóvenes para la inclusión social.

No basta, sin embargo, con generar empleo. Hay un creciente número de jóvenes – especialmente provenientes de hogares pobres y pertenecientes a grupos indígenas o afro descendientes- que trabaja en la economía informal, en condiciones de inseguridad e inestabilidad, sin protección social ni derechos laborales. Entre estos jóvenes, las mujeres están sobre-representadas.

Además de revisar la legislación laboral a fin de garantizar la protección debida a estos trabajadores, es necesario desarrollar programas que amplíen sus oportunidades en condiciones de equidad, por ejemplo a través de la aplicación de metodologías intensivas de mano de obra en obras públicas, poniendo especial atención en brindar un acceso equitativo a hombres y mujeres.

Medidas orientadas tanto hacia la oferta como hacia la demanda, deben tener en consideración y focalizar su atención en aquellos grupos de jóvenes que se encuentran en situación de mayor desventaja. Es ampliamente reconocido que las mujeres enfrentan mayores desventajas, lo que ha llevado a señalar al Banco Mundial que “...además de programas y políticas de carácter general, se debe implementar programas que promuevan explícitamente la igualdad de género, porque las transiciones hacia la adultez a partir de los roles de género, limitan severamente la “voz” de las niñas o su acceso a información” (Banco Mundial, 2007).

d. Políticas activas de mercado de trabajo para la inclusión social y la igualdad de oportunidades de jóvenes

Los programas activos del mercado laboral han surgido como un importante instrumento de políticas de empleo. Su objetivo es principalmente aumentar la probabilidad que los desempleados encuentren trabajo, o que los casos de subocupación incrementen su productividad e ingresos. Incluyen los programas de capacitación, subsidios a la contratación y programas de empleo de emergencia, entre otros. Estos programas, adecuadamente formulados y dirigidos hacia los grupos sociales prioritarios, pueden tener un impacto en el aumento de la ocupación de los jóvenes y en la reducción de las brechas de desempleo por género y raza/etnia. Es sin embargo importante tener en cuenta que para esto, es necesario que incluyan como un objetivo explícito la promoción del empleo de las mujeres –así como de otros grupos que viven situaciones de exclusión- y el logro de mayores niveles de igualdad. Esto implica revisar los criterios de elegibilidad de estos programas y el establecimiento de metas cuantitativas, tanto en términos de la composición por sexo de sus beneficiarios como de los efectos esperados.

La evaluación de los resultados de los programas puestos en marcha en el marco de políticas activas de mercado de trabajo indica que, aun cuando se ubican en un marco de las políticas de integración social, en la práctica han terminado priorizando o beneficiando a aquellos con mejores condiciones (generalmente, grupos con mayor educación y origen socio-económico). De ahí que se plantea la necesidad de evitar programas de cobertura masiva y oferta indiferenciada que desconocen la heterogeneidad y situación de exclusión social de algunos grupos de jóvenes, particularmente en función del origen social, género, etnia y raza.

Tal como plantean Rosas y Rossignotti (2005:167) no todas las políticas activas incrementan las posibilidades de que los jóvenes beneficiados encuentren empleo. Indican que “han de evitarse los efectos contraproducentes, en particular los gastos inútiles (se hubiera logrado el mismo resultado sin el programa), los efectos de sustitución (los participantes que reciben subsidios reemplazan a personas ajenas al programa), el desbancamiento (la producción de las actividades subvencionadas sustituye a la de otras que no reciben subvenciones) y la criba de los mejores (si el programa ayuda a los trabajadores que ya tienen buenas perspectivas laborales)”.

Abad (2003), por su parte, sugiere el establecimiento de medidas de acción positiva, a fin de focalizar y especializar la oferta hacia jóvenes con condiciones de integración social menos establecidas y sólidas, poniendo especial atención en identificar y adaptar condiciones de accesibilidad que sean claramente favorables a estos grupos, y prestando especial atención a los aspectos de género.

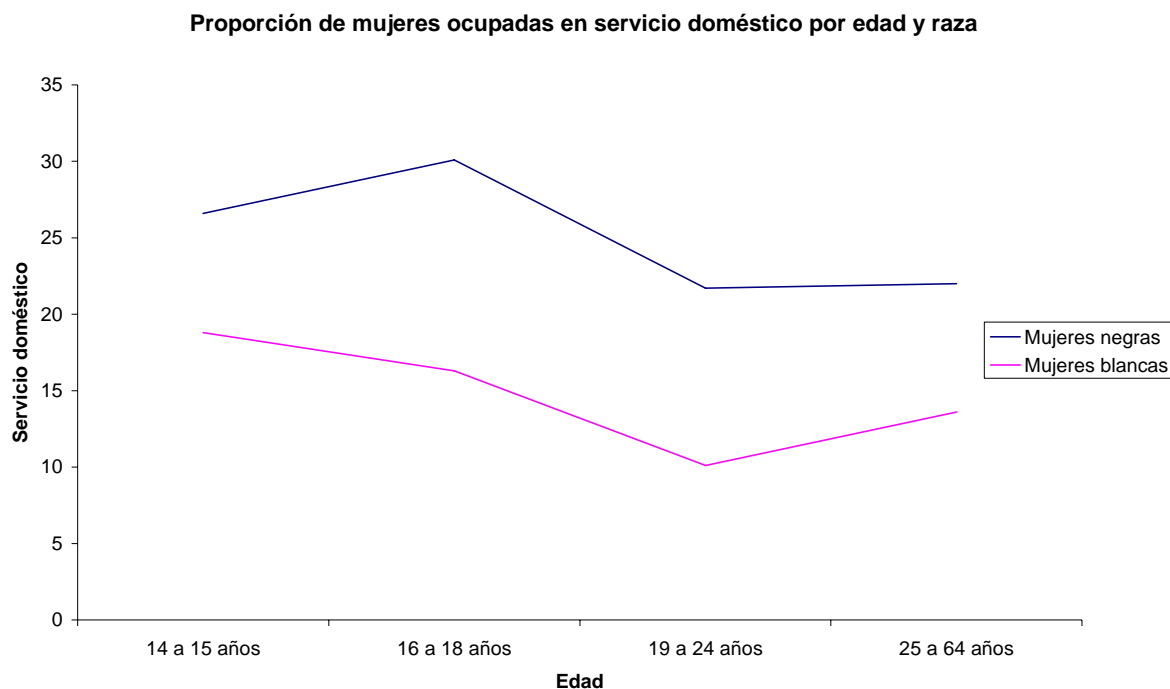
Se han generalizado en la región los programas de “empleo joven”, dirigidos a jóvenes especialmente de sectores populares, que incluyen acciones de capacitación en períodos de tiempo relativamente cortos. Algunos análisis de sus resultados indican que se han orientado a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, más que a una inserción laboral efectiva, lo que debe ser modificado.

e. Políticas para equiparar derechos y mejorar condiciones laborales de trabajadoras de servicio doméstico

Así como el sector de la construcción es la vía de ingreso al mercado de trabajo para la mayoría de los jóvenes provenientes de hogares pobres urbanos, para las mujeres jóvenes pobres urbanas o migrantes rurales esa vía es el servicio doméstico.

Alrededor de 11 millones de mujeres en América Latina son trabajadoras domésticas, lo que representa cerca del 16% de la fuerza de trabajo urbana femenina en la región. Una gran cantidad de ellas son adolescentes y jóvenes provenientes, en general, de familias campesinas pobres. Los grupos indígenas y afrodescendientes están sobre representados. Se vinculan al trabajo desde edades muy tempranas, quedando excluidas de la educación y la protección de sus derechos. Como muestra el gráfico 1 para el caso de Brasil, la proporción de jóvenes ocupadas en el servicio doméstico es especialmente alta en el grupo de adolescentes (entre 14 y 18 años) y siempre mayor entre las mujeres negras.

Gráfico 1
Brasil 2004



Fuente: Tomado de Cacciamali et al (2006)

El servicio doméstico no es como cualquier otra ocupación. Las trabajadoras conviven con la familia a la cual prestan sus servicios, desempeñando las tareas vinculadas a la reproducción de las condiciones necesarias para la vida cotidiana, a cambio de un salario. Los empleadores no son empresas sino familias, y el espacio de trabajo es la vivienda en que habitan los integrantes del hogar. Es, por lo tanto, un trabajo que se realiza en un ámbito privado, haciendo muy difícil su fiscalización. La trabajadora ejecuta esta labor de manera aislada de otras trabajadoras, lo cual incide en la escasa capacidad de organización y negociación por mejores condiciones de trabajo.

A pesar de la importancia de la tarea que ejecutan, las trabajadoras de servicio doméstico presentan los niveles más bajos de remuneración y protección social. Con una composición mayoritariamente femenina (sobre el 90%) es la principal opción ocupacional para las mujeres de menores niveles de educación e ingreso.

Se requiere revisar la legislación que cubre al servicio doméstico, ya que determina una situación especial, menos protectora que la que cubre al resto de los trabajadores. Por ejemplo, en la mayoría de los países de la región el salario mínimo de una trabajadora doméstica es inferior al salario mínimo legal y su jornada de trabajo es más larga. Hay casos en que la legislación no se refiere a la extensión de la jornada laboral, sino a un mínimo de horas de descanso. Además, tienen una muy baja cobertura de seguridad social y ejercicio de derechos laborales.

Una política de inclusión social para jóvenes debe incluir de manera prioritaria medidas tendientes a equiparar derechos de las trabajadoras domésticas, mejorar condiciones de trabajo y profesionalización de la actividad y promoción de su organización sindical.

f. Políticas para ampliar las oportunidades laborales de trabajadores con responsabilidades familiares

Las medidas sobre conciliación de vida laboral y familiar deben estar dirigidas al conjunto de trabajadores, tal como señala el Convenio 156, evitando presentarlo como un problema de las mujeres en general y de las madres trabajadoras en particular. El objetivo de la igualdad de género pasa por enfrentar el modelo persistente que sitúa a la mujer (incluso la mujer trabajadora) como responsable del cuidado de la familia y dirige hacia ella las medidas de conciliación, asumiendo que los hombres representan el modelo ideal de trabajador que no enfrenta responsabilidades familiares ni requiere por lo tanto medidas de conciliación. Esto implica abordar el entorno cultural del trabajo y la construcción social sobre el trabajador ideal, ya que estos comportamientos inciden en la persistencia de patrones de desigualdad de género, expectativas de empleadores y trabajadores e incluso el uso de beneficios como los permisos parentales por parte de los trabajadores.

Éste es un ámbito de particular relevancia para la igualdad de oportunidades de las mujeres jóvenes, quienes se encuentran en plena etapa reproductiva y muchas de ellas son objeto de discriminación por razones vinculadas a la maternidad y las responsabilidades familiares. Existe todavía la percepción generalizada de que la mujer es la principal responsable por el cuidado de las tareas domésticas y la familia y que esto es un impedimento para su dedicación completa al trabajo remunerado. En la práctica, la desigual distribución de las tareas domésticas, sumado a la insuficiencia de apoyo al cuidado infantil, constituyen barreras para su incorporación a la fuerza de trabajo, especialmente entre los grupos de menores ingresos. La evidencia muestra que los aportes de estas mujeres al ingreso del hogar son cruciales para superar la pobreza, lo cual refuerza la importancia de generar políticas públicas de cuidado infantil y apoyo a las responsabilidades familiares.

Se ha debatido cuál es el rol que le compete al Estado en materia de trabajo y familia. Las posiciones se sitúan en un amplio rango, desde aquéllas que consideran que le corresponde un alto grado de responsabilidad en la regulación y provisión de servicios de apoyo a quienes tienen responsabilidades familiares, hasta quienes consideran que éste es un asunto privado que debe ser manejado por las propias familias con el apoyo de las empresas y con una mínima intervención estatal.

Muchos países en desarrollo se sitúan más cerca de las políticas minimalistas, aunque casi todos ellos cuentan con regulaciones sobre protección de la maternidad. Existe el temor de no poder enfrentar los costos asociados a estos servicios, la idea de que la presencia de lazos familiares solidarios permitirá subsanar el cuidado infantil y que estos servicios aumentarán los costos de las empresas generando una menor competitividad.

Estudios de la OIT han demostrado, sin embargo, que una política de no intervención gubernamental tiene altos costos sociales y económicos para la sociedad. Si se considera que los temas de conciliación trabajo-familia son del ámbito “privado” y las soluciones fuera del ámbito de competencia del Estado, se buscarán “soluciones privadas” que tenderán a perpetuar las desigualdades sociales y de género. (Hein, 2005)

Las trabajadoras buscarán los arreglos para el cuidado de sus hijos de acuerdo a las alternativas de la oferta y los costos involucrados, con las siguientes consecuencias:

- Soluciones familiares sub-óptimas al centrar el cuidado en familiares a quienes no se remunera, principalmente abuelas y niñas que dejan la escuela para cuidar hermanos (o hijos en el caso de las adolescentes-madres). Un caso extremo es el de niños/as que quedan solos, sin adultos a cargo (expuesto a riesgos y con una alta incidencia de accidentes domésticos). En Chile, 42 000 niñas se dedican al cuidado de hermanos/as o hijos/as, en detrimento de su propio desarrollo;
- Incremento de las desigualdades, ya que las familias de mayores ingresos están en condiciones de pagar servicios de cuidado infantil de mayor calidad o contratar servicio doméstico, y
- Sub-utilización de las capacidades y educación de las mujeres, que no se pueden incorporar a la fuerza de trabajo por falta de apoyos para el cuidado de sus hijos. Situación más grave aún en el caso de familias de menores recursos y jefas de hogar.

La asignación de recursos estatales para el cuidado de hijos de trabajadores/as se justifica desde la dimensión de la equidad social. Hay varios factores relevantes para determinar si los servicios de cuidado infantil son apropiados para padres trabajadores:

- Jornada de atención (horarios compatibles con la jornada de trabajo);
- Grado de flexibilidad del servicio que se ofrece;
- Ubicación (distancia del domicilio, el trabajo y el jardín infantil o sala cuna);
- Calidad del servicio (no solamente como un estándar mínimo sino en términos de asegurar una baja disparidad entre instituciones), y
- Costo.

Algunas fórmulas han dado buenos resultados en otros países y se pueden evaluar para su aplicación en la región:

- Subsidio estatal con cargo a la seguridad social para el pago de “cuidadoras certificadas” de niños menores de 6 años (Francia) o de instituciones que reciben hijos de trabajadores de ingresos bajos y medios (Inglaterra);
- Beneficios impositivos para servicios de cuidado infantil (por ejemplo exentos de IVA en Australia);
- Beneficios impositivos para empleadores. En Holanda los empleadores cubren un porcentaje (determinado por negociación colectiva) de los costos de cuidado infantil (si ambos padres trabajan los empleadores comparten estos costos) y un 30% de sus aportes son deducibles de impuesto. En Inglaterra se considera que los costos de cuidado infantil que pagan los empleadores son parte de los costos de contratación de personal y deducibles de impuesto, y
- Otras medidas con buenos resultados para el alivio de las tareas que enfrentan trabajadores/as con responsabilidades familiares se refieren a la flexibilización de los horarios de atención de servicios públicos, los cuales generalmente no son

compatibles con la jornada de trabajo (medida que se ubica en la línea de la Recomendación 165, párrafo 32).

Diversos países de la región cuentan en su legislación laboral con provisiones que establecen la obligatoriedad de disponer de servicios de sala cuna para hijos/as de trabajadoras, disponibles en la mayor parte de los casos solamente en empresas formales. Considerando la gran cantidad de trabajadoras jóvenes informales con hijos, se hace necesario desarrollar programas de cuidado infantil de amplia cobertura, que no tengan la condicionalidad de un vínculo laboral formal.

Conclusiones

Las juventudes de la región forman parte de un conjunto heterogéneo –pluricultural y multiétnico- expuesto a distintos grados de exclusión social. Aunque la discriminación y la desigualdad son generalizadas en toda la región, existen realidades nacionales que marcan enormes diferencias entre países. Una situación similar se observa al interior de los países. A las desigualdades en las oportunidades para lograr un trabajo decente que enfrentan los jóvenes según el nivel socioeconómico de sus hogares, se agregan las desventajas que viven las mujeres y los jóvenes indígenas y afro-descendientes de ambos sexos. Las mujeres indígenas y afro-descendientes son las que sufren mayor déficit de trabajo decente.

Existe una creciente preocupación, tanto de los gobiernos nacionales como de la comunidad internacional, por generar políticas públicas de juventud, para combatir las desigualdades y la exclusión social que sufren amplios grupos de hombres y mujeres jóvenes.

Las políticas para promover trabajo decente y la inclusión social y combatir las desigualdades y la exclusión social de los jóvenes deben dotarlos de herramientas y espacios para que puedan acceder a una inserción equitativa en la vida económica, social y política y fortalecer los mecanismos de participación. Deben además considerar medidas específicas destinadas a paliar las desventajas particulares que enfrentan los grupos más excluidos. Las políticas destinadas a mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes y la calidad de éstos, no se restringen al área laboral. En este marco, se reconoce la importancia de promover políticas integrales, en las cuales el empleo juega un papel crucial, entendiendo que otras políticas tales como las de educación y salud están además estrechamente relacionadas.

Una estrategia clara de eliminación de la discriminación laboral como parte del pilar productivo y en función del logro de un crecimiento económico que promueva el trabajo decente es otro eje estructurante. Entre las medidas de una política de este tipo están el desarrollo de indicadores para hacer visible las manifestaciones de la discriminación en el trabajo y monitorear el impacto de las políticas para combatirla; perfeccionar el marco normativo y su efectiva implementación; fortalecer el rol de las Inspecciones Laborales y de las organizaciones sociales, y generar campañas de sensibilización e información que contribuyan a un mayor respeto de los derechos laborales.

Las políticas de empleo juvenil no pueden concebirse al margen de las políticas de empleo y las estrategias económicas y sociales nacionales. Incluir objetivos claros en materia de igualdad de género y empleo juvenil en estas estrategias ayudará a generar las condiciones para impulsar el empleo para jóvenes a través del desarrollo de sectores con mayor

potencialidad de generación de empleo para jóvenes y también para promover el pleno empleo y mejorar la calidad de los empleos y la productividad del trabajo.

Los programas activos del mercado laboral han surgido como un importante instrumento de políticas de empleo. Estos programas, adecuadamente formulados y dirigidos hacia los grupos sociales prioritarios, pueden tener un impacto en el aumento de la ocupación de las mujeres y los hombres jóvenes y en la reducción de las brechas de desempleo por género y raza/etnia.

Un área de particular relevancia para la igualdad de oportunidades de las mujeres jóvenes, quienes se encuentran en plena etapa reproductiva, son las políticas de protección a la maternidad y apoyo a las responsabilidades familiares. La desigual distribución de las tareas domésticas y la insuficiencia de apoyos al cuidado infantil constituyen barreras al empleo, especialmente entre los grupos de menores ingresos. La evidencia muestra que los aportes de estas mujeres al ingreso del hogar son cruciales para superar la pobreza, lo cual refuerza la importancia de generar políticas públicas y destinar recursos en esta área.

Por último es necesario destacar la necesidad de fortalecer la presencia de mujeres y hombres jóvenes en las organizaciones sociales y en la negociación colectiva y otras instancias de diálogo social. Este es un requisito fundamental para avanzar hacia políticas de juventud que recojan la voz de los jóvenes, lo que ha sido recogido por la Central Internacional Sindical (CIS) que en su Congreso de constitución estableció cuotas para mujeres y para jóvenes.

Bibliografía

- ABAD, Miguel. *Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil en Colombia*. En: Políticas públicas de juventud en América latina: políticas nacionales. Santiago: CIDPA Ediciones, 2003.
- BANCO MUNDIAL,. World Development Report 2007. World Bank. Washington D.C.: The World Bank, 2007.
- CACCIAMALI, Maria Cristina, JOSE-SILVA Maria de Fatima, BOMBACH Luciano y TATEI Fabio, *Inserção e políticas para o adolescente e o jovem no Mercado de trabalho brasileiro*. San Pablo: CONAETI, 2006
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL, 2007
_____. *Panorama Social de América Latina*. Santiago, CEPAL, 2005.
- DI CESARE, Mariachiara. *Patrones emergentes en la fecundidad y la salud reproductiva y sus vínculos con la pobreza en América Latina y el Caribe*, Serie Población y Desarrollo No.72. Santiago: CEPAL, 2007
- FARES, Jean; MONTENEGRO Claudio y ORAZEM, Peter. *How are youth faring in the labor market? Evidence from around the world*. Working Paper S4071. Washington DC: The World Bank, 2007
- FRASER, Nancy. 1997 *Lustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'post-socialisata'*. Bogotá: Siglo del Hombre editores, 1997.
- HEIN, Catherine. *Reconciling work and family responsibilities. Practical ideas from global experience*. Geneva: ILO, 2005.
- KRAUSKOPF, Dina, *La construcción de políticas de juventud en Centroamérica*. En: Políticas públicas de juventud en América latina: políticas nacionales. Santiago: CIDPA Ediciones, 2003.
- MENDELSON, Sue Joan, *Parental influence and women's careers*. En: Paula Dubeck and Dana Dunn (ed.) *Workplace/Women's Place* Los Angeles, California: Roxbury Publishing, 2006.
- OIT. *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003*. Ginebra: OIT, 2003.
- OIT. *I Oficina da comissão nacional para a erradicação do trabalho infantil (CONAETI) sobre geração de trabalho decente para adolescentes*. São Paulo: OIT, 2006
- ORENSTEIN, Peggy, *Shortchanging girls. Gender Socialization in school*. En: Paula Dubeck and Dana Dunn (ed.) *Workplace/Women's Place* Los Angeles, California: Roxbury Publishing, 2006.

- RIBANDO, Claire, *Gangs in Central America* Washington DC: Congressional Research Service, 2006.
- ROSAS, Gianni y ROSSIGNOTTI, Giovanna, *Empezar bien el milenio, con empleo decente para jóvenes*. Revista Internacional del Trabajo, vol. 124 No. 2 Ginebra: OIT, 2005
- SAUMA, Pablo *Guatemala: desigualdades étnicas y de género en el mercado de trabajo*. En: Desigualdades entrecruzadas. Pobreza, género etnia y raza en América Latina Lima: OIT, 2004.
- SILVA, Nelson do Valle. *Uma nota sobre raça social*. En: *Estudos Afro-Asiáticos*, N° 26. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes, 1994.
- TEZANOS, José Félix. *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2001.
- TOBACH, Ethel. y ROSSOF, Betty. *Challenging racism and sexism: Alternatives to genetic explanations*. Nueva York: The Feminist Press at the City University of New York, 1994.
- TOMEI, Manuela. *Análisis de los conceptos de discriminación y de igualdad en el trabajo*. En: Número Monográfico: Igualdad en el trabajo, Revista Internacional del Trabajo, vol. 122, N° 4. Ginebra: OIT, 2003.
- TOURAINÉ, Alain, *Un mundo que ha perdido su futuro*. En: Touraine, A. y otros, ¿Qué empleo para los jóvenes?: hacia estrategias innovadoras. Buenos Aires: Tecnos, 1988..
- UNESCO. *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo*, Paris: UNESCO, 2007.
- VERA ROJAS, Patricia *La discriminación en los procesos de selección de personal* Documento de Trabajo No.46, Infocus Declaración. Ginebra: OIT, 2006)
- WELLER, Jurgen, *Los jóvenes y el empleo en América Latina*. Mayor, GTZ Santiago: CEPAL, 2005.
- WOLA, *Pandillas juveniles en Centroamérica: Cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención*. Washington DC: WOLA, 2006.

Anexo Estadístico

CUADRO 1
Población de 15 a 24 años de edad, según años de instrucción,
zona urbana, 2005
(En porcentajes)

País	0 a 5 años		6 a 9 años		10 a 12 años		13 años y más	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Argentina (Gran Buenos Aires)	3.0	1.7	32.6	23.2	49.8	55.9	14.5	19.1
Bolivia a/	5.6	11.4	31.6	31.1	46.3	41.5	16.5	16.0
Brasil	17.5	12.4	40.9	38.4	36.8	42.4	4.8	6.8
Chile b/	2.0	1.1	29.3	27.2	50.9	52.7	17.9	19.0
Colombia f/	12.0	9.8	30.1	26.5	36.1	39.3	21.8	24.4
Costa Rica	5.5	4.4	53.6	49.1	30.2	32.7	10.7	13.7
Ecuador	5.4	5.4	35.3	32.8	43.3	43.2	15.9	18.6
El Salvador	15.0	14.6	39.9	41.1	32.9	31.9	12.1	12.4
a/ Guatemala	19.9	29.8	46.9	39.7	26.2	23.4	6.9	7.1
a/ Honduras b/	18.1	14.3	53.4	51.6	21.5	25.7	7.0	8.3
México d/	4.0	4.2	47.7	43.2	33.2	34.5	15.2	18.2
Nicaragua	23.5	16.4	49.0	44.0	21.3	30.5	6.2	9.1
c/ Panamá	2.3	2.0	40.8	29.9	40.9	46.7	16.0	21.4
Paraguay (Asunción)	3.4	3.7	39.1	38.6	46.5	44.1	11.0	13.6
Perú b/	3.5	4.2	26.7	25.0	49.1	46.5	20.8	24.3
República Dominicana	12.4	8.0	37.1	32.6	36.4	41.4	14.1	18.0
Uruguay	4.0	2.4	48.9	42.0	34.6	38.8	12.4	16.7
Venezuela (Rep.Bol.de) e/	10.7	6.1	44.5	36.8	30.8	35.5	13.9	21.6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Notas: a/ Año 2004.

b/ Año 2003.

c/ Año 2001.

d/ A partir de 1996 en México y de 1997 en Argentina, se dispuso de antecedentes que permiten calcular el número de años de estudio. Las cifras anteriores corresponden a estimaciones a partir de las categorías primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa y superior.

e/ A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite desglosar la información en zonas urbanas y rurales. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

f/ A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta cubría alrededor de la mitad de dicha población, con la única excepción de 1991, año en el que se realizó una encuesta de carácter nacional. Por lo tanto, las cifras de 1980 y 1990 se refieren solo a ocho ciudades principales.

CUADRO A2
Población de 15 a 24 años de edad, según años de instrucción,
zona rural, 2005
(En porcentajes)

País	0 a 5 años		6 a 9 años		10 a 12 años		13 años y más	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Argentina (Gran Buenos Aires)	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia a/	20.9	33.6	40.2	38.3	35.1	26.7	3.8	1.4
Brasil	48.0	36.0	36.9	42.8	14.6	20.1	0.5	1.1
Chile b/	6.2	4.5	46.5	44.0	43.3	45.2	3.9	6.3
Colombia f/	-	-	-	-	-	-	-	-
Costa Rica	15.8	12.4	61.7	60.4	17.9	21.2	4.6	6.0
Ecuador	14.3	13.4	56.5	53.6	26.4	28.2	2.8	4.8
El Salvador	38.9	38.9	45.8	44.0	14.2	15.4	1.2	1.6
a/ Guatemala	52.0	64.2	41.4	30.1	6.3	5.6	0.4	0.1
a/ Honduras b/	48.6	42.0	47.4	52.6	3.6	4.8	0.5	0.6
México d/	12.4	13.7	56.1	58.1	25.0	22.0	6.5	6.2
Nicaragua	64.2	56.4	30.7	36.0	4.7	6.5	0.4	1.0
c/ Panamá	11.7	13.9	58.1	50.3	25.7	26.7	4.5	9.1
Paraguay (Asunción)	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú b/	14.4	26.1	48.7	46.2	31.4	20.9	5.5	6.8
República Dominicana	25.1	17.8	41.5	38.4	28.4	35.2	5.0	8.6
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela (Rep.Bol.de) e/	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Notas: a/ Año 2004.

b/ Año 2003.

c/ Año 2001.

d/ A partir de 1996 en México y de 1997 en Argentina, se dispuso de antecedentes que permiten calcular el número de años de estudio. Las cifras anteriores corresponden a estimaciones a partir de las categorías primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa y superior.

e/ A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite desglosar la información en zonas urbanas y rurales. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

f/ A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta cubría alrededor de la mitad de dicha población, con la única excepción de 1991, año en el que se realizó una encuesta de carácter nacional. Por lo tanto, las cifras de 1980 y 1990 se refieren solo a ocho ciudades principales.