

**Instituto
Iberoamericano
para la Educación
y la Productividad**



**Empleo juvenil
y emprendimiento**
en América Latina y el Caribe

Informe completo



© Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

Dante Mossi, presidente ejecutivo

El **BCIE** es una institución financiera multilateral de desarrollo, con carácter internacional. Sus recursos se invierten continuamente en proyectos con impacto en el desarrollo para reducir la pobreza y las desigualdades, fortalecer la integración regional y la inserción competitiva de los socios en la economía mundial, otorgando especial atención a la sostenibilidad del medio ambiente.

bcie.org

OEI

© Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

Mariano Jabonero, secretario general

La **OEI** es el mayor organismo de cooperación multilateral entre países iberoamericanos de habla española y portuguesa. Concebimos la educación, la ciencia y la cultura como herramientas para el desarrollo humano y generadoras de oportunidades para construir un futuro mejor para todos.

El **Instituto Iberoamericano para la Educación y la Productividad** de la OEI se crea en 2019 con el objetivo de mejorar la competitividad y la productividad en el espacio iberoamericano desde la educación y la ciencia y a través de la cooperación. El instituto aglutina al sector empresarial y académico, así como a las principales organizaciones del ámbito de la educación y el desarrollo social y económico de la región iberoamericana.

oei.int

Este documento fue elaborado bajo el convenio marco de colaboración entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) firmado el 4 de febrero de 2021 a través de la Oficina del Economista Jefe (OEJ) y del Instituto Iberoamericano para la Educación y la Productividad, respectivamente.

Autores - Equipo de investigación: Gonzalo Zunino; Miriam Preckler (OEI); Fedora Carbajal; Paola Cazulo; Luis Ortiz.

Coordinación: Carlos Gallegos (BCIE) y Elisa Cantueso Jiménez (OEI)

A la realización de este trabajo contribuyeron por parte de la OEI: Mariano Jabonero Blanco (secretario general) y Andrés Delich (secretario general adjunto); y por parte del BCIE: Armando E. Navarrete (economista principal); Pablo Flores (economista sénior), Fanny Vargas (economista sénior).

Proyecto gráfico y maquetación: Cálamo y Cran

Publicado: abril 2022

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

Empleo juvenil y emprendimiento en América Latina y el Caribe



El problema de la inserción laboral juvenil es un fenómeno ampliamente documentado en la literatura económica que ha generado una creciente reacción de las autoridades en materia de políticas públicas. Este fenómeno es particularmente relevante en América Latina y el Caribe. A modo de ejemplo, la OIT (2020) señala que la tasa de desempleo urbano entre los jóvenes latinoamericanos y caribeños de entre 15 y 24 años triplicó la tasa de los adultos y fue más del doble que la tasa general de desempleo promedio en la región en 2018. Esta situación se agravó con la pandemia de la COVID-19, durante la cual el desempleo juvenil alcanzó el guarismo más elevado desde que se llevan registros.

Adicionalmente, parte importante de los jóvenes que sí consiguen ocupación en la región se ve obligada a aceptar empleos en la economía informal, lo que en general implica precarias condiciones laborales, sin protección ni beneficios, y con bajos niveles de productividad y salarios. Finalmente, resulta muy significativo el número de jóvenes en la región que no estudian ni trabajan, debido en gran parte a la frustración y el desaliento por la falta de oportunidades en el mercado laboral, de manera que los problemas de inserción, en muchos casos, terminan por manifestarse también en bajas tasas de participación laboral.

Estas dificultades de inserción laboral no solo representan un problema a corto plazo para los jóvenes, sino que pueden tener consecuencias relevantes de mediano y largo plazo en el proceso de acumulación de capital humano a nivel individual y en la economía a nivel global, si el fenómeno es extendido. En particular, los estudios vinculados a efectos cicatrices o *scarring* (en la literatura en inglés) nos alertan de que los problemas de inserción laboral en la juventud pueden generar impactos persistentes que perjudiquen el proceso de acumulación

de capital humano de los trabajadores, afectando sus posibilidades de ingresos y productividad en el futuro.

Atendiendo a este contexto, este trabajo profundiza en el diagnóstico de la situación laboral de los jóvenes, al tiempo que realiza un mapeo de las políticas públicas existentes en un conjunto concreto de países socios del BCIE que incluye, en la medida en que la información lo permite, a Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Una vez consolidado el diagnóstico, se busca indagar sobre la consistencia o inconsistencia de las políticas con los problemas identificados aportando recomendaciones de políticas públicas.

Los principales resultados de este informe pueden resumirse en los siguientes puntos:

Los jóvenes de los países analizados se enfrentan a problemas relevantes de inserción laboral.

Cuando se analiza el desempeño laboral de los jóvenes, se percibe que constituyen un grupo poblacional con importantes problemas de inserción en los países objeto de estudio. Se observan menores tasas de participación y empleo en conjunto con mayores tasas de desempleo. De esta forma, en línea con los hallazgos previos para la región, este documento da cuenta de que la inserción laboral juvenil es un problema relevante en estos países.

Tabla A. Tasas de actividad, ocupación y desempleo total y juvenil* en la región (último año disponible, porcentaje).

Período	País	Total					
		TA		TO		TD	
		Total	Juvenil	Total	Juvenil	Total	Juvenil
2019	Panamá	66,58	57,69	63,31	49,51	4,91	14,18
2019	El Salvador	61,12	54,35	57,25	48,30	6,32	11,12
2018	Rep. Dominicana	67,32	60,09	63,20	52,93	6,12	11,91
2019	Argentina	60,09	50,82	54,74	41,79	8,90	17,76
2019	México	60,89	53,77	58,85	50,57	3,35	5,95
2019	Costa Rica	62,88	59,00	55,07	44,16	12,42	25,15
2019	Honduras	57,37	49,47	53,59	44,20	6,60	10,65
2010 II	Guatemala	61,62	63,25	60,45	61,36	1,89	2,99
2019 - ENERO	Colombia	64,12	53,38	55,92	42,67	12,80	20,06
2012 II	Nicaragua	77,71	74,14	73,77	68,88	5,07	7,09

*Nota: Personas entre 15 y 29 años.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de los países seleccionados.

2

La brecha de género persiste en los indicadores de empleo juvenil.

La brecha de género sigue siendo muy importante en el caso de la población juvenil, lo que es particularmente preocupante. En promedio, para el conjunto de países considerados, tanto la tasa de actividad juvenil como la tasa de empleo juvenil es 25 p. p. (puntos porcentuales) menor en las mujeres. Para ambas tasas, esta brecha alcanza los 45 p. p. en el caso de Guatemala y los 30 p. p. en El Salvador y Honduras; a su vez, la brecha de género en la tasa de desempleo juvenil alcanza en promedio los 6 p. p., siendo el doble de la que se observa en promedio para el total de trabajadores de la economía (3 p. p.). En el caso de Colombia, Costa Rica y Panamá, la brecha llega a superar los 11 p. p.

3

Los problemas de inserción son generalizados en la población juvenil, aunque se manifiestan de forma diferenciada según los logros educativos y la zona de residencia.

Los jóvenes con nivel educativo medio (secundaria completa o incompleta) son los que registran mayores obstáculos para obtener empleo, lo que se evidencia en menores tasas de ocupación y más desempleo. Esta característica se observa tanto a nivel urbano como rural. Las dificultades de inserción, si bien siguen estando presentes, disminuyen moderadamente tanto en los segmentos de mayor nivel educativo (terciaria completa o incompleta), fundamentalmente en el ámbito urbano, como en los de menor nivel educativo (como máximo primaria completa).

Por otra parte, los problemas de calidad del empleo, aproximados por el porcentaje de informalidad, muestran en general un patrón decreciente según asciende el nivel educativo. Esto es, la informalidad es comparativamente menor en los jóvenes con más educación y mayor en los de menor nivel de educación formal, alcanzando en estos casos niveles muy elevados. Esta característica podría significar que en los jóvenes menos educados la mayor tasa de ocupación, relativa a aquellos con nivel educativo intermedio, puede deberse a una mayor flexibilidad para aceptar peores condiciones laborales.

4

Las mayores dificultades de inserción laboral no se explican necesariamente por un peor perfil educativo de los jóvenes respecto a los adultos.

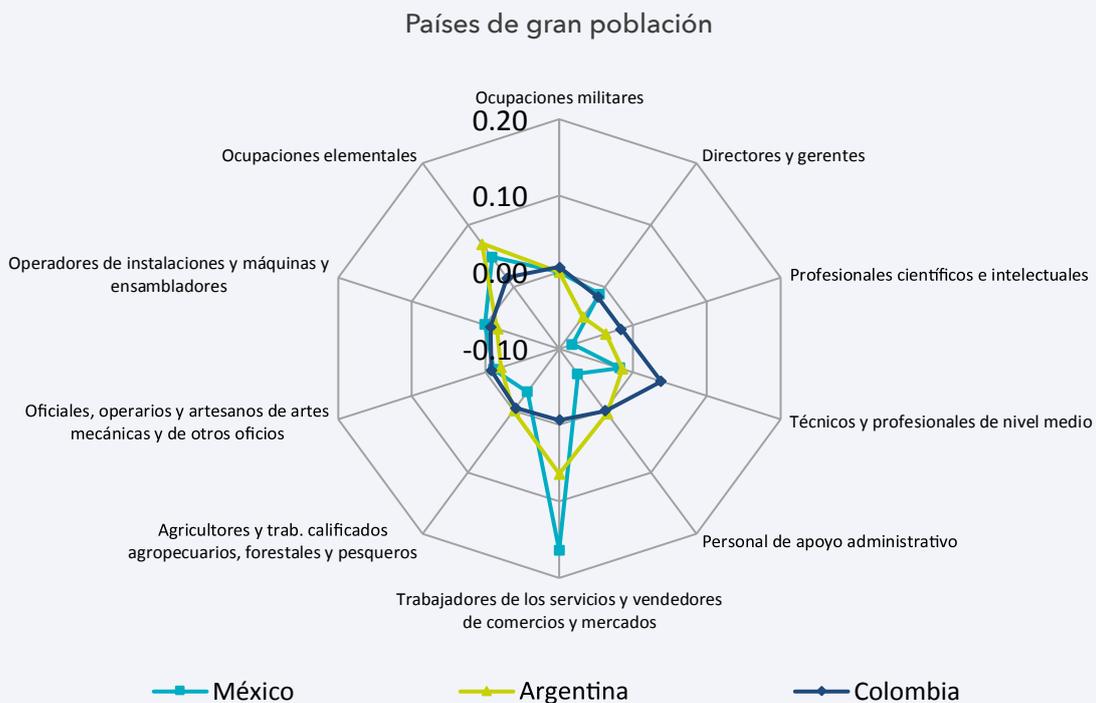
Para todos los países considerados, el promedio de los años de estudio de la población de entre 15 y 29 años supera al de la población en edad de trabajar. En este sentido, esto representa una ventaja en términos de capital humano de la población joven en comparación con la población adulta. A su vez, en todos los casos, las mujeres jóvenes llevan una leve ventaja sobre los varones, constatándose la tendencia generalizada en América Latina de que el desempeño juvenil femenino en el sistema educativo aventaja (más o menos marcadamente) al desempeño juvenil masculino.

La inserción laboral de la población juvenil es similar a la población adulta, aunque con un sesgo hacia empleos de peor calidad.

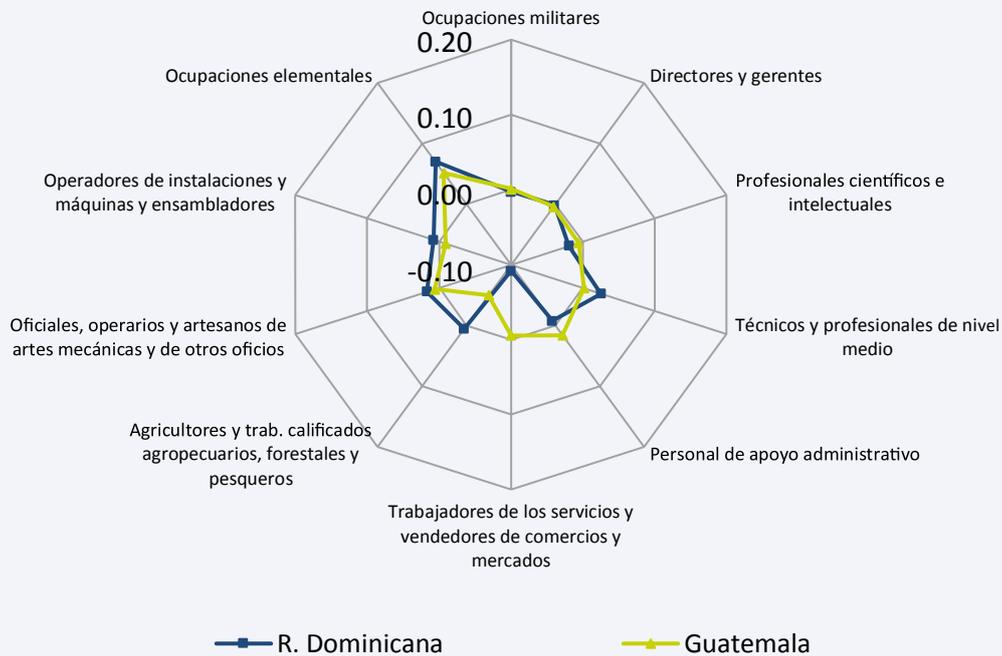
En términos generales, los trabajadores de la mayor parte de los países considerados se ocupan mayoritariamente en las categorías de “trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados”, “ocupaciones elementales” y “oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios”. En contraste, las ocupaciones identificadas como “directores y gerentes” y “profesionales científicos e intelectuales” son las que menor peso relativo tienen (representan entre un 3% y un 12% del total).

Para los jóvenes, el perfil de inserción laboral es similar al promedio poblacional, aunque con un sesgo hacia las ocupaciones de menor calificación. A modo de ejemplo, las ocupaciones correspondientes a “directores y gerentes” y a “profesionales, científicos e intelectuales”, caracterizadas por un mayor nivel educativo promedio de sus trabajadores, muestran sistemáticamente una ratio menor dentro del empleo juvenil en relación con el promedio poblacional. En sentido contrario, las ocupaciones correspondientes a “trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” y las “ocupaciones elementales” muestran en la gran mayoría de los países analizados una importancia superior en el caso del empleo juvenil con respecto al empleo promedio de la economía. Finalmente, en las demás categorías no se observa un patrón claro entre los diferentes países respecto a la existencia de sesgos, positivos o negativos, de los jóvenes a la hora de insertarse en ese tipo de ocupaciones.

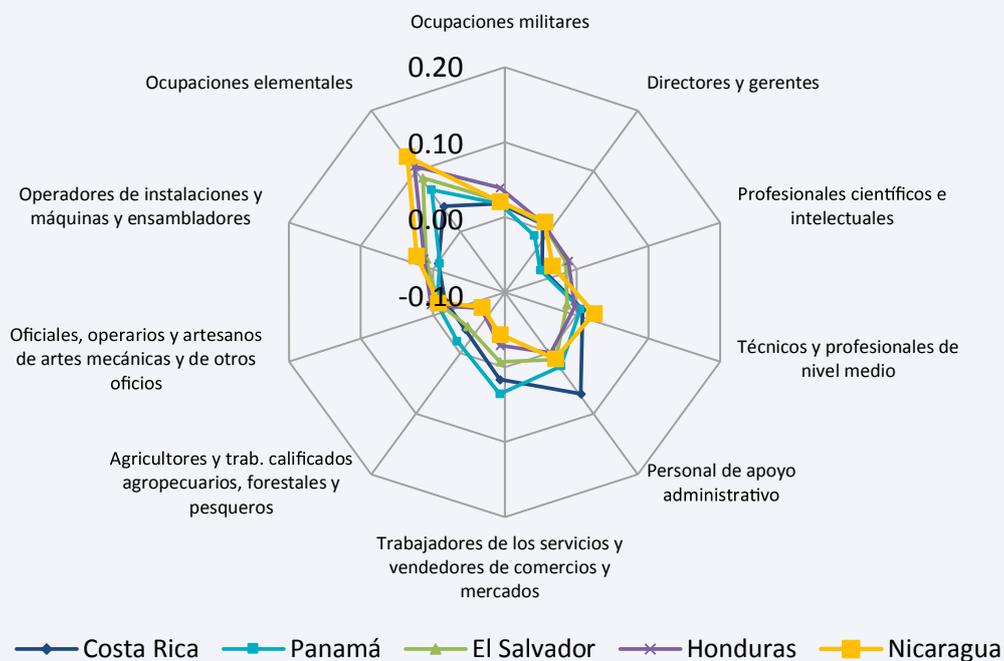
Figura A. Sesgo en la inserción laboral juvenil –diferencia en puntos porcentuales entre la proporción de ocupados jóvenes y la proporción de ocupados totales por categoría de ocupación (CIUO 08)–.



Países de mediana población



Países de pequeña población



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de los países seleccionados.

El sesgo identificado implica que, tal como señala la OIT (2020) para el conjunto de América Latina, los jóvenes de los países incluidos en este estudio no solamente tienen mayores dificultades de inserción laboral, sino que también, en caso de lograr trabajar, tienden a hacerlo en ocupaciones que en promedio representan empleos caracterizados por menores salarios, mayor informalidad y riesgo de automatización y menores requerimientos de educación formal.

Se evidencia un sesgo de los jóvenes hacia el empleo dependiente en detrimento del emprendimiento independiente.

En todos los países analizados el porcentaje de trabajadores independientes entre los jóvenes es entre 4 y 12 p. p. menor al observado para el promedio del empleo. Este sesgo no solo se observa a nivel global, sino que también existe de forma generalizada en todas las categorías de ocupación, tanto en las ocupaciones caracterizadas por mayores niveles de salario y productividad, donde el trabajo independiente se asocia mayormente a una opción de los trabajadores, como en aquellas en donde los salarios y las habilidades demandadas son menores, y por lo tanto el emprendimiento pueda vincularse más a una estrategia de supervivencia que a una elección propia de los trabajadores.

Este resultado podría asociarse a las dificultades específicas que enfrentan los jóvenes para el desarrollo de emprendimientos independientes como, por ejemplo, acceso a crédito, lo que podría dar lugar a políticas públicas activas para reducir dichas dificultades, políticas de subsidio o garantías públicas en el financiamiento de microemprendimientos juveniles o políticas de apoyo técnico y seguimiento de estos emprendimientos. No obstante, también podría estar presente un sesgo de preferencias hacia el empleo dependiente. Sería importante profundizar en la investigación sobre este aspecto en los diferentes países para contar con una mayor comprensión del fenómeno y poder diseñar mejores políticas.

Aunque a nivel agregado el nivel educativo de los jóvenes es superior al de la población adulta, una proporción significativa de los mismos no tiene un perfil compatible con los requerimientos asociados a los empleos de mayor productividad.

Es destacable una importante heterogeneidad en el perfil educativo de los jóvenes que deja en evidencia la existencia de una proporción elevada de la oferta juvenil (en torno al 80%) con un nivel educativo incompatible para desempeñarse en las ocupaciones más demandantes en términos de escolarización, caracterizadas por mayores salarios y menor informalidad.

Las tendencias recientes del empleo juvenil, desde una perspectiva de tareas, coinciden solo parcialmente con las hipótesis de desrutinización y envejecimiento de las tareas rutinarias.

Desde el lado de la demanda, el mayor elemento de incertidumbre hacia el futuro es la incorporación de tecnologías de automatización y digitalización que impulsan a nivel internacional la sustitución progresiva de tareas rutinarias que presenten facilidad para ser co-

dificables (“hipótesis de desrutinización”). Adicionalmente, atendiendo a la literatura sobre el tema, sería esperable que este tipo de transformación ocurriera a mayor velocidad entre los jóvenes, puesto que tienen mayores incentivos a insertarse en ocupaciones con menor riesgo de desempleo tecnológico, mientras que los trabajadores adultos tienen mayores incentivos a tratar de permanecer en los puestos que ya venían ocupando (hipótesis de envejecimiento de las tareas rutinarias).

Las tendencias observadas en la última década en los países considerados en este estudio reflejan solo parcialmente las hipótesis planteadas. Si bien, en la mayor parte de los casos, en el promedio de las ocupaciones se registra un significativo incremento de las tareas no rutinarias de tipo cognitivas y un descenso en la relevancia de las tareas manuales rutinarias, la decreciente importancia de las tareas manuales no rutinarias, así como la estabilidad de las tareas cognitivo-rutinarias, no son fenómenos totalmente consistentes con la hipótesis de desrutinización.

Considerando planteos de la literatura previa, estos resultados podrían deberse a una menor integración de las tecnologías en el mercado laboral, fenómenos de *offshoring* a nivel global con afluencia de ocupaciones intensivas en tareas cognitivo-rutinarias en la región o impactos de otros cambios estructurales como la decreciente relevancia a nivel del producto y empleo del sector agrícola.

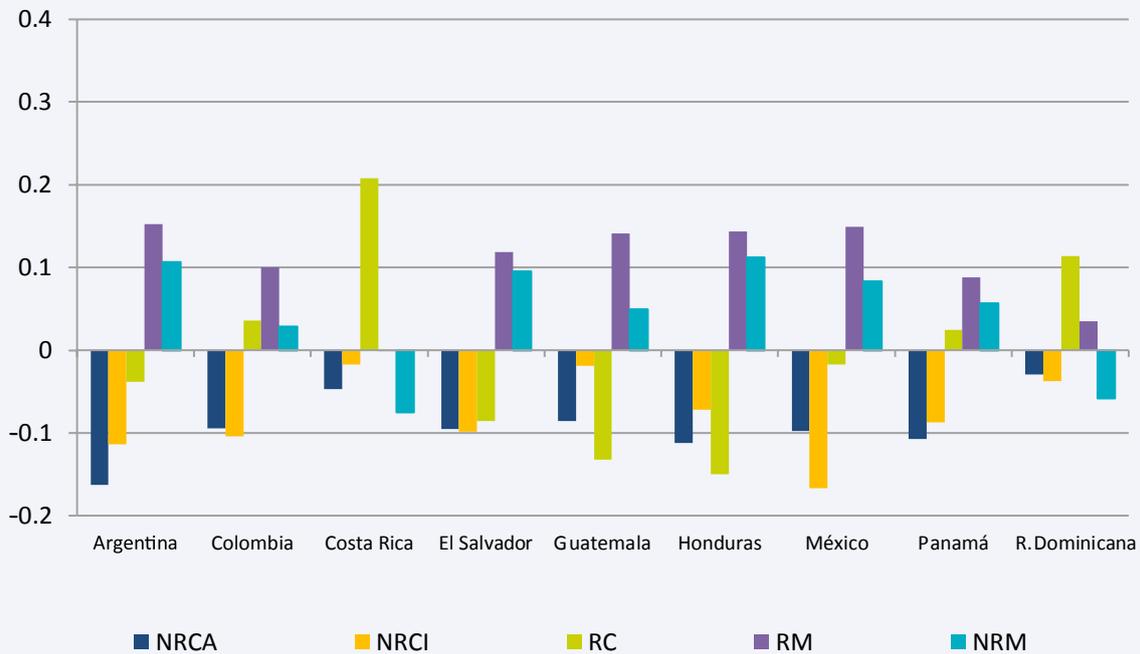
A su vez, la magnitud de los cambios observados en el perfil de tareas en la última década muestra patrones similares en el empleo y emprendimiento juvenil respecto a lo que se registra en el promedio. Este hallazgo no sería compatible con la hipótesis de envejecimiento de las tareas, el cual plantea transformaciones más aceleradas en la población joven. Es decir, los incentivos individuales no estarían siendo suficientes para que los jóvenes tiendan a orientarse con una profundidad significativamente mayor que los trabajadores adultos hacia empleos de bajo riesgo de sustitución tecnológica. Esta situación incrementa el riesgo de desempleo tecnológico e inestabilidad laboral a futuro si la incorporación de tecnologías se intensifica.

9 En la inserción laboral juvenil existe un riesgo elevado de sustitución tecnológica.

Al patrón poco alentador de cambio temporal en el perfil de tareas hay que agregar que el empleo de los jóvenes, en los países seleccionados, presenta un riesgo tecnológico superior al promedio, con una menor participación en las tareas cognitivas-no rutinarias (las de mayor complementariedad con las nuevas tecnologías) y mayor participación en las tareas manuales rutinarias (las más expuestas a sustitución), lo que los expone como un grupo particularmente vulnerable ante un proceso de abaratamiento del capital que impulse una mayor incorporación de tecnologías.

Un resultado adicional de relevancia es que el perfil de riesgo tecnológico encontrado para los jóvenes no muestra un comportamiento generalizado entre los países analizados cuando diferenciamos entre empleo y emprendimiento juvenil. Es decir, en los casos considerados no se puede concluir que cualquiera de las dos formas de inserción laboral se caracterice por un mayor riesgo de sustitución (mayor exposición a tareas rutinarias), sino que se encuentran resultados heterogéneos entre los diferentes países objeto de estudio.

Figura B. Perfil de tareas del empleo juvenil por países para el último año disponible (desviaciones estándar respecto al promedio del empleo)



F

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de todos los países bajo estudio. Período 2014-2019.

Notas: *NRCA refiere a tareas no rutinarias cognitivas analíticas; NRCI a tareas no rutinarias cognitivas interpersonales; RC a tareas rutinarias cognitivas; NRM a tareas no rutinarias manuales y RM a tareas rutinarias manuales.

Atendiendo a la disponibilidad de información, en los diferentes países el período considerado no es homogéneo. Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y México consideran 2019; mientras que para Guatemala se considera el año 2014.

10

Los países de la región enfrentan el desafío de generar empleos para una oferta laboral creciente en las próximas décadas.

Por el lado de la oferta tenemos que los países considerados en este estudio se encuentran en todos los casos atravesando el denominado "bono demográfico", caracterizado por un incremento de la población en edad de trabajar en relación con la población dependiente. Cabe señalar, no obstante, que los flujos migratorios observados, principalmente en Centroamérica, reducirán de forma significativa la magnitud del bono demográfico y por lo tanto del denominado "primer dividendo del crecimiento económico", asociado a la transición demográfica (crecimiento relativo de la población en edad productiva).

Si bien la oferta juvenil de empleo en varios de los países seleccionados se proyecta decreciente en términos absolutos, esto no necesariamente determina a futuro un escenario más sencillo de inserción laboral de los jóvenes, puesto que estas primeras inserciones laborales deberán buscarse en un contexto de oferta laboral total creciente. Es decir, las economías de la región tienen el desafío para las próximas décadas de generar empleos para una mayor oferta laboral.

11

El *mismatch* de habilidades introduce dificultades adicionales para la inserción laboral.

A esto se suma un escenario donde parecería que las empresas tienen cada vez mayores dificultades para encontrar un perfil adecuado a la hora de cubrir sus vacantes y donde la experiencia es un factor altamente valorado en las solicitudes laborales. En este aspecto, los flujos migratorios también generan un desafío relevante, en este caso asociado al sesgo de selección de los migrantes, que podría estar incrementando los potenciales problemas de falta de capital humano en la región y, por tanto, el *mismatch* de habilidades para las firmas más dinámicas. En efecto, los flujos migratorios muestran un sesgo hacia la población más educada, lo que genera un impacto negativo sobre el nivel educativo promedio de la fuerza laboral que permanece en el país.

12

Ante el contexto de dificultades para la inserción laboral juvenil, todos los países analizados presentan marcos legales que denotan preocupación por los temas vinculados al empleo.

Todos los países bajo estudio incorporan en mayor o menor medida en su ordenamiento jurídico normas referidas al trabajo en términos generales y al trabajo juvenil en particular. Los países analizados incluyen en sus respectivas constituciones nacionales artículos referidos al trabajo o al empleo, con el fin de establecer un marco legal que resguarde su ejercicio y posibilite su relativa protección. Con respecto a leyes de la juventud, la distribución es menos homogénea, ya que aún existen países que no cuentan con una ley que promueva un abordaje legal específico para este sector de la población. Asimismo, la Ley de Empleo Juvenil dista de existir en todos los países; en su mayoría, se cuenta únicamente con una ley de emprendimiento, destinada a fomentar normativamente la creación y el desarrollo de micro-, pequeñas y medianas empresas.

Los ordenamientos jurídico-institucionales relevados tienen como objetivo general apuntalar los derechos y deberes de los ciudadanos jóvenes para acceder al empleo y disponer de oferta de formación y capacitación para el trabajo, así como favorecer las condiciones para emprender e innovar en sus respectivas estructuras productivas y lograr el desarrollo tanto personal como socioeconómico. Podemos encontrar, sin embargo, diferentes niveles de profundidad en la legislación en los diferentes países considerados en este informe.

13

Se identifica un número significativo de programas que se proponen conectar a los jóvenes con el mundo del trabajo, aumentar sus ingresos y/o ayudarlos a establecer un negocio propio.

Este trabajo incluye una sistematización no exhaustiva de programas de diferente formato, que tienden a agruparse en distintas categorías: programas de capacitación o entrenamiento laboral, programas de asistencia u orientación para el proceso de búsqueda de empleo, programas públicos de empleo o subsidios al empleo y programas de apoyo a microemprendimientos y al trabajo independiente.

1 En los programas relevados en los países considerados en este estudio (por ejemplo, programas integrales que ofrecen paquetes de servicios, focalización a jóvenes por vulnerabilidad) se observan defectos que reflejan ineficiencia e inequidad.

Se destaca, por ejemplo, la duplicación de servicios dentro de un mismo país, ofrecidos por distintas instituciones gubernamentales (secretarías o ministerios de trabajo, de desarrollo social, de educación e institutos de juventud), lo que refleja limitaciones en la coordinación de carácter interinstitucional.

Complementariamente, en el análisis realizado nos valemos de diversos estudios de metanálisis de evaluaciones de programas de empleo y emprendimiento juvenil para sintetizar los principales aprendizajes que surgen de los mismos. En términos generales, los estudios de metanálisis revisados no encuentran evidencia sólida de que ciertos tipos de programas, o combinaciones de programas, superen sistemáticamente a otros. Por el contrario, lo que estos estudios coinciden en señalar es que las grandes diferencias que se observan en los impactos entre intervenciones dependen de variables vinculadas a cuestiones de diseño, contexto e implementación.

Concretamente, estas revisiones destacan que el “cómo” parece ser más importante que el “qué” (Kluve *et al.*, 2016; Kluve *et al.*, 2017; Datta, 2018; Levy Yeyati *et al.*, 2019; Veza, 2021). La duración del programa, la concesión de incentivos monetarios, la focalización de actividades, el seguimiento individualizado de los participantes, el perfil y características de la población objetivo, la calidad de la implementación y el contexto en el que se desarrollan son todas características críticas de las que depende la efectividad de los programas (Kluve *et al.*, 2017; Levy Yeyati *et al.*, 2019).

1 La identificación de los factores individuales que amenazan la permanencia de los jóvenes en el mercado laboral es crucial para el diseño de programas exitosos.

De alguna manera, los programas que tienen capacidad de perfilar a los beneficiarios, es decir, utilizar de manera proactiva la información sobre las aptitudes de los participantes, responderían mejor a sus necesidades. Un ejemplo son los programas que utilizan esta información de los beneficiarios para asignarlos a servicios específicos dentro de una oferta más amplia de servicios ofrecidos o para determinar la intensidad de exposición a estos servicios (por ejemplo, duración del programa) (Kluve *et al.*, 2016).

En línea con lo anterior, los metanálisis disponibles apuntan a que los programas focalizados en población vulnerable (jóvenes de bajos ingresos o en situación de riesgo social) se asocian a impactos mayores. Esto se debe justamente a que identificar las situaciones de desventaja de los jóvenes permite asignarles la intervención más apropiada (Kluve *et al.*, 2017). A su vez, hay evidencia de que, si bien no hay una combinación particular de servicios que sea preferida frente a otras, los programas que integran múltiples servicios (capacitación, apoyo monetario, orientación e intermediación laboral, entre otros) tienden a funcionar mejor porque responden mejor a las diferentes necesidades de los beneficiarios.

16 Se destaca la importancia de contar con sistemas sólidos de monitoreo. La principal deficiencia identificada en los programas desarrollados en la región consiste en que en su gran mayoría no se han evaluado adecuadamente.

De hecho, la información disponible hoy en día sobre los tipos de intervenciones que funcionan y las razones por las cuales funcionan no es concluyente (Kluve *et al.*, 2016). Está en la calidad y en el correcto funcionamiento de estos sistemas de seguimiento y evaluación la capacidad de advertir sobre el desempeño de los programas y de formular respuestas de política acordes (Kluve *et al.*, 2016; Vezza, 2021). A su vez, son estos sistemas de información los que permitirán la elaboración de perfiles de beneficiarios, necesarios para asociar la mejor combinación de prestaciones a los jóvenes elegibles.

17 Los programas y políticas sobre el mercado de trabajo en los países de América Latina focalizados en los jóvenes siguen en parte la estructura que existe para la población en general.

Los programas orientados a la capacitación son los más frecuentes en el mercado de trabajo, siendo gran parte del núcleo de estos programas la que se concentra en la población joven –alrededor del 40% (OIT, 2016)–. En las políticas relativas a las subvenciones al empleo, un cuarto de estas se destina a los jóvenes, como es el caso de los programas de Primer Empleo en los países de la región. Asimismo, los programas que atienden al emprendimiento han sido frecuentes en los países de la región debido a la alta informalidad que enfrentan, cuyo peso varía entre un 10% y 40% del total de políticas, representando un 16% de los programas de apoyo a microemprendimientos productivos los destinados a la población joven.

18 Para aquellos jóvenes que estudian existe un *mismatch* entre lo que perciben que obtienen del sector educativo y la realidad de cómo estos conocimientos se vuelcan y aplican en el mercado de trabajo, así como lo que este demanda.

De acuerdo con la OIT (2017), el 36% de los jóvenes declara que no aplica lo adquirido en su trabajo y el 39% que su trabajo demanda menos estudios que los realizados. A su vez, otro elemento que se desprende es que, al separar según áreas de conocimiento, son las carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemática (STEM, por sus siglas en inglés) en las que se percibe un desacople mayor.

Si se considera esta percepción como válida, se desprende la necesidad de activar al menos dos tipos de políticas orientadas a esta población. Una primera consiste en adecuar los contenidos académicos de los sistemas educativos a la realidad del mercado de trabajo. En esta línea los sistemas de alternancia o educación dual pueden ayudar a que los conocimientos adquiridos a través el sistema educativo se relacionen de manera directa con lo que se requiere en el mercado de trabajo, reduciéndose así el desajuste entre oferta y demanda en el mismo; a su vez, los nuevos métodos de enseñanza que los modelos de alternancia suponen aportarán un aprendizaje basado en la práctica. Una segunda línea se vincula con las necesidades que requieren los puestos de trabajo con alto componente tecnológico. Nuevamente, carreras de alto contenido tecnológico que sean impartidas bajo un esquema de alternancia pueden reducir la brecha entre los contenidos académicos adquiridos y el conocimiento que efectivamente terminan utilizando en la realidad.

1 **Las políticas de formación dual son aún incipientes en la región y no necesariamente poseen un lineamiento estratégico aspiracional sobre a qué formación deberían apuntar (conocimiento de frontera vs. necesidades del mercado de trabajo en determinados sectores productivos).**

No obstante, de manera creciente se busca, a través de los programas de empleo como los de capacitación y emprendedurismo, compensar las fallas de los sistemas educativos con la formación en competencias y habilidades más acordes a lo que el mercado de trabajo demanda en la actualidad.

Un segundo núcleo de políticas se orienta a aquellos jóvenes que trabajan. En este caso, nuevamente la realidad se desmarca de lo esperado, dado que los jóvenes son optimistas respecto a cómo se ubican en un futuro (creen que obtendrán mejores salarios, cubiertos por los sistemas de seguridad social, trabajando en su propia empresa, etc.). Estas altas expectativas, si bien denotan un aspecto positivo, pues se perciben con una buena situación laboral a futuro, hacen necesaria la creación de políticas que acompañen este optimismo o de intervenciones por parte del Estado para que los jóvenes no se frustren en el corto plazo en el mercado laboral.

2 **Existe un abanico de políticas y programas que podrían operar activamente buscando una mayor focalización en subpoblaciones de jóvenes específicas.**

Los programas de capacitación resultan claves para que los jóvenes puedan insertarse en el mercado laboral de manera sostenida en el futuro. Estos programas, como ya se ha mencionado, son los que más abundan en la región y, por lo tanto, existe una oferta amplia de la que los jóvenes pueden beneficiarse. Sin embargo, las iniciativas que apuntan a atender de manera focalizada a la población joven con necesidades específicas, como los que se identifican en riesgo de migración, son recientes y existen de forma aislada en algunos países, pero se consideran fundamentales para que logren atraer activamente a los jóvenes.

Otro de los elementos refiere al proceso de cambio tecnológico y a cuánto las instituciones existentes se adecúan al mismo. En este sentido, el 61% de los jóvenes percibe que la automatización y robotización afectará el futuro del mercado laboral y el 73% considera que existirán necesidades reales de capacitación en áreas y especialidades de la tecnología (OIT, 2016). Alrededor del 32% considera que serán necesarios nuevos programas y cursos de especialización y un 35% cree que se crearán nuevas carreras (OIT, 2016). En algunos de los programas de empleo existentes, hay componentes relacionados con la creación de nuevas habilidades blandas y competencias altamente vinculadas con el cambio tecnológico, aunque solo uno de los programas (que implementa Argentina) se focaliza en generar capacidades de programación. Las brechas de conocimiento y acceso a tecnología tienen lugar desde las primeras etapas del sistema educativo, por lo cual, el Estado en cada país debería adquirir un rol protagónico y activo en cada etapa de la vida de los jóvenes para reducir la brecha socioeconómica, como por ejemplo creando programas de capacitación específicos en habilidades en la frontera de conocimiento en tecnología.

Adicionalmente, siguiendo con lo anterior, en lo relativo a la focalización adecuada de los programas y políticas, se advierte que varios de ellos se concentran en la población vulne-

rable, lo cual tiene la ventaja de que se persigue reducir las brechas socioeconómicas existentes. Se encuentran relativamente menos programas o políticas específicas que atiendan a jóvenes con discapacidad o que tomen en cuenta el género (por ejemplo, mujeres), que dentro de la población joven son algunos de los subgrupos con mayores desventajas en materia de acceso a puestos de trabajo y que representan mayores tasas relativas de desempleo, entre otros problemas del mercado laboral. Esta relativa ausencia podría contemplarse incorporando en los programas de empleo algunos incentivos (beneficios) o cupos específicos que incluyan a estos grupos.

2.1 Los Institutos de la Juventud en los diferentes países se consideran claves para la inclusión social de los jóvenes y que en muchos casos es relevante que se potencien desde el Estado.

Como se ha observado en esta revisión, son relativamente pocos los institutos que se involucran activamente o gestionan programas que atiendan la integralidad de los problemas de los jóvenes en su conjunto y, en particular, los que se vinculan con el mercado de trabajo. La ventaja que se tiene al contar con las políticas concentradas en una institución es que evita la superposición de programas o políticas.

2.2 La multicausalidad de los problemas de inserción laboral determina la necesidad de generar programas focalizados y/o basados en variedad de instrumentos, identificando en cada caso los principales problemas que generan las dificultades de empleabilidad.

La creación de estos programas, a su vez, es importante que siempre esté acompañada desde su diseño de un esquema factible de evaluación y monitoreo que permita identificar con claridad las intervenciones más favorables desde un punto de vista costo-efectivas.

En este sentido, y atendiendo al déficit de evaluación identificado, también resulta relevante avanzar en el apoyo técnico en la región desde el punto de vista de la evaluación y monitoreo de programas existentes, de modo que se pueda generar nueva evidencia específica asociada a cada programa aplicado en un contexto específico, teniendo en cuenta que la evidencia previa nos indica que los resultados asociados a un contexto no son necesariamente extrapolables a otros contextos o países.

Contenido

Introducción	20
Capítulo 1. El mercado laboral y el emprendimiento en América Latina y el Caribe bajo los retos del COVID-19	24
Capítulo 2. La oferta y la demanda laboral y de emprendimiento juvenil.....	38
Capítulo 3. Los cambios en el mercado laboral y las habilidades requeridas a futuro.....	56
Capítulo 4. Marcos legales nacionales que enmarcan el empleo y emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe	80
Capítulo 5. Políticas públicas para fomentar el empleo y emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe	96
Capítulo 6. Apetito de los países para invertir en empleo y emprendimiento juvenil	118
Capítulo 7. Síntesis y conclusiones	134
Referencias	144
Anexo - Capítulo 1.....	150
Anexo - Capítulo 2.....	156
Anexo - Capítulo 3.....	157
Anexo - Capítulo 4.....	160
Anexo - Capítulo 5.....	190

Introducción



El problema de la inserción laboral juvenil es un fenómeno ampliamente documentado en la literatura económica y que ha generado una creciente reacción de las autoridades a nivel mundial en materia de políticas públicas.

Este fenómeno es particularmente relevante en América Latina y el Caribe. A modo de ejemplo, la OIT (2020) señala que la tasa de desempleo urbano entre los jóvenes latinoamericanos y caribeños de entre 15 y 24 años triplicó la de los adultos y fue más del doble que la tasa general de desempleo promedio en la región en 2018. En números absolutos, son unos 10 millones de jóvenes que buscan empleo sin conseguirlo en la región. Esta situación se agravó con la pandemia del COVID-19, durante la cual el desempleo juvenil alcanzó el guarismo más elevado (23,8%) desde que se llevan registros.

El reporte de la OIT (2020) señala adicionalmente que 6 de cada 10 jóvenes que consiguen ocupación en la región se ven obligados a aceptar empleos en la economía informal, lo que en general implica malas condiciones de trabajo, sin protección ni derechos, y con bajos niveles de productividad y salarios. Este dato da cuenta de que el problema de inserción laboral de los jóvenes no solo está asociado al desempleo, sino que también está vinculado a la calidad del empleo en el cual los jóvenes se insertan.

Finalmente, la OIT (2020) destaca que se estima en unos 20 millones el número de jóvenes en la región que no estudian ni trabajan, debido en gran parte a la frustración y el desaliento por la falta de oportunidades en el mercado laboral. De esta forma, los problemas de inserción, en muchos casos, también se manifiestan en bajas tasas de participación laboral.

Estas dificultades de inserción en el mercado de trabajo no solo representan un problema a corto plazo para los jóvenes, sino que pueden tener consecuencias relevantes de mediano y largo plazo en el proceso de acumulación de capital humano a nivel individual, pero también a nivel global de la economía, si el fenómeno es extendido.

En particular, existe una variedad de estudios vinculados a los denominados “efectos cicatrices” o “*scarring*” (en la literatura en inglés) que nos alertan de que los problemas de inserción laboral en la juventud pueden generar impactos persistentes en el tiempo que dificultan el proceso de acumulación de capital humano de los trabajadores, afectando sus posibilidades de ingresos y productividad en el futuro (ver, por ejemplo, Heckman y Borjas, 1980; Ellwood, 1982; Corcoran, 1982). En este sentido, la teoría económica nos aporta elementos que justifican la relevancia del diseño de políticas públicas vinculadas a facilitar la inserción juvenil en el mercado de trabajo.

Atendiendo a estos aspectos, a nivel global se han implementado planes y programas que pretenden facilitar la integración de los jóvenes al mercado laboral. En el caso concreto de América Latina y el Caribe, el desarrollo de programas y políticas públicas con el objetivo de atender las problemáticas laborales de la juventud no es un fenómeno reciente. Miranda y Alfredo (2018), en su análisis sobre las políticas de empleo juvenil en la región, señalan que ya desde los años noventa del siglo pasado se han desarrollado distintos tipos de programas, planes y leyes de promoción del empleo juvenil en diferentes países de América Latina y el Caribe.

Cabe señalar que en este trabajo no se pretende realizar una evaluación de impacto de los diferentes programas o leyes existentes. Este informe procura elaborar un diagnóstico de la situación laboral de los jóvenes, al tiempo que realiza un mapeo de las iniciativas de políticas públicas existentes en un conjunto concreto de países socios del BCIE que incluye, en la medida en que la información lo permite, a Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Una vez consolidado el diagnóstico, el trabajo busca indagar sobre la consistencia o inconsistencia de las políticas con los problemas identificados aportando recomendaciones de políticas públicas.

La sistematización de información para la construcción del diagnóstico comprende dos dimensiones relacionadas pero independientes que se abordan a lo largo de los seis capítulos centrales que integran el informe.

Los primeros tres capítulos del informe analizan en profundidad las características de los mercados laborales, focalizando en la inserción laboral juvenil, en los países seleccionados. Se analizan en detalle los problemas de inserción laboral juvenil tanto en su forma asalariada como en lo vinculado a emprendimientos independientes. Se discuten las características tanto de la demanda de empleo (ocupaciones más y menos dinámicas, perfil de tareas requerido, riesgo de automatización de las ocupaciones, informalidad, etc.) como de la oferta (edad, perfil educativo).

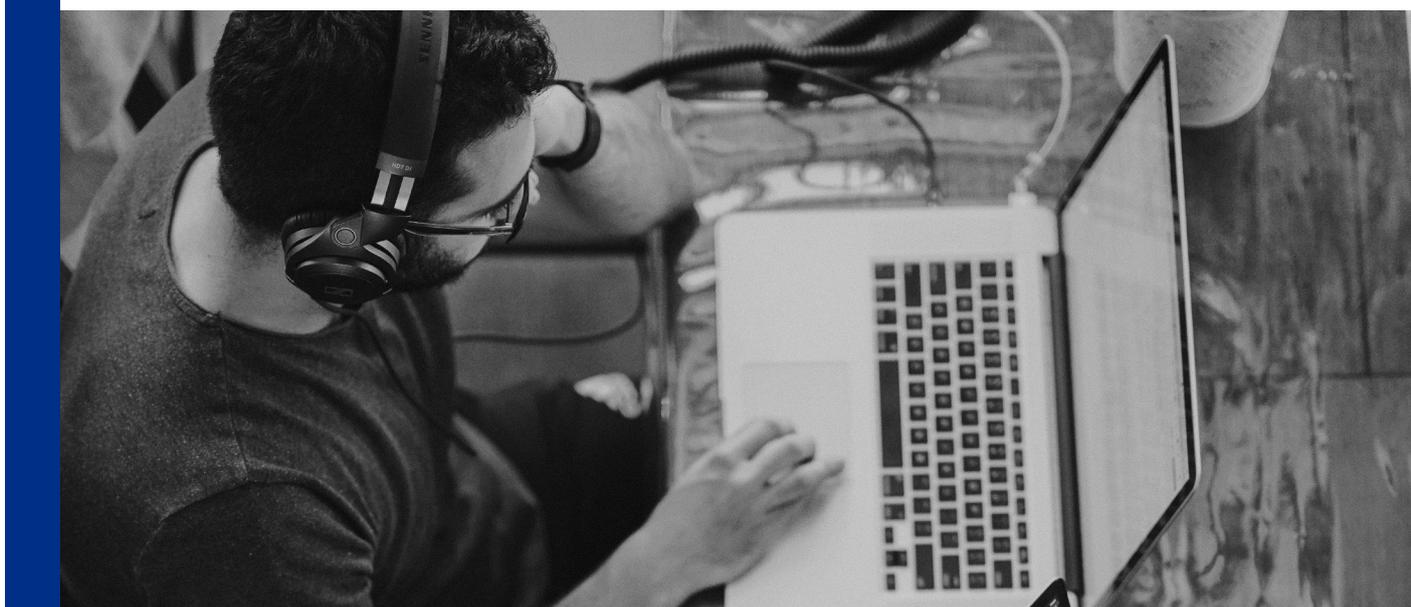
Adicionalmente, se estudian aspectos relacionados con el *mismatch* de habilidades entre oferta y demanda y se analizan las posibles tendencias futuras del mercado laboral, también considerando tanto cuestiones desde el lado de la demanda, asociadas al cambio tecnológico, como desde la oferta, atendiendo principalmente a los fenómenos demográficos y migratorios.

En segundo lugar, del cuarto al sexto capítulo, se realiza un esfuerzo de sistematización de los principales programas de empleo y emprendimiento juvenil desarrollados en el conjunto de países seleccionados, así como de la estructura legal e institucional dentro de la cual se enmarcan. Esta sistematización se contrasta adicionalmente con evidencia previa donde se dispone de información respecto de los tipos de programas que han resultado exitosos y se discuten elementos que trabajos previos han identificado como elementos que perfeccionar en el desarrollo de políticas de empleo y emprendimiento juvenil.

Una vez desarrollado el esfuerzo de diagnóstico y sistematización, el séptimo y último capítulo del presente informe presenta las principales conclusiones y recomendaciones de política del estudio. En este capítulo se discute inicialmente la consistencia entre la problemática identificada en el análisis del mercado laboral y las iniciativas de políticas desarrolladas, para posteriormente avanzar en un análisis crítico de las iniciativas identificadas, explorando posibilidades de mejora en los programas.

Capítulo 1

El mercado laboral y el emprendimiento en América Latina y el Caribe bajo los retos del COVID-19



1.1. Introducción

Este capítulo expone la evolución del mercado laboral y la capacidad emprendedora en los países de América Latina antes de la pandemia por COVID-19 y durante ella, con énfasis en los jóvenes. Con esto, se pretende observar el alcance y los límites de la inserción de los jóvenes latinoamericanos en el mercado de trabajo según diversas características y en comparación con la inserción de la población adulta.

El capítulo se organiza en seis partes. La primera parte expone las características sociodemográficas generales de los países bajo estudio, en cuyo marco se entienden los rasgos de la estructura productiva y del mercado de trabajo, en relación con los grupos de edad y sexo. La segunda parte expone cómo es la inserción laboral juvenil a través del análisis de los principales indicadores de la actividad económica, esto es, la tasa de actividad, la tasa de ocupación y la tasa de desocupación, comparando la situación juvenil respecto a la del promedio de la economía. La tercera parte profundiza en las características de la inserción juvenil, buscando dilucidar patrones de inserción diferenciados según distintas características sociodemográficas y económicas. La cuarta parte trata de los rasgos generales del perfil educativo de la población juvenil, mostrando las limitaciones y los desafíos de los países para la capacitación de su fuerza de trabajo joven en pos de los retos que traerá consigo el

período pospandémico. La quinta sección expone lo que se considera serán los principales desafíos pos-COVID-19 para las sociedades en general y para la población juvenil en particular. Finalmente, la sexta sección incorpora las reflexiones finales del capítulo. En el Anexo A1 se discuten detalles sobre la calidad de los sistemas educativos en la región.

1.2. Rasgos sociodemográficos de la región latinoamericana y caribeña

Entre los países bajo estudio, se constatan tres perfiles según el tamaño de la población: un primer grupo de países de mayor población, integrado por los tres países no centroamericanos: México –excepcionalmente poblado–, Colombia y Argentina, que presentan ciertas tendencias sociodemográficas comunes entre su población juvenil; luego un segundo grupo de países con poblaciones que superan los diez millones de habitantes, integrado por los países caribeños (Cuba y República Dominicana) y Guatemala, que con superficies relativamente pequeñas presentan altos niveles de densidad; finalmente, los países centroamericanos (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) con poblaciones de hasta nueve millones de habitantes, extensiones de superficie disímiles entre sí –pero pequeñas con respecto al primer grupo– y con bajos niveles de densidad poblacional respecto al segundo grupo.

La siguiente tabla ilustra la composición poblacional de los países en estudio según grupos de edad y sexo, para el año 2020.

Tabla 1.1. Población según sexo y rango etario, según países (2020, en porcentajes)

Países	Total	Hombres			Mujeres			
		0-14 años	15-29 años	30 años y más	0-14 años	15-29 años	30 años y más	
Guatemala	16,858,333	100	16.7	14.9	17.6	16.0	14.8	19.9
El Salvador	6,321,042	100	13.2	14.3	19.3	12.6	14.7	26.0
Honduras	9,304,380	100	15.9	14.1	18.7	15.4	14.8	21.1
Nicaragua	6,595,674	100	15.5	13.9	20.0	14.8	13.7	22.2
Costa Rica	5 111 238	100	11.1	12.5	26.8	10.6	11.8	27.2
Panamá	4,278,500	100	13.2	12.3	24.7	12.6	11.9	25.4
Cuba	11,181,595	100	8.1	9.5	32.1	7.6	8.9	33.8
Rep. Dominicana	10,448,499	100	14.0	13.1	22.8	13.5	13.0	23.6
México	127,523,986	100	12.4	12.0	24.2	11.4	12.2	27.8
Argentina	45,376,763	100	12.5	11.8	24.7	11.8	11.5	27.6
Colombia	50,372,424	100	12.0	12.7	24.1	11.5	12.5	27.2

Fuente: Institutos de Estadística de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Cuba, Rep. Dominicana, México, Argentina y Colombia. Años 2018, 2019, 2020.

En términos de la composición de la población por grupos etarios en la región, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan las proporciones relativas más elevadas del grupo edad correspondiente a la niñez y adolescencia (0-14 años), siendo por lo tanto los países menos envejecidos del grupo analizado. Sin embargo, los tres países atravesaron un proceso de disminución de dicho grupo etario en más o menos un punto porcentual en los últimos tres años, lo que denota que el proceso de transición demográfica avanza de forma importante. Concomitantemente, los mismos tres países referidos presentan las proporciones más bajas de población adulta mayor. En lo que concierne a la población juvenil (15-29 años), los tres países en cuestión, más El Salvador, tienen las proporciones más elevadas de jóvenes (cerca del 30%), lo que implica que cuentan con un potencial productivo expansivo respecto a los demás países bajo estudio.

Por el contrario, el grupo de países con sociedades más envejecidas está integrado por Costa Rica, Cuba, Argentina, Colombia y México; los cuales han mostrado en los últimos años un leve aumento de su población de 30 años. En estos países, la población joven apenas alcanza el 18,4% en Cuba, el 23,3% en Argentina, 24,2% en México, 24,3% en Costa Rica y 25,2% en Colombia, en 2020.

En lo que respecta a la distribución por sexo, la tendencia general en la composición de la población es la paridad entre hombres y mujeres. Los países donde la diferencia poblacional por sexo es mayor son México, Colombia, Argentina, El Salvador y Honduras, donde la brecha es positiva para las mujeres en al menos 2 puntos porcentuales.

De estos países, solo El Salvador aumentó la brecha en ese período, fenómeno quizás asociado al hecho de la emigración de la población masculina hacia la región del norte continental (México, Estados Unidos, Canadá), lo que conlleva, para dicho país, una diferencia de 6,6 puntos porcentuales entre la población de hombres y mujeres. En este caso, por lo tanto, la dependencia de la estructura económica y los procesos sociales respecto de la población femenina es más gravitante que en los demás países de la región, lo que sienta las condiciones de problemas de protección social cuando las labores de cuidado de las personas recaen, con fuerza, en las mujeres. Estas características se asocian –no solo en El Salvador, sino también en Honduras y en México, en los que la informalidad laboral es extendida¹– a niveles elevados de exposición femenina a los riesgos y una subordinación más intensificada en su participación económica, hecho que es por lo general frecuente en toda América Latina, donde las mujeres perciben menores ingresos y se insertan con más frecuencia en las posiciones subordinadas de ocupación económica.

En el nivel de la distribución de la población por grupo etario según el sexo se verifican algunas regularidades de interés. Dentro de la población joven (de entre 15 y 29 años) se observa, para casi la totalidad de los países, una leve diferencia entre la proporción de jóvenes varones y jóvenes mujeres, predominando los primeros. Por el contrario, en todos los países la proporción de mujeres adultas supera a la de varones adultos, lo que da cuenta de un proceso de feminización de la población adulta, lo cual, a su vez, indica el sesgo, en favor de las mujeres, de elevada esperanza de vida en todos los países.

¹ Entiéndase la informalidad laboral como la condición de empleo, dependiente o cuentapropista, en que los trabajadores perciben ingresos menores al salario mínimo legal, no cuentan con un contrato de trabajo, no cotizan en la seguridad social, no disponen de un seguro de salud y no disponen de un seguro de desempleo (esto último, poco frecuente en América Latina).

1.3. La inserción laboral juvenil en los países de la región

En esta sección dejamos de lado las características demográficas de la población para pasar a analizar los principales indicadores de desempeño laboral de los jóvenes, desagregando por sexo, en comparación con los indicadores observados para la población general. El análisis fue realizado sobre la base de microdatos de las últimas Encuestas Permanentes de Hogares disponibles en cada uno de los países considerados. Los resultados obtenidos, que se presentan en la Tabla 1.2, nos muestran que, en línea con los hallazgos previos para la región, la inserción laboral juvenil es un problema relevante en los países objeto de estudio.

En primer lugar, podemos apreciar cómo en todos los casos las tasas de empleo juvenil resultan significativamente más bajas que las observadas para el promedio de la economía. Para el conjunto de los países considerados la diferencia promedio se ubica en 9 puntos porcentuales. En un extremo, se destacan Panamá, Argentina, Costa Rica y Colombia, con valores por encima del promedio, que alcanza un máximo de 14 puntos porcentuales en el caso de Panamá. En el otro extremo, se ubican Guatemala y Nicaragua, donde las diferencias son significativamente más bajas que en el resto de los países. Estas importantes diferencias se observan a su vez tanto para hombres como para mujeres, aunque resultan levemente más moderadas para estas últimas. Los únicos dos casos en los que esto no se cumple son Panamá y Nicaragua, donde el diferencial entre la tasa de empleo total y juvenil es mayor para las mujeres.

Se registran adicionalmente en todos los casos tasas de desempleo juvenil que superan ampliamente los niveles registrados a nivel de la economía global. Las tasas de desempleo juvenil resultan para el promedio de los países analizados casi 6 puntos porcentuales (de aquí en adelante, p. p.) por encima del promedio del mercado laboral, alcanzando una diferencia máxima en el caso de Costa Rica, que alcanza los 13 p. p. Le siguen Panamá, Argentina y Colombia, donde la tasa de desempleo juvenil supera la del promedio de la economía en 7 y 9 p. p. Por el contrario, Guatemala y Nicaragua son los países que presentan menor diferencia entre la tasa de desempleo juvenil y la del total de la economía.

Tabla 1.2. Tasas de actividad, ocupación y desempleo total y juvenil en la región (último año disponible)

Período	País	Total					
		TA		TO		TD	
		Total	Juvenil	Total	Juvenil	Total	Juvenil
2019	Panamá	66.58	57.69	63.31	49.51	4.91	14.18
2019	El Salvador	61.12	54.35	57.25	48.3	6.32	11.12
2018	República Dominicana	67.32	60.09	63.2	52.93	6.12	11.91
2019	Argentina	60.09	50.82	54.74	41.79	8.90	17.76
2019	México	60.89	53.77	58.85	50.57	3.35	5.95
2019	Costa Rica	62.88	59.00	55.07	44.16	12.42	25.15
2019	Honduras	57.37	49.47	53.59	44.20	6.60	10.65
2019 II	Guatemala	61.62	63.25	60.45	61.36	1.89	2.99
2019-enero	Colombia	64.12	53.38	55.92	42.67	12.80	20.06
2012 II	Nicaragua	77.71	74.14	73.77	68.88	5.07	7.09

	País	Hombres					
		TA		TO		TD	
		Total	Juvenil	Total	Juvenil	Total	Juvenil
2019	Panamá	78	68.77	74.92	61.7	3.95	10.28
2019	El Salvador	79.05	70.68	73.56	63.59	6.95	10.03
2019	México	77.84	67.34	75.23	63.41	3.35	5.83
2019	Costa Rica	74.91	66.64	67.75	52.96	9.56	20.53
2019	Honduras	75.10	64.74	71.14	59.72	5.27	7.76
2019 II	Guatemala	86.70	87.00	85.31	84.67	1.60	2.68
2019-enero	Colombia	75.44	60.68	68.07	51.54	9.76	15.06
2012 II	Nicaragua	88.22	85.09	84.05	80.02	4.73	5.95

	País	Mujeres					
		TA		TO		TD	
		Total	Juvenil	Total	Juvenil	Total	Juvenil
2019	Panamá	54.68	45.27	51.21	35.85	6.35	20.82
2019	El Salvador	46.07	39.21	43.58	34.14	5.41	12.94
2018	República Dominicana	54.58	49.17	49.69	40.69	8.95	17.24
2019	Argentina	50.44	43.67	45.65	35.43	9.48	18.86
2019	México	45.66	40.53	44.12	38.04	3.36	6.13
2019	Costa Rica	50.77	50.46	42.31	34.33	16.66	31.97
2019	Honduras	41.56	34.43	37.93	28.92	8.73	16.01
2019 II	Guatemala	40.23	41.36	39.26	39.87	2.42	3.60
2019-enero	Colombia	53.33	45.86	44.32	33.53	16.89	26.89
2012 II	Nicaragua	67.85	62.82	64.12	57.36	5.49	8.70

Fuente: Encuestas Permanentes de Hogares de los países seleccionados.

Nuevamente, estas diferencias se observan tanto para hombres como para mujeres, aunque en este caso son las mujeres las que presentan, en todos los países, un diferencial mayor. Este diferencial más que duplica al de los hombres en Panamá, El Salvador, República Dominicana, Honduras y Nicaragua.

Cabe señalar adicionalmente que este mayor desempleo juvenil se observa a pesar de que las tasas de participación juvenil en el mercado laboral (oferta juvenil) también resultan significativamente inferiores a las observadas para el promedio de la economía. En efecto, las tasas de actividad juveniles para la mayor parte de los países analizados se ubican por debajo de las observadas para el promedio de los trabajadores en más de 5 p. p., con la excepción de Costa Rica, Nicaragua y Guatemala. Se destacan Colombia, Argentina y Panamá, donde las tasas de actividad de los jóvenes se encuentran entre 9 y 11 p. p. por debajo de las del promedio de la economía.

Cabe señalar que la menor participación laboral juvenil no necesariamente es un problema para las economías de la región. En efecto, al menos parte de la población juvenil (15-29 años) se encuentra en una etapa coincidente con la educación formal secundaria y terciaria, lo que naturalmente puede llevar a posponer la inserción en el mercado laboral. No obstante, si al menos parte de la menor participación surge como consecuencia de jóvenes desalentados ante las bajas perspectivas de obtener empleo, sí debe ser considerada un problema para tener en cuenta. La Tabla 1.3 muestra, para algunos de los países considerados, la proporción de jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan. Los altos valores que se muestran relativizan el argumento de la asistencia escolar como causa de una entrada tardía al mercado de trabajo.

Más allá de la menor participación laboral, las elevadas tasas de desempleo juvenil implican sin lugar a duda un problema relevante, puesto que aquellos jóvenes que desean participar del mercado laboral tienen dificultades importantes para poder obtener empleo. Como se mencionó anteriormente, diversos estudios alertan sobre impactos persistentes asociados al desempleo juvenil que dificultan el proceso de acumulación de capital humano de los trabajadores.

Tabla 1.3. Proporción de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni están ocupados (último año disponible)

	Total (15 a 24 años)	15 a 19 años	20 a 24 años
Colombia	24.4	18.5	29.9
Costa Rica	19.7	12.0	27.8
El Salvador	22.6	15.3	28.9
Honduras	23.7	21.9	25.8
México	18.0	14.7	21.5
Panamá	16.0	11.9	20.6
República Dominicana	12.2	6.5	18.3

Fuente: Elaborado a partir de datos de la CEPAL. Sobre la base de Encuestas de Hogares de los países (CEPALSTAT).

Nota: Atendiendo a la disponibilidad de información, el período considerado es 2020 para todos los países considerados, salvo para Honduras y Panamá, que es 2019.

Los indicadores laborales dan cuenta adicionalmente de una significativa brecha de género en los mercados de trabajo de los países objeto de estudio, esto es, se observan sistemáticamente menores tasas de participación y empleo en conjunto con mayores tasas de desempleo en el caso de las mujeres.

Un resultado que destacar del análisis realizado con base en estos indicadores es que la brecha de género sigue siendo muy importante en el caso de la población juvenil, lo que es particularmente preocupante. En promedio, para el conjunto de países considerados, tanto la tasa de actividad juvenil como la tasa de empleo juvenil es 25 p. p. menor en las mujeres. Para ambas tasas, esta brecha alcanza los 45 p. p. en el caso de Guatemala y los 30 en El Salvador y Honduras. A su vez, la brecha de género en la tasa de desempleo juvenil alcanza en promedio los 6 p. p. para el conjunto de países considerados, el doble de la que se observa en promedio para el total de trabajadores de la economía (3 p. p.). En el caso de Colombia, Costa Rica y Panamá, la brecha llega a superar los 11 p. p.

La brecha de género, sin duda, no solo representa un problema individual de discriminación laboral hacia las mujeres, sino que implica un desaprovechamiento significativo del capital humano en los países considerados, máxime teniendo en cuenta que en prácticamente todos los casos las mujeres alcanzan una acumulación educativa promedio mayor a la registrada por los hombres.

Tabla 1.4. Brecha de género en las tasas de actividad, ocupación y desempleo, total y juvenil, en la región (último año disponible)

		$TA_m - TA_h$		$TO_m - TO_h$		$TD_m - TD_h$	
		Total	Juvenil	Total	Juvenil	Total	Juvenil
2019	Panamá	-23.32	-23.5	-23.71	-25.85	2.4	10.54
2019	El Salvador	-32.98	-31.47	-29.98	-29.45	-1.54	2.91
2018	República Dominicana	-25.85	-21.61	-27.4	-24.22	4.8	8.95
2019	Argentina	-20.41	-14.16	-19.23	-12.6	1.04	1.91
2019	México	-32.18	-26.81	-31.11	-25.37	0.01	0.3
2019	Costa Rica	-24.14	-16.18	-25.44	-18.63	7.1	11.44
2019	Honduras	-33.54	-30.31	-33.21	-30.8	3.46	8.25
2019 II	Guatemala	-46.47	-45.64	-46.05	-44.8	0.82	0.92
2019-enero	Colombia	-22.11	-14.82	-23.75	-18.01	7.13	11.83
2012 II	Nicaragua	-20.37	-22.27	-19.93	-22.66	0.76	2.75

Fuente: Encuestas Permanentes de Hogares de los países seleccionados.

Nota: Los subíndices m y h se refieren a mujeres y hombres respectivamente.

1.4. Heterogeneidades en la inserción laboral juvenil de Latinoamérica y Caribe

En la sección anterior se analizaron datos agregados que daban cuenta de las dificultades de inserción laboral de los jóvenes en los países considerados en este trabajo. En esta sec-

ción se busca profundizar en esa mirada global con el objetivo de identificar grupos particularmente afectados. Para esto, volvemos a analizar indicadores de inserción laboral (tasa de ocupación y desocupación) y de calidad de la inserción (informalidad), pero en este caso realizando una apertura por nivel educativo y área geográfica (ver Tabla 1.5).

Una primera conclusión relevante es que todos los grupos considerados muestran una mayor dificultad de inserción laboral que el promedio poblacional, lo que se aprecia en mayores tasas de desempleo y menores tasas de ocupación. Es decir, los problemas de inserción existen para el conjunto de los jóvenes más allá de su nivel educativo o su residencia urbana o rural. A su vez, las tasas de informalidad comparativamente elevadas también para todas las aperturas dan cuenta de que la calidad de la inserción también es un problema generalizado a toda la población juvenil.

Más allá de la generalidad de los problemas, la apertura realizada nos permite identificar especificidades en los diferentes grupos. Si bien en algunos países analizados pueden exhibir alguna pequeña excepción, los datos sugieren que en la mayor parte de los casos los jóvenes con nivel educativo medio (secundaria completa o incompleta) son los que registran mayores dificultades para obtener empleo, lo que se evidencia en menores tasas de ocupación y mayor desempleo.

Esta característica tiende a observarse tanto a nivel urbano como rural. Las dificultades de inserción, si bien siguen estando presentes, disminuyen moderadamente tanto en los segmentos de mayor nivel educativo (terciaria completa o incompleta), fundamentalmente en el ámbito urbano, como de menor nivel educativo (como máximo primaria completa).

Por otra parte, los problemas de calidad del empleo, aproximados por el porcentaje de informalidad, muestran en general un patrón decreciente con el nivel educativo. Esto es, la informalidad es comparativamente menor en los jóvenes más educados, y mayor, alcanzando niveles muy elevados, en los de menor nivel de educación formal. Esta característica de la inserción laboral podría estar sugiriendo que en los jóvenes menos educados la mayor tasa de ocupación, relativa a los jóvenes con nivel educativo intermedio, puede deberse a una mayor flexibilidad para aceptar peores condiciones laborales. Nuevamente, este patrón evidenciado respecto a la calidad del empleo se aprecia tanto para el ámbito urbano como para el rural, aunque en este último caso las tasas de informalidad son mayores para todos los niveles educativos.

En síntesis, los datos desagregados por nivel educativo nos indican que los problemas de inserción existen en todos los segmentos de la población juvenil, aunque no necesariamente se manifiestan de la misma forma ni tienen la misma magnitud. En el caso de los jóvenes más educados o con nivel educativo intermedio, los problemas se encuentran principalmente en la obtención de empleo y, en menor medida, en la calidad del empleo cuando logran obtenerlo. En el caso de los jóvenes de menor nivel educativo, los números en varios países pueden sugerir comparativamente menores problemas para obtener un empleo, aunque los problemas de calidad se incrementan de forma significativa respecto al resto de los jóvenes.

Tabla 1.5. Tasas de ocupación, desempleo e informalidad juvenil en la región por área geográfica y nivel educativo (último año disponible)

Educación	Tasa de desempleo			Tasa de ocupación			Informalidad		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Argentina									
Alta	15.07	sd	sd	47.23	sd	sd	39.47	sd	sd
Media	19.62	sd	sd	38.46	sd	sd	61.25	sd	sd
Baja	16.26	sd	sd	45.55	sd	sd	76.23	sd	sd
Colombia									
Alta	22.28	20.81	44.29	60.44	61.41	45.3	32.77	31.5	59.77
Media	20.88	23.33	12.35	45.54	44.6	48.65	72.27	64.86	94.82
Baja	13.3	21.34	2.54	55.74	48.89	65.68	91.43	86.89	96.35
Costa Rica									
Alta	16.57	15.65	21.48	63.18	65.42	52.81	21.83	21.58	23.25
Media	28.85	30.69	23.57	37.84	37.86	37.8	43.34	40.08	51.76
Baja	24.11	28.21	17.73	49.16	47.94	50.93	69.25	71.12	66.71
El Salvador									
Alta	16.32	15.53	20.95	70.73	71.62	65.71	31.04	29.47	40.77
Media	12.27	13.12	10.94	62.07	63.76	59.65	63.04	56.02	73.85
Baja	7.81	8.37	7.49	56.18	57.74	55.32	90.17	83.72	93.85
Guatemala									
Alta	2.72	2.34	4.81	58.52	57.59	64.41	40.06	40.38	38.26
Media	7.2	8.27	5.3	46.02	46.42	45.34	70.7	63.95	81.25
Baja	9.34	6.64	2.87	52.55	56.61	50.42	92.57	89.83	94.16
Honduras									
Alta	13.96	14.52	10.37	47.67	46.34	57.76	46.18	44.03	59.67
Media	15.83	17.66	11.63	49.39	49.03	50.21	72.43	66.58	85.34
Baja	7.19	11.65	4.74	59.25	57.21	60.37	93.62	86.17	97.53
México									
Alta	7.3	7.38	7.17	57.04	57.36	56.55	38.05	31.9	47.67
Media	5.68	7.06	4.67	47.74	45.73	49.3	62.93	52.48	70.45
Baja	4.24	4.89	4.02	57.11	57.25	57.06	83.33	73.8	86.58
Panamá									
Alta	13.81	13.31	17.33	55.17	55.79	51.02	43.91	42.45	53.63
Media	15.73	16.91	13.27	46.1	43.7	51.75	57.97	52.18	71.64
Baja	4.37	3.18	5.25	59.24	51.94	66.3	74.11	65.46	82.47
R. Dominicana									
Alta	8.12	8.07	8.51	63	63.5	59.05	sd	sd	sd
Media	12.96	13.09	12.39	49.34	49.39	49.13	sd	sd	sd
Baja	9.33	11.03	5.91	59.14	56.74	64.19	sd	sd	sd

Fuente: Encuestas Permanentes de Hogares de los países seleccionados.

Nota: Educación "Alta" refiere a nivel terciario completo o incompleto; "Media", a secundaria completa o incompleta; y "Baja" refiere como máximo a primaria completa.

1.5. Perfil educativo de la población trabajadora latinoamericana y caribeña

Las características educacionales de la población en general y de la población trabajadora en particular dan cuenta de las capacidades productivas y competitivas con las que cuenta una sociedad, las cuales le permitirán proyectarse en el escenario regional y mundial. Para el análisis de dichas características, se optó por relevar la escolaridad media (años de estudio) de los países bajo estudio, tanto a nivel de la población nacional en conjunto como a nivel de la población juvenil². En el marco de este indicador, varios países comparten algunos rasgos que definen sus poblaciones y que los sitúan en escenarios favorables o desfavorables para apuntalar los mercados de trabajo y el empleo juvenil.

Como se puede observar en la Tabla 1.6, los países de baja escolaridad relativa son El Salvador y Honduras, cuyas medias de escolaridad no alcanzan los 9 años de estudio. Por su parte, la población en edad de trabajar en Costa Rica, México y Colombia presenta una escolaridad media de 9 años, lo que indica que sus calificaciones productivas tienen rezagos relativos que requieren apuntalarse en el corto y mediano plazo. Finalmente, República Dominicana, Panamá, Argentina y Cuba son los países cuyas poblaciones superan en promedio los 10 años de estudio. Mientras que República Dominicana y Panamá apenas sobrepasan este nivel, Argentina se acerca a los 11 años y Cuba sobrepasa los 12 años de escolaridad media.

En lo que respecta a la escolaridad de la población juvenil, el elemento fundamental que destaca es que, para todos los países considerados, los años de estudio promedio de la población de entre 15 y 29 años supera a los de la población en edad de trabajar. En este sentido, esto representa una ventaja en términos de capital humano de la población joven respecto a la población adulta. A su vez, en todos los casos, las mujeres jóvenes llevan una leve ventaja sobre los varones, constatándose la tendencia generalizada en América Latina de que el desempeño juvenil femenino en el sistema educativo aventaja (más o menos marcadamente) al desempeño juvenil masculino.

Tabla 1.6. Promedio de años de escolaridad (último año disponible)

Países	PET (14 años y más)	Población juvenil (15 a 29 años)		
		Total	Hombre	Mujer
El Salvador	8,5	9,5	9,4	9,6
Honduras	7,9	-	8,5	8,9
Costa Rica	9,0	10,1	9,9	10,4
Panamá	10,3	11,3	10,9	11,7
Cuba	12,2	12,2	11,9	12,5
República Dominicana	10,0	10,9	10,4	11,5

Países	PET (14 años y más)	Población juvenil (15 a 29 años)		
		Total	Hombre	Mujer
México	9,4	10,8	10,7	11,0
Argentina	10,9	11,0	10,7	11,4
Colombia	9,1	10,7	10,1	10,4

Fuente: Institutos de Estadística de El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Cuba, República Dominicana, México, Argentina y Colombia.

Nota: Según la disponibilidad de información, los datos de República Dominicana corresponden a 2018; los datos de El Salvador, Honduras, Panamá y Cuba a 2019; y los de Costa Rica, México, Argentina y Colombia a 2020.

Con promedios de escolaridad bajos en general, los jóvenes latinoamericanos enfrentan problemas de formación para el trabajo como resultado del sistema educativo. Excepcionalmente a Cuba, único país latinoamericano cuya media de años de estudio es superior a los 12 años (correspondientes al egreso de la educación secundaria o educación de nivel medio), el resto de los países presenta una baja escolaridad media o incluso muy baja, como es el caso de Guatemala y Honduras. Con Argentina, Colombia y México, países no centroamericanos, Panamá, República Dominicana y Costa Rica presentan también años de escolaridad media que son superiores a los 10 años.

En el caso de Cuba, con un perfil educativo medio-alto, el problema es el estancamiento de su estructura productiva, de la cual dependerá para aprovechar su relativamente elevado capital humano en el que la inversión nacional apostó a lo largo de más de medio siglo.

En el caso de los países de baja escolaridad, su principal característica es la baja capacidad en términos del perfil educativo para enfrentar los desafíos de un mercado de trabajo cada vez más competitivo en el que el conocimiento juega un papel clave para la expansión económica y social. Los países con perfiles educativos medios tienen la ventaja relativa de que un esfuerzo en elevar la formación educativa por parte de sus respectivos Estados puede colocarlos en posición de generar condiciones para potenciar la estructura productiva y el mercado de trabajo, atendiendo a que sus años de estudio indican, sobre todo, desigualdades educativas en el interior de cada país para sociedades que han hecho inversiones en ampliar la cobertura y la permanencia, pero que no logran aún asegurar el acceso total y los incentivos suficientes contra la deserción y la dimisión escolar.

1.6. Los retos pos-COVID-19

La pandemia del COVID-19 representó un *shock* significativo sobre los mercados laborales a nivel global, los cuales, en diferente medida, han comenzado a disiparse en 2021, una vez que las economías recuperaron al menos parcialmente el nivel de actividad. No obstante, la magnitud del *shock* y la incertidumbre todavía existente generan desafíos hacia el futuro inmediato y también a más largo plazo.

Podrían enumerarse al menos dos desafíos relevantes que emergen de la situación de la población juvenil latinoamericana en el marco del empleo, el emprendimiento y los cambios que implicó la pandemia por COVID-19.

En primer lugar, el advenimiento de la pandemia de COVID-19 está conllevando cambios en el mercado laboral asociados a la impronta tecnológica, el incremento de la inserción de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos productivos, así como la digitalización de la vida social, todo lo cual se enfrenta con un escenario latinoamericano, en lo que a su población juvenil concierne, que no cuenta, al menos en una proporción importante, con suficientes conocimientos y capacidades para avanzar hacia el apuntalamiento de la productividad basada en la impronta tecnológica.

Como señala Reimers (2021), la pandemia impactó sobre los sistemas educativos de la región vía suspensión presencial de clases y creación de modalidades de aprendizaje remoto, con el resultado de una eficacia variable, incrementando las brechas de oportunidad educativa entre los jóvenes de diferentes niveles socioeconómicos y nacionalidades. Es decir, al tiempo que desde la demanda se habrían acelerado las demandas de habilidades, desde el lado de la oferta, el impacto de la pandemia habría operado en sentido contrario, potencialmente incrementando los problemas de inserción laboral de los jóvenes.

El desafío, a este respecto entonces, es promover instancias tanto educativas como extraeducativas de formación en el campo digital, así como generar los incentivos apropiados para introducir sistemas de interacción entre educación y trabajo para desarrollar las habilidades y destrezas requeridas a este respecto en la economía. Es necesario también fortalecer los programas de formación continua y reconversión laboral para aquellos trabajadores que se hayan visto afectados (o lo hagan en el futuro) por procesos de automatización, generando capacidades que les permitan reinsertarse en ocupaciones con menor riesgo de sustitución tecnológica. Este último punto es fundamental en el caso de los trabajadores jóvenes, que tienen por delante la mayor parte de su carrera laboral.

Más allá del fortalecimiento de las condiciones de oferta y las medidas de protección social para los trabajadores afectados, es importante tener presente que la aceleración tecnológica debe ser concebida, tal como plantea Beato (2021), como una oportunidad para mejorar los niveles de productividad de las economías de la región. En efecto, cabe señalar que la principal problemática laboral es la baja productividad, que suele derivar en falta de protección social y bajas remuneraciones. En este sentido, acciones de política pública que pretendan moderar la penetración tecnológica solamente propiciarán que se continúe ensanchando la brecha de productividad de las economías regionales respecto a las economías de la OCDE, la cual, según destacan Ríos et. al (2020), se ha incrementado en los últimos cincuenta años.

Por otra parte, la fuerte expansión de las plataformas de comunicación que facilitan el trabajo a distancia abre fuertes posibilidades para el *offshoring* de ciertas tareas o procesos a nivel de cadenas globales. Esto podría representar una oportunidad para las economías de la región, ya que, con menores salarios que los países de mayor desarrollo y mejores plataformas para el trabajo a distancia, podrían incrementar su participación en la producción global de servicios, siempre que se cuente con los recursos humanos y de infraestructura necesarios para aprovechar dicha oportunidad. La inversión en infraestructura digital, así como nuevamente la inversión educativa son cruciales para transformar este desafío en una oportunidad para los trabajadores de la región.

El segundo desafío relevante para las economías de la región es evitar que los impactos del COVID-19 continúen profundizando las amplias brechas de género existentes. El mayor acceso a plataformas que facilitan el trabajo a distancia puede ser visto en algunos casos

como una oportunidad para ampliar la participación laboral de la mujer, la cual asume una carga mucho mayor de las tareas del hogar no remuneradas. En este sentido, el trabajo a distancia podría permitir a las mujeres compatibilizar el trabajo remunerado con las tareas no remuneradas del hogar. No obstante, es importante que el impacto de estas nuevas posibilidades no opere en forma contraria a lo deseado, incrementando la desigualdad de género.

El desafío para las sociedades en la región y para la política pública consiste en la creación de niveles de institucionalidad social para facilitar principalmente las labores de cuidados, potenciando la participación laboral femenina en igualdad de condiciones con los hombres. La utilización de tecnología que permite una incorporación laboral parcial de las mujeres, a distancia, mientras continúa recayendo sobre ellas la mayor parte de las tareas no remuneradas del hogar, no parece ser el mejor camino para reducir las brechas laborales de género en la región.

A este respecto, el desafío no es solo económico y laboral, sino, en el nivel más general, un desafío social de apuntalar la protección social, promover el mayor acceso al mercado laboral a las mujeres y generar los incentivos apropiados para la traducción de las capacidades de las mujeres jóvenes.

1.7. Reflexiones finales

América Latina y el Caribe es una región que se caracteriza por una importante heterogeneidad en lo que se refiere al avance de la transición demográfica y los niveles de desarrollo, lo que se refleja en heterogeneidades relevantes en las características de los mercados laborales, en términos generales y de los mercados laborales juveniles en particular. El conjunto de países que constituyen el objeto de estudio de este documento recoge claramente estas heterogeneidades observadas en la región.

El análisis desarrollado en este capítulo nos muestra que, efectivamente, la inserción laboral juvenil es un problema relevante en los países objeto de estudio. En todos los casos analizados los jóvenes presentan menores tasas de participación y empleo, en conjunto con mayores tasas de desempleo. Si bien existen heterogeneidades importantes entre países, en promedio, las diferencias en la inserción laboral juvenil y total es de 9 p. p. en lo que respecta a la tasa de empleo, 6 p.p. en la tasa de actividad y 6p.p. en la tasa de desempleo.

A estas diferencias hay que agregarles las que existen en el interior de la población juvenil. En primer lugar, el análisis evidencia que la brecha de género en el mercado de trabajo de estos países existe y es, de hecho, muy significativa en el interior de las nuevas generaciones. Por otra parte, se identificó que, si bien las dificultades de inserción laboral son generales al conjunto de los jóvenes, son aquellos de nivel educativo intermedio los que muestran mayores dificultades para obtener empleo. Por su parte, los jóvenes menos educados, si bien en la mayoría de los países presentan comparativamente menor dificultad de acceso al empleo, muestran problemas significativamente mayores en lo que se refiere a la calidad del empleo obtenido.

Capítulo 2

La oferta y la demanda laboral y de emprendimiento juvenil



2.1. Introducción

Existen diferentes preocupaciones que han surgido a nivel académico y de hacedores de política en los últimos años en lo que refiere a las posibilidades de empleo de la población joven. En primer lugar, la probabilidad de estar en situación de desempleo para la población joven es aproximadamente tres veces superior que para los adultos, y esto se agudiza si se considera en particular a las mujeres jóvenes (OIT, 2020). Otro motivo de preocupación se vincula con la creciente proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan (siguiendo a OIT, 2020), los cuales constituyen un 20% de la población joven a nivel mundial. En tercer lugar, aun para aquellos jóvenes que han obtenido empleo, se observa un sesgo hacia puestos laborales de mala calidad y carentes de protección legal. Por último, la adopción de nuevas tecnologías, en lo que se ha denominado la cuarta revolución industrial, determina que buena parte de los puestos laborales a los que acceden por primera vez en el mercado estén expuestos al proceso de automatización. Adicionalmente, trabajos previos señalan que existen algunos elementos que podrían dar indicios sobre las diferencias entre las expectativas de los jóvenes en Latinoamérica, sus habilidades adquiridas y su educación, y la realidad del empleo al que acceden.

Atendiendo a este contexto, en este capítulo se profundizará en las características de los trabajos y emprendimientos en los que se desempeñan los jóvenes de la región, y los que obtienen dadas sus habilidades, competencias y oportunidades. El contenido de este capítulo se organiza de la siguiente forma. La próxima sección analiza el perfil de la demanda de trabajo en las economías consideradas en este informe, describiendo también el perfil de emparejamiento observado, lo que nos aporta información sobre el tipo de habilidades demandadas en las diferentes ocupaciones. La tercera sección del capítulo profundiza sobre el lugar donde se insertan laboralmente los jóvenes dentro de esa estructura de demanda laboral. Se analiza en particular la existencia de sesgos hacia un perfil de empleo de menor calidad, así como la importancia del empleo dependiente y los emprendimientos independientes en las opciones laborales de los jóvenes. Finalmente, se incluye una sección de síntesis y conclusiones.

2.2. El perfil de demanda y emparejamiento

En esta sección nos ocuparemos de analizar las principales características de la demanda laboral para el conjunto de países analizados.

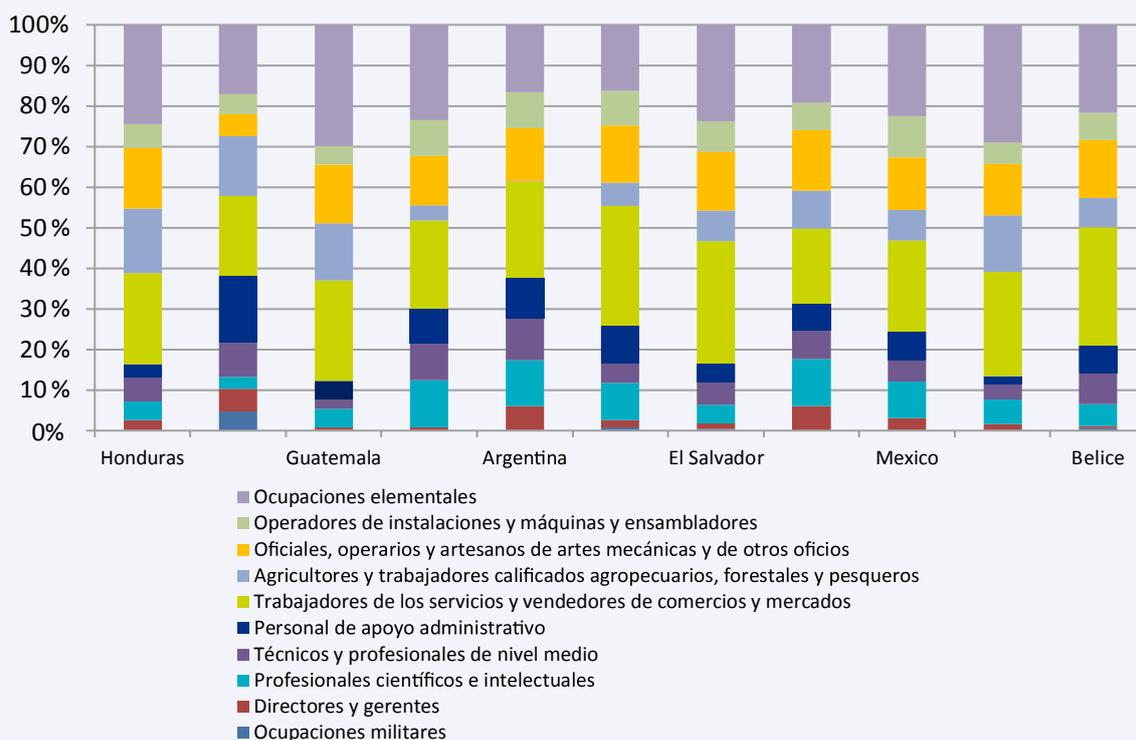
Explorando la estructura ocupacional actual de los países, se observa que las ocupaciones que tienen mayor representación son las correspondientes a las denominadas "Ocupaciones elementales" y las que agrupan a los "Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados". En seis de los once países analizados, las "Ocupaciones elementales" presentan la mayor proporción de trabajadores (Guatemala, 30%; Nicaragua, 29%; Honduras, 25%; Costa Rica, 24%; Panamá, 19%, y México, 23%). En los restantes cinco países analizados, son las ocupaciones que agrupan a los "Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados" las que tienen mayor representación (El Salvador, 30%; República Dominicana, 30%; Belice, 29%; Argentina, 24%, y Colombia, 20%). Ambas categorías ocupacionales involucran entre un 37% y 55% de los trabajadores de estos países. En un extremo están Nicaragua, Guatemala y El Salvador, que concentran más del 54% de sus trabajadores en esas ocupaciones; y en el otro, Colombia y Panamá, que concentran un 37 y un 38% respectivamente.

Siguiendo con el análisis del empleo según categoría ocupacional atendiendo a la codificación CIUO 08, el siguiente lugar corresponde a las ocupaciones de "Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios", las cuales concentran entre un 12 y un 15% de los trabajadores en los países analizados, con excepción de Honduras y Colombia. En el caso de Honduras, esta categoría es sobrepasada en apenas un punto porcentual por la de "Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros"; en cambio, en Colombia la representación de las ocupaciones de "Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios" es bastante menor que en el resto de los países, ya que apenas un 6% de sus trabajadores se ocupan en la misma.

Como se observa en la Figura 2.1, más allá de los patrones descritos en las cuatro categorías ocupacionales analizadas, la distribución de los trabajadores resulta un poco más heterogénea por país. Las ocupaciones correspondientes a "Directores y gerentes" tienen mayor peso relativo en Colombia, Argentina y Panamá, el cual es cercano a 6%, mientras que en los restantes países analizados el peso de estas ocupaciones en el total de ocupados es inferior a 3%. Algo similar ocurre con las ocupaciones de "Profesionales científicos e intelectuales",

ya que Costa Rica, Argentina y Panamá sobresalen con una representación del 11-12%, y República Dominicana y México, con 9%; mientras que, en los restantes países analizados, menos del 6% de los trabajadores se emplean en estas ocupaciones.

Figura 2.1. Distribución del total de ocupados por categoría ocupacional (clasificación CIUO 08). Último año disponible



Fuente: Encuestas de Hogares de los países seleccionados.

En relación con los "Técnicos y profesionales del nivel medio", entre un 2 y 10% de los trabajadores de los países analizados se ubican en esta categoría de ocupación, y son Guatemala y Argentina los países con menor y mayor representación respectivamente. En relación con las ocupaciones correspondientes al "Personal de apoyo administrativo", Colombia tiene la mayor representación, con un 16% de sus trabajadores ocupados en esta categoría, mientras que en los restantes países este porcentaje es de entre el 2 y el 10%. Algo similar ocurre con las ocupaciones de "Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros", en las cuales se ocupa entre un 14 y un 16% de los trabajadores de Honduras, Colombia, Nicaragua y Guatemala, y menos de un 9% en los restantes países analizados. Por último, las ocupaciones de "Operadores de instalaciones y máquinas" tienen una distribución similar entre los países analizados, en donde se ocupan entre un 5 y un 10% de los trabajadores de cada país.

Si se analiza cómo ha sido la evolución en los últimos diez años, se observa cierta estabilidad en la estructura de empleo de los países analizados en términos de las categorías ocupacionales. En la mayoría de las ocupaciones los cambios son menores a 2 p. p. Sin

embargo, hay algunas excepciones, en términos de creación o destrucción de empleo por categoría ocupacional, que vale la pena mencionar.

Las ocupaciones correspondientes a los "Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados" aumentaron su participación en el empleo en siete de los nueve países analizados en el correr de los últimos diez años. Este dinamismo es principalmente relevante en Honduras, El Salvador, República Dominicana y Guatemala, donde el aumento fue de entre 8 y 14 p. p. Por el contrario, las ocupaciones que tendieron a perder peso relativo en el empleo en los últimos diez años son, en primer lugar, las que corresponden a las "Ocupaciones elementales" (en seis de nueve países) y a las de "Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros" (en cinco de nueve países). En relación con las "Ocupaciones elementales", la pérdida de participación tuvo lugar, en primer lugar, en El Salvador y República Dominicana (caída de entre 7 y 11 p. p. en los últimos diez años), y en Panamá y Honduras, en segundo lugar (de 3 y 4 p. p. respectivamente). En Honduras y México, las ocupaciones de "Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros" fueron las que perdieron empleo en los últimos diez años, 5 p. p. en ambos países. Por último, vale destacar la caída que tuvieron las ocupaciones de "Directores y gerentes" en los últimos diez años en Honduras y Guatemala, caída de 8 y 5 p. p. respectivamente; mientras que en los restantes países esta categoría no sufrió cambios.

Resulta interesante analizar cuáles son las características de las ocupaciones que vienen ganando o perdiendo peso en el mercado laboral, para detectar los posibles cambios que se verán en el perfil de demanda laboral. De todos modos, las tablas 2.1, 2.2 y 2.3 muestran algunas de las características analizadas para el total de ocupados según ocupación.

Las ocupaciones correspondientes a los "Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados" se caracterizan por ocupar trabajadores de entre 36 y 42 años en promedio, edad que coincide en términos generales con la edad promedio del total de ocupados de cada país. A su vez, el promedio de años de educación de los ocupados en esta categoría es entre 7 y 11. Guatemala y Honduras se encuentran en la peor situación relativa, con 7 y 8 años de educación promedio; en el otro extremo están Argentina y Panamá, con 11 y 10 años respectivamente. En todos los países analizados, el nivel educativo de los "Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados" es menor que el nivel educativo promedio del total de ocupados de cada país. Con relación a las ocupaciones correspondientes a "Directores y gerentes" y "Profesionales científicos e intelectuales", la diferencia es en promedio de entre 4 y 8 años de educación, según el país. Es de destacar que estas ocupaciones son las que presentan trabajadores con mayor nivel educativo promedio, entre 13 y 19 años de educación formal, dependiendo el país.

Por otro lado, las ocupaciones de "Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados" son ocupaciones con alta participación de mujeres en el empleo, de entre un 54 y un 63% en los países analizados, con excepción de Colombia, donde la presencia de mujeres en esas ocupaciones es cercana al 70%. De hecho, en cinco de los nueve países considerados, esta categoría es la de mayor presencia de empleo femenino. Se exceptúan Argentina, República Dominicana, Panamá y México, donde las ocupaciones de "Profesional científico e intelectual" (en el caso de Argentina) y de "Personal de apoyo administrativo" (en los restantes) superan a la categoría de trabajadores de servicios y vendedores en términos de participación femenina. En lo que refiere a la informalidad, más del 45% de

los “Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” en los países analizados presentan esta condición, con excepción de Honduras, que presenta un nivel de informalidad inferior a los demás países en esta categoría (21%) y en el promedio del total de sus ocupados. Luego de Honduras, Argentina y Panamá registran los menores niveles de informalidad con relación a los restantes países (46 y 47%, respectivamente); por el contrario, Guatemala tiene más de un 80% de los “Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” en condiciones de informalidad. En el otro extremo, estos niveles contrastan con los niveles sustancialmente menores de informalidad que presentan las ocupaciones correspondientes a “Directores y gerentes” y “Profesionales científicos e intelectuales”, menores al 20% en el promedio de países.

En relación con cómo es el vínculo laboral, entre un 28 y un 56% de los “Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” se desempeñan como trabajadores independientes. En la mayoría de los países analizados, la presencia de trabajo independiente en esta categoría es mayor a la que se registra en el promedio de ocupados. Esto se cumple principalmente para Honduras, Guatemala y El Salvador, donde la presencia es al menos 20 p. p. superior. Por el contrario, en Colombia y Costa Rica la participación de trabajadores independientes dentro de esta categoría es menor a la del promedio de ocupados. Asimismo, estas ocupaciones no se caracterizan por ser muy productivas en términos de ingreso. De hecho, en los países analizados, del conjunto de ocupaciones consideradas, los “Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” se encuentran entre el segundo y cuarto lugar en términos de peores ingresos. Se exceptúa Colombia, donde estas ocupaciones son mejor pagas en términos relativos que en el resto de los países de la muestra (posición 6). Por último, en promedio, los trabajadores en estas ocupaciones realizan tareas que presentan una probabilidad de automatización mayor al 50% en todos los países, según la metodología propuesta en el trabajo de Frey y Osborne (2013). De acuerdo a la distribución de los trabajadores en ocupaciones específicas dentro de esta categoría, el riesgo de automatización es mayor en algunos países que en otros. Por ejemplo, Honduras y México son los que presentan mayor riesgo dentro de esta categoría (probabilidad mayor al 80%).

En relación con las ocupaciones que vienen perdiendo terreno, nos concentramos principalmente en las “Ocupaciones elementales”. Estas concentran, en todos los países considerados, trabajadores que se encuentran por debajo de la edad promedio del total de ocupados de cada país. La diferencia es mayor para Nicaragua, Guatemala y Honduras, donde estos trabajadores tienen entre 4 y 5 años menos que el promedio de ocupados. A su vez, el nivel educativo requerido para estas ocupaciones se corresponde a entre 4 y 9 años de educación, dependiendo del país. En el extremo inferior se encuentra Guatemala, con 4 años; en el otro extremo, Argentina y Colombia, con 9. En todos los países analizados, el nivel educativo de estos trabajadores es menor al nivel educativo promedio del total de ocupados de cada país, siendo esta diferencia en promedio de 3 años de educación. Los trabajadores en “Ocupaciones elementales” registran elevados niveles de informalidad, superior al 55% en todos los países analizados, con excepción de Honduras, que presenta un nivel de informalidad inferior (18%).

Los países con mayor informalidad en estas ocupaciones son Guatemala (91%) y El Salvador y México (83 y 81%, respectivamente). A su vez, entre un 7 y un 24% de los trabajadores en “Ocupaciones elementales” se desempeñan de forma independiente en los

países analizados, con excepción de Colombia, donde la mitad de los trabajadores en estas ocupaciones presentan esta condición. Al igual que los trabajadores de los servicios y vendedores, las “Ocupaciones elementales” se caracterizan por ser muy poco dinámicas en términos de ingreso. Junto a las ocupaciones de “Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros”, son las ocupaciones peores pagas en los países analizados (con excepción de Colombia, nuevamente). Por último, en promedio, los trabajadores en estas ocupaciones realizan tareas que presentan una probabilidad de automatización de entre el 66 y el 86%. Guatemala y México son los que mayor riesgo tienen (probabilidades superiores al 80%). Si bien son niveles elevados, la probabilidad es menor que en otras ocupaciones, como ser las de “Personal de apoyo administrativo” y de “Operadores de instalaciones y máquinas”.

Tabla 2.1. Años de educación promedio por categoría ocupacional (clasificación CIUO 08). Último año disponible

	Hondu- ras	Colom- bia	Guate- mala	Costa Rica	Argen- tina	Rep. Domini- cana	El Sal- vador	Pan- amá	Méxi- co	Nica- ragua
Ocupaciones militares	8.7	14.9	14.0	-	13.1	10.4	9.5	-	11.2	11.0
Directores y gerentes	13.0	16.5	13.9	18.6	13.6	14.2	14.5	15.4	14.7	12.7
Profesionales científicos e intelectuales	15.7	15.1	13.6	16.6	15.6	15.6	16.0	16.7	16.2	15.0
Técnicos y profesionales de nivel medio	11.4	12.6	10.8	12.8	14.0	12.8	13.8	14.5	12.5	12.7
Personal de apoyo administrativo	11.7	9.9	11.7	12.0	13.5	12.5	12.6	13.4	13.1	13.0
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	7.9	9.3	6.5	9.3	11.0	9.8	8.7	10.2	9.8	8.7
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	5.3	5.7	3.1	6.7	11.3	6.0	5.3	5.4	6.0	4.1

	Honduras	Colombia	Guatemala	Costa Rica	Argentina	Rep. Dominicana	El Salvador	Panamá	México	Nicaragua
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	7.3	8.0	5.9	8.3	9.4	9.1	8.2	9.4	8.6	7.6
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	7.8	8.8	6.8	8.5	10.1	9.2	9.0	10.0	9.6	8.9
Ocupaciones elementales	6.3	8.7	4.2	6.7	9.1	7.2	7.0	8.4	8.0	6.2

Fuente: Encuestas de Hogares de los países seleccionados.

Los trabajadores "Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros" son los que presentan mayor edad promedio dentro de la estructura de empleo de cada país. El rango de edad promedio de estos trabajadores está entre los 42 y los 53 años. A su vez, es la categoría de ocupación donde se encuentran los trabajadores con menor nivel educativo de los países analizados. Con excepción de Argentina, el promedio de años de educación de los ocupados de esta categoría es de entre 3 y 7. En peor situación relativa se encuentran Guatemala y Nicaragua, con 3 y 4 años; les siguen Honduras, El Salvador y Panamá, con 5 años. En el otro extremo está Argentina, con 11 años promedio de educación formal. La participación de las mujeres en esta categoría es de las más bajas cuando se la compara con las restantes ocupaciones. La presencia es sumamente baja en El Salvador (6%); por el contrario, Panamá tiene el registro mayor (21%).

Tabla 2.2. Trabajo independiente por categoría ocupacional (clasificación CIUO 08).
Último año disponible

	Honduras	Colombia	Guatemala	Costa Rica	Argentina	Rep. Dominicana	El Salvador	Panamá	México	Nicaragua
Ocupaciones militares	5.3%	29.0%	0.0%	-	0.0%	0.0%	0.0%	-	0.0%	0.0%
Directores y gerentes	34.9%	34.1%	28.5%	17.3%	75.0%	24.2%	25.4%	13.1%	18.6%	29.0%
Profesionales científicos e intelectuales	12.7%	45.3%	9.6%	15.5%	14.4%	13.5%	20.5%	11.3%	17.5%	16.7%
Técnicos y profesionales de nivel medio	13.3%	12.9%	15.5%	20.3%	20.4%	13.1%	11.9%	13.9%	28.8%	14.5%
Personal de apoyo administrativo	7.9%	59.3%	4.7%	0.3%	1.0%	5.1%	1.9%	2.9%	1.6%	5.2%

	Honduras	Colombia	Guatemala	Costa Rica	Argentina	Rep. Dominicana	El Salvador	Panamá	México	Nicaragua
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	52.7%	35.3%	43.3%	28.0%	34.1%	37.6%	56.1%	45.8%	34.0%	53.2%
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	81.2%	59.7%	67.3%	86.8%	42.9%	67.2%	92.9%	99.5%	70.5%	99.7%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	46.5%	63.1%	33.8%	60.8%	46.1%	41.1%	45.8%	54.9%	48.7%	58.1%
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	34.2%	56.6%	17.6%	26.8%	27.3%	34.0%	21.6%	47.3%	12.7%	34.0%
Ocupaciones elementales	17.7%	50.9%	6.7%	9.0%	10.2%	14.4%	23.5%	20.3%	12.2%	22.1%

Fuente: Encuestas de Hogares de los países seleccionados.

Tabla 2.3. Condición de informalidad por categoría ocupacional (clasificación CIUO 08). Último año disponible

	Honduras	Colombia	Guatemala	Costa Rica	Argentina	Rep. Dominicana	El Salvador	Panamá	México	Nicaragua
Ocupaciones militares	20.2%	17.4%	87.8%	-	0.0%	sin dato	2.2%	-	0.1%	sin dato
Directores y gerentes	16.4%	20.2%	38.6%	1.5%	8.3%	sin dato	17.8%	15.5%	11.2%	sin dato
Profesionales científicos e intelectuales	14.5%	26.4%	30.0%	14.2%	15.1%	sin dato	25.2%	9.1%	21.0%	sin dato
Técnicos y profesionales de nivel medio	16.1%	22.4%	50.6%	26.3%	18.4%	sin dato	20.9%	19.4%	40.7%	sin dato
Personal de apoyo administrativo	15.0%	74.4%	29.6%	7.1%	15.6%	sin dato	13.3%	16.5%	20.0%	sin dato

	Honduras	Colombia	Guatemala	Costa Rica	Argentina	Rep. Dominicana	El Salvador	Panamá	México	Nicaragua
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	20.9%	65.3%	80.7%	54.7%	45.5%	sin dato	68.6%	46.9%	60.3%	sin dato
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	34.7%	25.7%	92.5%	89.3%	62.5%	sin dato	93.4%	79.6%	80.5%	sin dato
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	21.1%	82.4%	85.2%	71.0%	49.6%	sin dato	72.6%	57.6%	71.3%	sin dato
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	19.3%	69.4%	56.9%	43.9%	37.6%	sin dato	37.1%	43.3%	37.0%	sin dato
Ocupaciones elementales	17.9%	66.0%	90.5%	60.4%	62.8%	sin dato	82.7%	55.9%	81.3%	sin dato

Fuente: Encuestas de Hogares de los países seleccionados.

La informalidad dentro de las ocupaciones correspondientes a "Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros" es incluso mayor que en la de ocupaciones elementales. Entre los países analizados, en promedio, el 70% de los trabajadores en esta categoría se encuentra en condición de informalidad. Guatemala y El Salvador presentan niveles máximos mayores al 90%. Por el contrario, en Honduras y Colombia esta condición aparece en apenas un 35 y un 26% de los trabajadores de esta categoría.

En relación con el vínculo contractual, se observa que la mayor proporción de trabajadores independientes se encuentran en esta categoría ocupacional. De hecho, con excepción de Argentina, donde el trabajo independiente en esta categoría es del 43%, en los restantes países la frecuencia del trabajo independiente es mayor al 60%. En el extremo superior se encuentran países como El Salvador, Nicaragua y Panamá, con participaciones de entre el 93 y el 100%. Como fue mencionado, las ocupaciones de "Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros" son de las peores pagas en el mercado con relación al conjunto de ocupaciones en todos los países analizados. En este caso, la excepción es Argentina, que, acorde a las características diferenciadas que presentan estas ocupaciones en el país, registra niveles de ingreso superiores a los restantes países.

Por último, al igual que en las ocupaciones elementales, las ocupaciones de "Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales y pesqueros" presentan niveles de riesgo de automatización elevados, de entre el 61 y el 84%. Panamá presenta el mayor riesgo, con una probabilidad de automatización del 84%; le siguen Colombia, Guatemala, Costa Rica,

Argentina y El Salvador, todos ellos con probabilidades mayores al 70%. Estos niveles contrastan fuertemente con los de otras categorías ocupacionales, como ser la de “Directores y gerentes” y “Profesionales científicos e intelectuales”, donde el riesgo de automatización es menor al 15% en el promedio de los países considerados.

2.3. Los jóvenes en el mercado laboral

Una vez analizadas las características de la demanda laboral para el conjunto de países seleccionados, en esta sección pasaremos a explorar la forma en que los trabajadores jóvenes logran insertarse dentro de ese perfil de demanda. Sabemos, por lo discutido en el capítulo anterior, que la inserción laboral de los jóvenes presenta dificultades superiores a la del promedio de la población, lo que se manifiesta, en todos los países considerados, en una tasa de desempleo juvenil significativamente más alta que la correspondiente al promedio poblacional. Este mayor desempleo ocurre a pesar de que las tasas de participación juvenil (oferta laboral juvenil) resultan inferiores al promedio poblacional.

Partiendo de estos diferenciales agregados a nivel de tasas de desempleo y participación, corresponde complementar el análisis con un abordaje referido a las características del empleo en términos de formalidad, salarios y probabilidad de automatización donde se insertan los jóvenes y al tipo de relación laboral en la cual se involucran, esto es, analizar en qué medida optan por trabajos dependientes y en qué medida inician un perfil de emprendimientos independientes.

Sesgo hacia empleos de menor calificación, informales, de bajos salarios y con mayor probabilidad de automatización

Una primera aproximación al perfil de inserción laboral juvenil desde el punto de vista de las características del empleo juvenil, lo podemos observar en la Tabla 2.4, donde se presenta la estructura del empleo juvenil por tipo de ocupaciones, atendiendo a la clasificación internacional de ocupaciones CIUO 08.

Los datos nos muestran que los jóvenes presentan un perfil de inserción laboral similar al promedio poblacional, aunque con un sesgo hacia las ocupaciones de menor calificación. A modo de ejemplo, las ocupaciones correspondientes a “Directores y gerentes” y a “Profesionales, científicos e intelectuales”, caracterizadas por un mayor nivel educativo promedio de sus trabajadores (ver Tabla 2.1 de la sección anterior), muestran sistemáticamente una participación menor dentro del empleo juvenil con relación al promedio poblacional. En sentido contrario, las ocupaciones correspondientes a “Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” y las “Ocupaciones elementales” muestran en la gran mayoría de los países analizados una mayor importancia en el caso del empleo juvenil en relación con el empleo promedio de la economía. Finalmente, en las demás categorías no se observa un patrón claro entre los diferentes países respecto a la existencia de sesgos, positivos o negativos, de los jóvenes a la hora de insertarse en ese tipo de ocupaciones.

Tabla 2.4. Distribución del empleo juvenil por tipos de ocupaciones (clasificación CIUO 08)

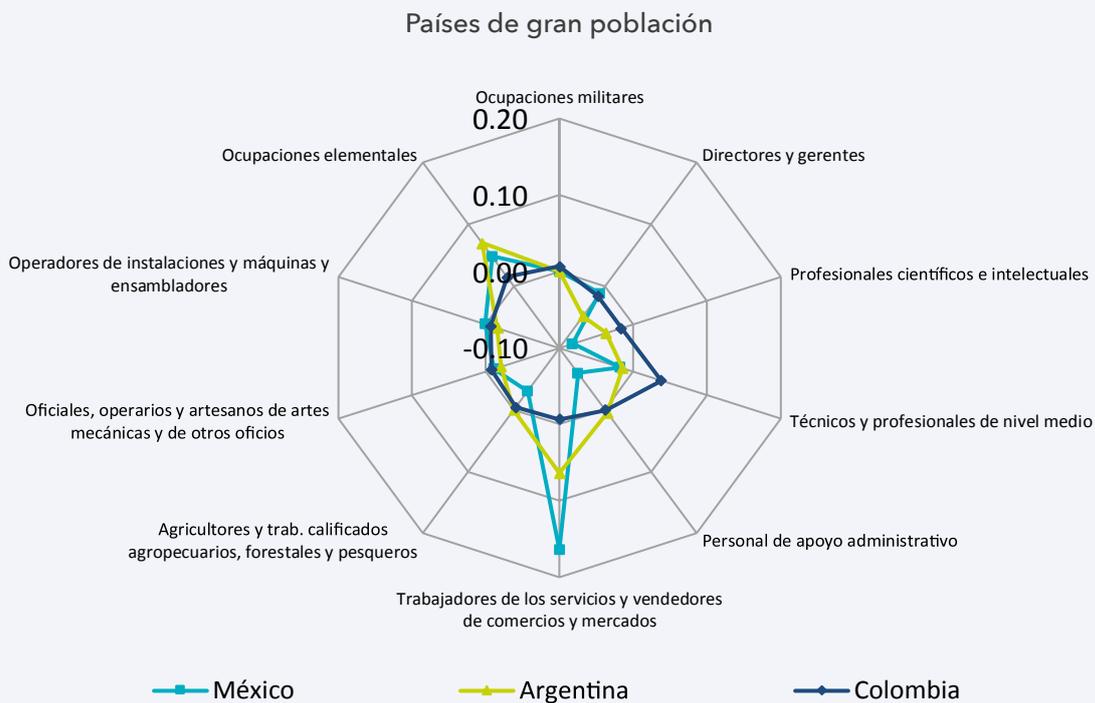
	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
Ocupaciones militares	0.2%	5.3%	-	0.8%	0.1%	2.1%	0.1%	0.4%	-	0.5%
Directores y gerentes	1.0%	4.0%	0.0%	0.7%	0.3%	1.7%	1.8%	1.0%	3.5%	1.6%
Profesionales científicos e intelectuales	7.6%	1.3%	7.0%	3.2%	3.7%	3.5%	7.5%	3.0%	6.8%	7.3%
Técnicos y profesionales de nivel medio	8.8%	12.0%	10.2%	4.5%	2.4%	5.7%	5.2%	6.2%	7.9%	7.4%
Personal de apoyo administrativo	10.5%	16.5%	15.5%	6.5%	6.0%	3.8%	8.5%	3.8%	9.3%	8.5%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	30.0%	19.1%	24.0%	30.1%	23.8%	20.3%	25.2%	22.2%	22.6%	20.3%
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	0.2%	14.4%	1.0%	4.3%	8.9%	9.7%	4.5%	7.8%	8.4%	6.3%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	11.0%	4.8%	9.3%	12.6%	14.7%	13.8%	9.3%	10.6%	13.2%	15.8%
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	7.3%	4.2%	6.9%	7.2%	3.4%	5.7%	10.4%	6.2%	4.7%	9.3%
Ocupaciones elementales	23.6%	18.4%	25.4%	30.2%	36.8%	33.8%	27.5%	38.8%	23.7%	23.2%

Fuente: Encuestas de Hogares de los países seleccionados.

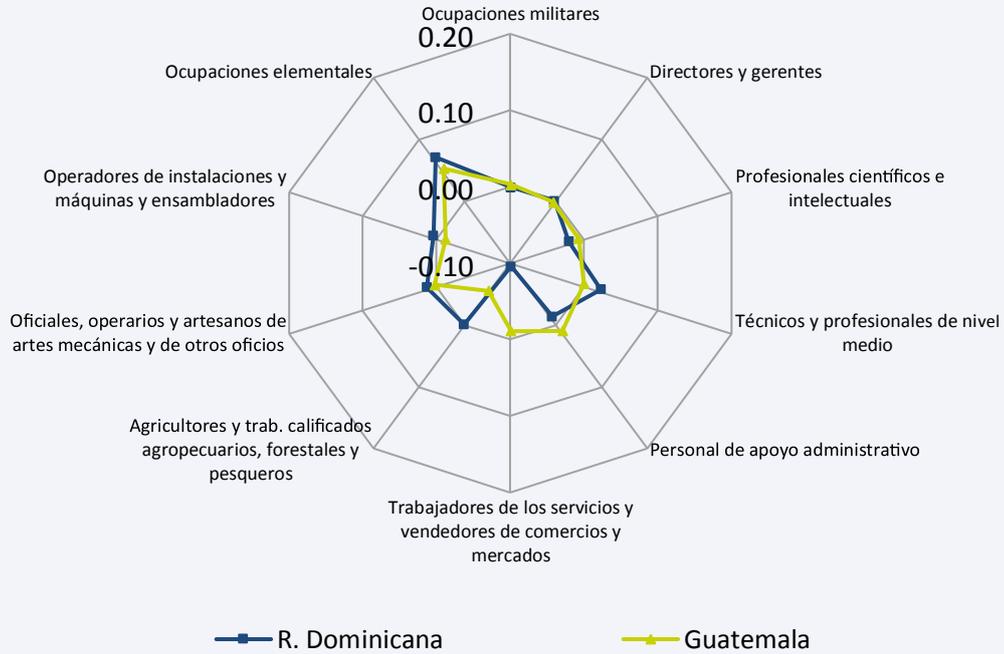
La Figura 2.2 presenta, para los diferentes países considerados, agrupados en tres subgrupos, el sesgo de inserción juvenil respecto a la estructura promedio del empleo en cada una de las categorías de ocupación.

El sesgo de inserción encontrado implica que no solamente, como se mostró en el capítulo 1, los jóvenes tienen mayores dificultades para conseguir empleo, sino que también, en caso de lograr obtenerlo, tienden a hacerlo en ocupaciones que en promedio representan empleos de peor calidad. En efecto, como se discutió en la sección anterior, las ocupaciones correspondientes a “Directores y gerentes” y las correspondientes a “Profesionales, científicos e intelectuales”, donde los jóvenes presentan mayores dificultades de inserción, muestran en promedio un empleo con mayor nivel de formalidad, mejores salarios y menor riesgo de automatización, lo que resulta compatible con el más alto nivel educativo promedio que presentan los trabajadores que se desempeñan en dichas ocupaciones.

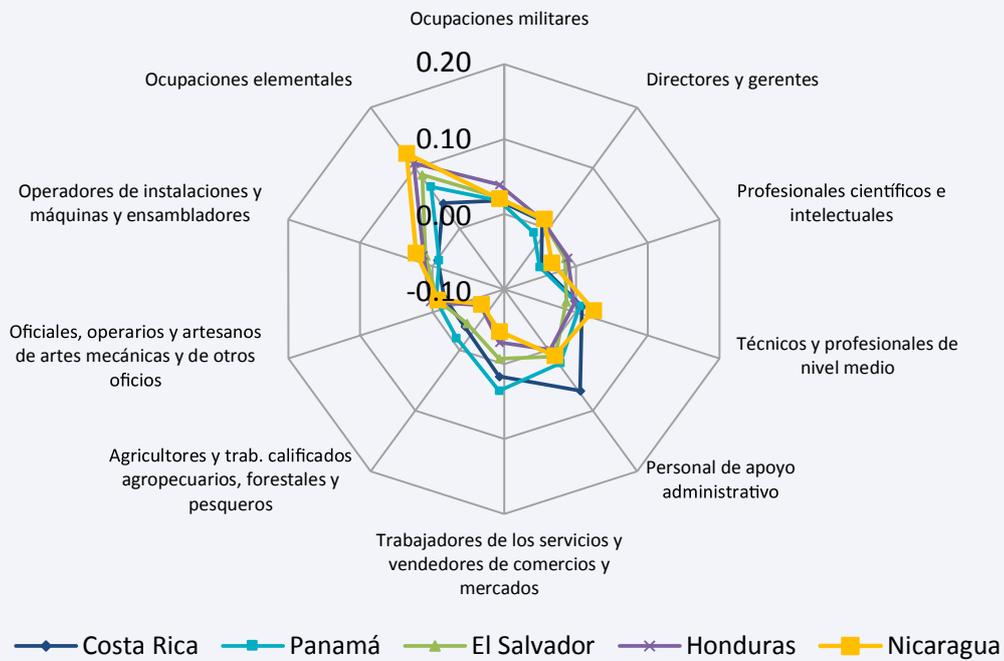
Figura 2.2. Sesgo en la inserción laboral juvenil (diferencia en puntos porcentuales entre la proporción de ocupados jóvenes y la de ocupados totales por categoría de ocupación CIUO 08)



Países de mediana población



Países de pequeña población



Fuente: Encuestas de Hogares de los países seleccionados.

Una vez detectado este sesgo, cabe preguntarse si el mismo se explica por un perfil de oferta menos calificado de los jóvenes que el correspondiente al promedio del empleo. Una aproximación agregada a esta pregunta ya fue abordada en el capítulo 1, donde se mostró que, para todos los países incluidos en este estudio, el nivel educativo promedio de los jóvenes es más alto que el correspondiente al trabajador promedio (ver Tabla 1.6 del capítulo 1), a pesar de que la región sigue registrando importantes problemas de cobertura y calidad educativa.

Complementando dicha información agregada, la Tabla 5 presenta información más completa sobre el nivel educativo de los jóvenes, ordenando a estos por deciles según los años de educación formal alcanzados. Esto nos permitirá apreciar con mayor claridad la heterogeneidad existente en materia educativa entre los jóvenes, y también discutir qué proporción de estos cuentan con un perfil adecuado para incorporarse en las ocupaciones de mayor nivel de remuneraciones. La tabla considera únicamente a los jóvenes mayores de 18 años para minimizar el sesgo a la baja que implica considerar a jóvenes que aún están en proceso de completar su trayectoria educativa.

Una primera conclusión que podemos obtener desde la Tabla 5 es que, en todos los países considerados, efectivamente se observa una importante heterogeneidad en cuanto a los años de educación formal alcanzados por los jóvenes, al tiempo que también existe una heterogeneidad relevante entre los países analizados.

El 10% de los jóvenes con menor acumulación educativa tiene como máximo un año de educación formal en el caso de Guatemala, en tanto que alcanzan un máximo de 9 años de educación formal en México. En el otro extremo de la distribución, observamos que el 10% de los jóvenes con mayor nivel educativo cuentan con al menos 16 años de educación formal en Argentina, Colombia, México, Panamá y Nicaragua; cifra que se reduce a 12 años en el caso de El Salvador y Guatemala. Por su parte, la mediana de la distribución (percentil 50) se encuentra en la mayoría de los países entre los 9 y 12 años de educación formal, lo que indica que el 50% de los jóvenes alcanza a acumular ese nivel educativo o uno inferior.

Si consideramos la información reportada en la sección anterior (Tabla 2.1) podemos observar que las ocupaciones más demandantes en términos de nivel educativo, correspondientes a "Directores y gerentes" y a "Profesionales, científicos e intelectuales", son ocupadas por trabajadores que, dependiendo del país, alcanzan en promedio un nivel educativo situado entre los 14 y 16 años de educación formal. En este sentido, tenemos que aproximadamente el 20% de los jóvenes en los diferentes países presentaría un perfil de oferta compatible con este tipo de ocupaciones caracterizadas por mayor nivel de remuneraciones, formalidad y menor riesgo de automatización. Esta cifra es en todos los casos superior al porcentaje de ocupados que actualmente representan este tipo de ocupaciones (algo superior al 10% del empleo), por lo que, en principio, no se observa que el perfil de oferta de los jóvenes pueda actuar a nivel agregado, como una dificultad para reemplazar las vacantes que se vayan generando en el futuro e incluso eventualmente abastecer una mayor demanda por este tipo de ocupaciones en el caso de que continúen ganando peso en el promedio del empleo.

Sin embargo, también es un dato para destacar que aproximadamente un 80% de los jóvenes de los países seleccionados no presentaría un perfil de oferta compatible con las ocupaciones más demandantes en términos de escolarización. En la medida en que los resultados educativos están fuertemente afectados por la situación socioeconómica de los

hogares, tendremos que mayoritariamente los jóvenes con perfiles de oferta incompatibles con las ocupaciones de mayor productividad y salarios pertenecerán a hogares de menores ingresos, dificultando la movilidad social.

Tabla 2.5. Años de educación formal alcanzados por la población joven de entre 18 y 30 años (por deciles)

Países	P10	P20	P30	P40	P50	P60	P70	P80	P90
Argentina	7	9	11	12	12	12	13	14	16
Colombia	8	11	11	11	11	12	13	14	16
Costa Rica	6	7	9	10	11	11	11	12	14
El Salvador	4	6	8	9	9	11	11	12	12
Guatemala	1	3	5	6	7	9	10	11	12
Honduras	5	6	6	8	9	11	12	12	13
México	9	9	9	11	12	12	13	15	16
Nicaragua	4	6	8	9	11	11	11	13	16
Panamá	6	9	11	12	12	12	13	14	16
República Dominicana	6	8	10	11	12	12	12	14	15

Fuente: Encuestas de Hogares de los países seleccionados.

Sesgo hacia el empleo dependiente en detrimento del emprendimiento

Un segundo elemento que indagar es si en la inserción laboral de los jóvenes se aprecia un perfil diferente al resto de la población en lo que se refiere a empleo o emprendimientos independientes. Para esto, en cada uno de los casos donde se accedió a información, se analizó en qué medida la inserción laboral de los jóvenes ocurre en forma de trabajo dependiente y en qué medida en forma de emprendimientos como trabajadores independientes (ver Tabla 2.6). Se comparó además este perfil con el promedio del mercado laboral a los efectos de explorar posibles sesgos en el caso del empleo juvenil.

Los datos obtenidos de las Encuestas de Hogares muestran que la inserción laboral de los jóvenes en todos los países considerados indica un sesgo hacia el empleo dependiente en comparación con lo observado con el promedio de los trabajadores. En efecto, en todos los países considerados el porcentaje de trabajadores independientes entre los jóvenes es entre 4 y 12 puntos porcentuales menor a lo observado para el promedio del empleo.

Cabe señalar que este sesgo hacia el empleo dependiente no solo se observa a nivel general, sino que también existe de forma generalizada en todas las categorías de ocupación. Tanto a nivel de las ocupaciones caracterizadas por mayores niveles de salarios y productividad, donde el trabajo independiente se asocia mayormente a una opción de los trabajadores, como en aquellas en las que los salarios y las habilidades demandadas son menores, donde el emprendimiento pueda vincularse más a una estrategia de supervivencia que a una elección propiamente dicha de los trabajadores.

Tabla 2.6. Porcentaje de trabajo independiente en los jóvenes por tipos de ocupaciones (clasificación CIUO 08)

	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
Ocupaciones militares	0%	20%	-	0%	0%	3%	0%	0%	-	0%
Directores y gerentes	86%	43%	-	22%	14%	24%	9%	34%	5%	14%
Profesionales científicos e intelectuales	12%	34%	13%	15%	2%	10%	12%	14%	17%	7%
Técnicos y profesionales de nivel medio	19%	68%	13%	12%	6%	6%	17%	8%	3%	7%
Personal de apoyo administrativo	1%	36%	0%	1%	3%	3%	0%	3%	3%	3%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	24%	29%	11%	39%	22%	26%	13%	30%	29%	26%
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	40%	43%	67%	83%	28%	54%	34%	99%	100%	44%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	22%	38%	30%	28%	18%	23%	24%	29%	32%	22%
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	19%	41%	5%	12%	14%	24%	7%	17%	34%	26%
Ocupaciones elementales	10%	42%	5%	24%	2%	10%	5%	11%	16%	17%

Fuente: Encuestas de Hogares de los países seleccionados.

2.4. Reflexiones finales

En términos generales, la inserción laboral de los jóvenes muestra un perfil similar al del promedio poblacional, aunque con un sesgo hacia las ocupaciones de menor calificación. Dicho sesgo coincide con lo señalado por la OIT (2020) para el conjunto de América Latina, en la medida en que los jóvenes no solo tienen mayores dificultades de inserción laboral, sino que también tienden a hacerlo en ocupaciones caracterizadas por menores salarios, mayor informalidad, mayor riesgo de automatización y menores requerimientos de educación formal. Estos problemas de inserción laboral juvenil ocurren a pesar de que en todos los países incluidos en este estudio se observa que el nivel educativo promedio de los jóvenes es más alto que el correspondiente al trabajador promedio. En este sentido, a pesar de los importantes problemas de cobertura y calidad educativa que registra la región, difícilmente puede concluirse que el principal problema de inserción es consecuencia del perfil de la oferta juvenil.

No obstante, sí se evidencia una amplia desigualdad en la población joven en lo que refiere a los años de educación acumulados de acuerdo con la distribución de educación en el interior de los países y entre países. Entre un 10 y un 20% de los jóvenes menos educados presenta un perfil que solamente les permitiría insertarse en empleos de mala calidad caracterizados por bajos salarios, elevada informalidad y alto riesgo de automatización. Si la demanda laboral en los países seleccionados comienza a descender de forma significativa en este tipo de ocupaciones, lo que podría ser esperable dado el riesgo promedio de automatización, un número importante de jóvenes podrían enfrentar problemas severos de empleabilidad.

Por último, la inserción laboral de los jóvenes en todos los países considerados muestra un sesgo hacia el empleo dependiente en comparación con lo observado con el promedio de los trabajadores. Este resultado podría asociarse a las dificultades específicas que enfrentan los jóvenes para el desarrollo de emprendimientos independientes, lo que podría dar lugar a políticas públicas activas para reducir dichas dificultades. No obstante, también podría estar presente un sesgo de preferencias hacia el empleo dependiente. Sería importante profundizar en la investigación sobre este aspecto a nivel de los diferentes países para contar con una mayor comprensión del fenómeno y poder diseñar mejores políticas públicas.

Capítulo 3

Los cambios en el mercado laboral y las habilidades requeridas a futuro



3.1. Introducción

En los capítulos 1 y 2 de este informe se analizaron las principales características de los mercados laborales en el conjunto de países seleccionados en este estudio, focalizando en la inserción laboral de los jóvenes. En este capítulo modificamos parcialmente el enfoque descriptivo de la situación actual para desarrollar un análisis prospectivo, procurando identificar las principales tendencias esperadas en los mercados laborales de la región y discutiendo cómo estas tendencias pueden afectar a la inserción laboral y de emprendimiento juvenil.

El capítulo se estructura en ocho secciones. Luego de esta breve introducción, la siguiente sección discute las principales tendencias para los mercados laborales de la región identificadas en la literatura previa. La tercera sección evalúa las posibles transformaciones de los mercados laborales en los países objeto de estudio asociadas a las tendencias tecnológicas. En la cuarta sección se prestará atención a estas tendencias diferenciando el caso del empleo y emprendimiento. La quinta sección estudia las transformaciones esperadas en los mercados laborales regionales focalizando el análisis en las tendencias demográficas. La sexta sección se detendrá en el análisis del mercado laboral asociado a las tendencias migratorias recientes de la región. La séptima sección del capítulo aborda el crecimiento de un potencial *mismatch* entre oferta y demanda en el mercado de trabajo. Finalmente, se incluye una breve sección de síntesis y conclusiones respecto a las tendencias y desafíos para la inserción laboral juvenil en las próximas décadas.

3.2. Las principales tendencias del mercado laboral identificadas en la literatura

Considerando un enfoque prospectivo de los mercados laborales, diversos trabajos recientes han llamado la atención sobre los posibles impactos del proceso de cambio tecnológico en el mercado laboral, en una rama de la literatura que usualmente se identifica como el análisis del “futuro del empleo”¹.

Estos trabajos han resaltado no solo la posibilidad de que el cambio tecnológico pueda desplazar una gran parte de las ocupaciones actuales (Frey y Osborne, 2013; Brynjolfsson y McAfee, 2014; OCDE, 2016), sino que también han destacado un riesgo para el mercado de trabajo asociado no tanto con el concepto de desempleo tecnológico, sino con su impacto distributivo. Esto es, la automatización de determinadas tareas, en especial las rutinarias, podría modificar la estructura del empleo, pudiendo quedar representado por dos grandes grupos de trabajadores, en lo que ha sido calificado por Acemoglu y Autor (2011) como un proceso de polarización laboral.

Por un lado, aquellos de alta calificación que se desempeñan en ocupaciones intensivas en el uso de las tareas cognitivas no rutinarias, de alta productividad y elevados ingresos. Por otro lado, un conjunto de trabajadores de baja calificación, relegados a ocupar puestos en ocupaciones intensivas en tareas manuales no rutinarias y, por tanto, de baja productividad y nivel de ingresos. Ello ocurriría al tiempo que los trabajadores de calificación y niveles de ingresos medios, generalmente abocados al desarrollo de tareas rutinarias (manuales y cognitivas), enfrentan una menor demanda de empleo o menores ingresos.

Diferentes documentos han recogido estas preocupaciones, esbozando sugerencias en términos de políticas públicas. A modo de ejemplo, BID (2020) plantea que en primer lugar es necesario contar con una agenda de políticas que tenga identificados los sectores que serán más afectados por la automatización, considerando los efectos directos y los indirectos. Una vez identificados los sectores de riesgo, se necesitan formular planes de carrera y formación para adecuar las habilidades de los trabajadores, con el fin de que puedan ir desde ocupaciones con demanda en declive hasta aquellas cuya demanda se encuentra en aumento. Por último, los países deberían apoyar esta transición de los trabajadores considerando beneficios sociales y desde los servicios públicos de empleo.

Por su parte, el trabajo del Banco Mundial (2020) pone mayor énfasis en la inversión en capital humano, particularmente en la primera infancia, para permitir el desarrollo de habilidades cognitivas de orden superior en la población, así como también habilidades socioconductuales y fundacionales. Además, se menciona que los Gobiernos podrían crear espacio fiscal a fin de financiar el desarrollo de capital humano con recursos públicos, lo que también podría destinarse a mejorar la protección social, otra de las políticas mencionadas. Para esto es posible incrementar algunos impuestos, como los impuestos a la propiedad en grandes ciudades, u optimizar las políticas tributarias y mejorar la administración fiscal para aumentar el caudal de ingresos del Estado sin necesidad de incrementar las tasas impositivas.

Por su parte, Galán-Muros y Blancas (2021) señalan que la cuarta revolución industrial no es una excepción y exige un aprendizaje permanente a lo largo de la vida (*lifelong learning*), colaborativo y flexible, que contribuya al desarrollo de habilidades transversales, a la

¹ Ver, por ejemplo, Brynjolfsson y McAfee (2014), Autor *et al.* (2003), Spitz-Oener (2006) Acemoglu y Autor (2011), Frey y Osborne (2013) y OCDE (2016).

mejora de cualificaciones (*upskilling*) y al reciclaje profesional (*reskilling*) justo en el momento en el que se necesita.

El cambio en el perfil de tareas de los ocupados, en mayor o menor medida, ha sido documentado en los mercados laborales de América Latina. Los trabajos de Apella y Zunino (2017 y 2020) y de Aedo et al. (2013) encuentran evidencia para países latinoamericanos sobre una creciente participación en el mercado laboral de las ocupaciones intensivas en tareas cognitivas, particularmente aquellas no rutinarias, las que presentan mayor complementariedad con una mayor penetración tecnológica en el sistema productivo.

BID (2020), utilizando una metodología basada en Frey y Osborne (2013), señala altas tasas de riesgo de sustitución tecnológica, aunque con cierta heterogeneidad entre países. En un extremo se encuentran Guatemala y El Salvador, donde aproximadamente tres cuartos de la fuerza laboral se encuentran en ocupaciones con alto riesgo de ser reemplazadas por robots. El país analizado de América Latina con menor porcentaje resulta República Dominicana, pero cuyo valor es del 62%, lo que indica que al menos dos de cada tres individuos se encuentran en estas ocupaciones de alto riesgo. Este porcentaje para Estados Unidos se ubica, de acuerdo con este documento, cercano al 47% de los trabajadores.

Respecto al fenómeno de polarización en el mercado laboral, existe menos evidencia en el caso de América Latina. El trabajo de Messina et al. (2016) analiza este fenómeno para México y Chile, encontrando cierta evidencia de polarización del empleo en Chile, pero no en México. En ninguno de los dos casos encuentran evidencia de polarización salarial. Por su parte, Apella, Rodríguez y Zunino (2019), analizando el caso de Uruguay, encuentran evidencia que sugiere la existencia de un proceso muy incipiente de polarización de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, BID (2020) encuentra que en América Latina y el Caribe, si bien las ocupaciones con salarios medios han disminuido su participación en el empleo y las de salarios medios y altos la han aumentado, estos cambios han sido menores a los observados en otras regiones. Concluyen por tanto que la polarización está ocurriendo de forma parcial.

Interactuando con las tendencias tecnológicas que van afectando la cantidad y el perfil de la demanda de empleo, es necesario considerar las tendencias demográficas y educativas que impactan sobre el volumen y perfil de la oferta laboral. Si bien en la región existe una importante heterogeneidad en lo que se refiere a la transición demográfica, la mayor parte de los países considerados en este estudio se encontrarán durante las próximas décadas atravesando o culminando el denominado bono demográfico, esto es, el período durante el cual la población en edad de trabajar crece en relación con la población dependiente (ver, por ejemplo, Cotelar, 2011; y Rofman y Apella, 2020). Sin embargo, la literatura disponible señala que los flujos migratorios observados, principalmente en Centroamérica, reducirán de forma significativa la magnitud de este bono. A su vez, dado el sesgo de selección de los migrantes, podrían estar incrementándose los potenciales problemas de falta de capital humano en la región que permitan o favorezcan la inserción laboral en sectores de mayor productividad. Los flujos migratorios podrían acrecentar en los mercados laborales locales, otro de los problemas crecientemente analizados en la literatura e identificado como un desafío hacia el futuro, vinculados al *mismatch* de habilidades entre oferta y demanda. En este sentido, el desafío para los países consistirá entonces en que la oferta laboral resultante de estas dinámicas contrapuestas logre efectivamente insertarse en el mercado de trabajo en un contexto de tecnologías ahorradoras de mano de obra o que sesgan el perfil de demanda hacia trabajos de mayor calificación.

Finalmente, en un análisis sobre los desafíos laborales a mediano plazo es importante considerar que la llegada del nuevo coronavirus podría acelerar o modificar las tendencias anteriormente analizadas. Aunque aún no se cuenta con evidencia suficiente, se especula que la llegada de la pandemia pudiera haber acelerado el proceso de penetración tecnológica en el mercado laboral², intensificando las tendencias que se venían identificando en las últimas décadas.

Atendiendo a las tendencias tecnológicas y demográficas mencionadas anteriormente, en este capítulo se analizan las posibles transformaciones de los mercados laborales, con el objetivo de identificar los principales desafíos existentes y elaborar recomendaciones de política que permitan mitigar los riesgos identificados. El análisis se focalizará en la población joven, la cual se caracteriza por presentar mayores dificultades de inserción laboral, lo que se manifiesta en elevadas tasas de desempleo juvenil y mayor proporción del empleo precario dentro de esta población (ver CEPAL, 2020; OIT, 2019).

3.3. Cambios en la década 2010-2020. Análisis basado en un enfoque de tareas

Proyectar los cambios que ocurrirán en el mundo laboral en las próximas décadas con cierta precisión resulta difícil, puesto que son varios los factores que impactarán sobre las características específicas de la demanda y la oferta de trabajo, los cuales se encuentran sujetos a importantes niveles de incertidumbre.

En este contexto, un ejercicio de interés es analizar e identificar las principales tendencias observadas en los últimos años, para posteriormente reflexionar sobre en qué medida es factible que estas tendencias puedan ser extrapoladas al futuro. En los casos en que es posible contar con un marco teórico adecuado que nos permita comprender las tendencias observadas, se torna más sencilla la posibilidad de evaluar o no la continuidad de dichas tendencias hacia el futuro.

Uno de los principales factores que impactará sobre las características del mercado laboral en el futuro es la dinámica de cambio tecnológico. Para analizar el impacto del cambio tecnológico en los mercados laborales en los últimos años y discutir la posibilidad de extrapolar las tendencias hacia el futuro, utilizaremos el marco conceptual basado en el enfoque de tareas y, particularmente, la hipótesis de cambio tecnológico sesgado hacia tareas rutinarias (RBTC, por sus siglas en inglés³), en la cual se plantea una reducción del nivel de empleo en ocupaciones intensivas en tareas rutinarias, es decir, ocupaciones que son intensivas principalmente en la realización de tareas que siguen procedimientos bien definidos y fácilmente programadas en algún tipo de algoritmo.

Sin embargo, no son las ocupaciones per se las susceptibles de ser automatizadas, sino las tareas que los trabajadores desarrollan en sus ocupaciones. En otras palabras, cada tra-

2 De acuerdo con BID (2019), "la pandemia del COVID-19 ha acelerado la adopción tecnológica". Es importante matizar el impacto que esto tendría en los países de la región, ya que los países que se encuentran en vías de desarrollo presentan una tasa de adopción tecnológica más lenta que las economías avanzadas, a la vez que las ocupaciones más demandadas en la región hacen que todavía sigan siendo necesarias en un futuro las habilidades humanas. No obstante, la pandemia del nuevo coronavirus ejerce presión sobre la adopción tecnológica en la región y en el mundo, y la penetración de las nuevas tecnologías a nivel internacional también tienen impacto a nivel local.

3 *Routine biased technological change*. Ver aplicaciones de este marco conceptual en Autor (2015), Goos et al. (2014), Autor y Dorn (2013) y Goos y Manning (2007).

bajador en su respectiva ocupación desarrolla un conjunto de tareas⁴. Por tal motivo, el análisis de este fenómeno requiere diferenciar el trabajo por el conjunto de tareas que se desempeñan. Este marco de análisis, conocido como “enfoque de tareas”, es el propuesto por Acemoglu y Autor (2011), entre otros.

Las tareas pueden ser clasificadas en dos grandes categorías: rutinarias o no rutinarias. Una tarea es rutinaria si su desarrollo implica un conjunto claro y repetido de acciones invariantes. Muchas de las tareas, tales como el control de la temperatura de una línea de producción de acero o el traslado de una autoparte a su lugar en la cadena de montaje, entre otras, tienen esta característica. Debido a que estas tareas requieren de la repetición metódica de un procedimiento constante, pueden ser claramente especificadas en un programa informático y realizadas por una máquina.

Por el contrario, una tarea no rutinaria implica diferentes acciones variantes en el tiempo, y requiere contar con capacidad de adaptación al contexto, utilización del lenguaje, el reconocimiento visual y la interacción social, entre otros. Siguiendo a Polanyi (1966), la habilidad con la que cuenta un conductor no puede ser sustituida completamente; el conocimiento que una persona tiene sobre su propio cuerpo difiere por completo del conocimiento sobre fisiología; y las reglas de la rima y la prosa no explican por sí mismas lo que transmite un poema. En este sentido, el desplazamiento en un automóvil a través del tránsito de una ciudad o escribir un poema corresponden al conjunto de tareas no rutinarias. La razón radica en que dichas tareas requieren capacidades de procesamiento visual, socioemocionales y motoras que no pueden ser resumidas en términos de un conjunto de reglas programables.

A su vez, las tareas en cada una de estas dos categorías pueden ser de naturaleza manual o cognitiva, es decir, que se relaciona con el trabajo físico o del conocimiento. A partir de ello, es posible establecer cuatro grandes bloques de tareas. Aunque todas las ocupaciones, con diferentes grados de intensidad, desarrollan alguna o una combinación de estas tareas mencionadas, la intensidad de dichas tareas puede resultar muy heterogénea entre ocupaciones.

- Tareas manuales rutinarias: Son realizadas normalmente por los trabajadores con bajo o medio nivel de calificación y constituyen tareas altamente codificables y reemplazables por la automatización (por ejemplo, los ensambladores y fabricantes manuales son ocupaciones intensivas en este tipo de tareas).
- Tareas manuales no rutinarias: Son realizadas comúnmente por los trabajadores poco calificados. La realización de estas tareas requiere de contar con capacidad de adaptación a la situación, del lenguaje y el reconocimiento visual, y de la interacción social (por ejemplo, conductores, mineros y trabajadores de la construcción son ocupaciones intensivas en este tipo de tareas). Estos trabajadores cuentan con una baja probabilidad de automatización.
- Tareas cognitivas rutinarias: Son llevadas a cabo por los trabajadores de calificación media. En algunas ocupaciones más que en otras, las computadoras podrían ser un factor de producción sustituto, ya que ellas requieren de conjuntos explícitos y repetidos de actividades que pueden ser codificadas en un programa computacional (por ejemplo, secretarios, personal de ventas, empleados administrativos y cajeros bancarios, entre otros, son ocupaciones intensivas en este tipo de tareas).

⁴ Por supuesto, es posible encontrar ocupaciones compuestas por una única tarea.

- Tareas cognitivas no rutinarias: Son realizadas normalmente por trabajadores de calificación alta. Acemoglu y Autor (2011) las dividen en dos subcategorías: i) de análisis, e ii) de relaciones personales. Requieren de pensamiento abstracto, creatividad, capacidad de resolución de problemas y habilidades de comunicación. Las computadoras pueden complementar la realización de estas tareas, incrementando la productividad de los trabajadores calificados (gerentes, diseñadores, ingenieros, especialistas en tecnología de la información, profesores e investigadores, entre otros, son ocupaciones intensivas en este tipo de tareas).

Debido a la disminución de los costos de acceso a las nuevas tecnologías, la maquinaria controlada desde una computadora podría sustituir a aquellos trabajadores que desarrollan con mayor intensidad tareas rutinarias, tanto manuales como cognitivas. De acuerdo con Bresnahan (1999), durante las últimas tres décadas las computadoras han sustituido tareas asociadas con el cálculo, la coordinación de actividades y la comunicación, cajeros de bancos, operadores telefónicos y otros operarios de tareas repetitivas de procesamiento de información.

Por otro lado, la capacidad de las computadoras de sustituir a los trabajadores abocados a la realización de tareas cognitivas no rutinarias es limitada. El conjunto de tareas que demandan flexibilidad, creatividad, resolución de problemas y habilidades de comunicación –tareas cognitivas no rutinarias– son menos susceptibles de ser automatizadas. La necesidad de establecer una serie de instrucciones explícitamente programadas constituye una restricción.

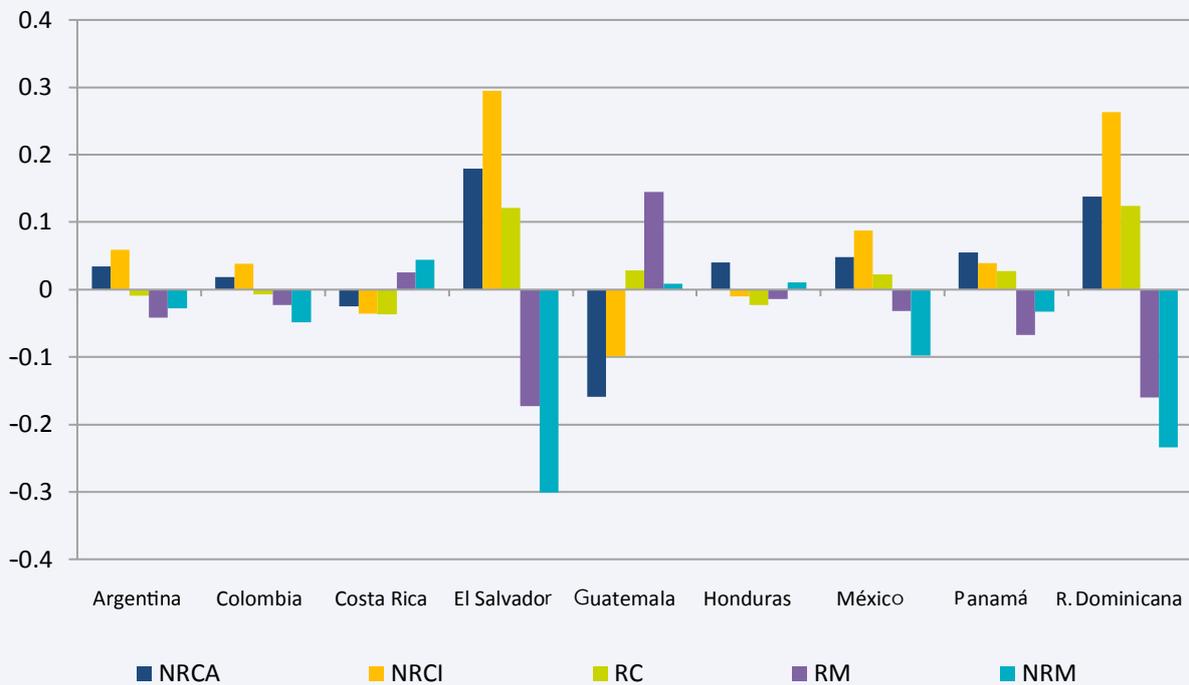
Aplicando este marco, cuyo detalle metodológico se incluye en el Anexo A3 del informe, se analizaron las tendencias recientes en los países seleccionados tanto a nivel del empleo total como del empleo juvenil, encontrando movimientos muy similares.

En la mayor parte de las economías consideradas, las variaciones observadas en el contenido de tareas del empleo total son moderadas, con crecimiento de la importancia de las tareas cognitivas no rutinarias (analíticas e interpersonales) y caída de las tareas manuales (tanto rutinarias como no rutinarias). Excepciones a este comportamiento se observan en Costa Rica y Honduras, donde se registró un comportamiento opuesto del mercado laboral, con crecimiento del contenido de tareas manuales (rutinarias y no rutinarias) y caída de la intensidad en tareas de contenido no rutinario cognitivo⁵.

En lo que se refiere al contenido de tareas rutinario-cognitivas se observa un patrón de comportamiento más irregular en signo, aunque caracterizado por variaciones pequeñas en valor absoluto. Mientras que Argentina, Costa Rica y Honduras presentan pequeñas variaciones negativas en la importancia de este tipo de tareas, Guatemala, México y Panamá presentaron pequeños incrementos en el desarrollo de este tipo de tareas. Los países que registraron variaciones algo más importantes (El Salvador y República Dominicana) lo hacen con signo positivo evidenciando una mayor importancia de este tipo de tareas.

⁵ Cabe señalar que este cambio en el perfil de tareas del empleo puede explicarse por cambios en la estructura de ocupaciones dentro de cada sector de actividad hacia empleos más intensivos en ciertas tareas o cambios en la estructura sectorial de la economía (aun manteniéndose constante la estructura de ocupaciones dentro de cada sector de actividad). En la medida en que se utilizó para evaluar el contenido de tareas la información de O*NET en el punto medio de la última década (2015), el cual se aplicó tanto al año inicial como al final del período, el ejercicio presentado no analiza posibles cambios en el perfil de tareas que surjan como consecuencias de cambios en las tareas que caracterizan a las propias ocupaciones.

Figura 3.1. Cambios recientes en el contenido de tareas del empleo total por países (desviaciones estándar en índices normalizados)



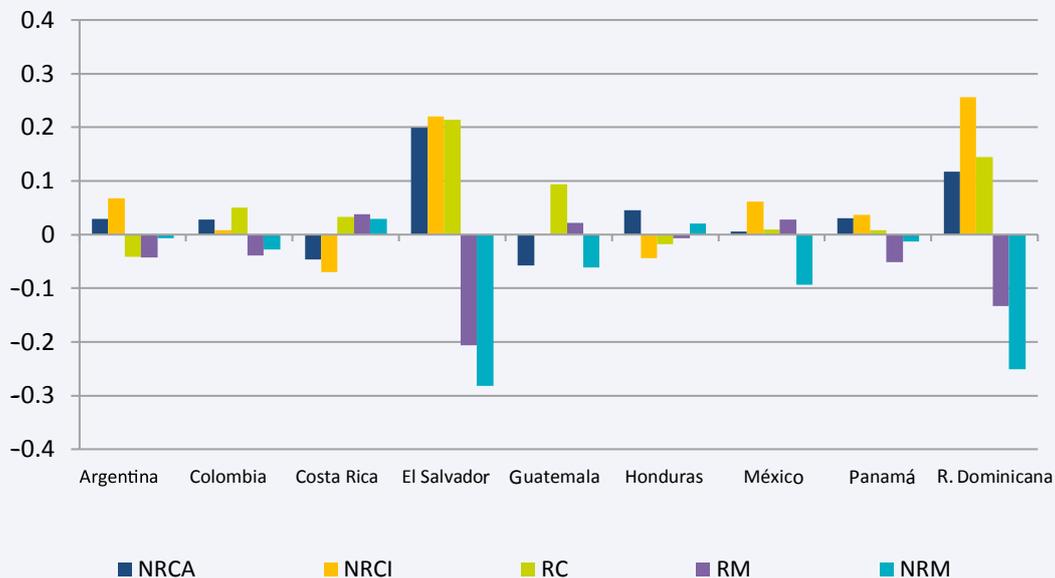
Fuente: Encuestas Permanentes de Hogares.

Notas: NRCA refiere a tareas no rutinarias cognitivas analíticas; NRCI, a tareas no rutinarias cognitivas interpersonales; RC, a tareas rutinarias cognitivas; NRM, a tareas no rutinarias manuales; y RM, a tareas rutinarias manuales. Atendiendo a la disponibilidad de información, en los diferentes países el período considerado no es homogéneo. Argentina considera 2019-2009; Colombia, 2019-2010; Costa Rica, 2019-2010; El Salvador, 2019-2010; Guatemala, 2014-2006; Honduras, 2019-2015; México, 2019-2009; Panamá, 2019-2011; y República Dominicana, 2018-2008.

Una pregunta relevante es ¿qué ha ocurrido en el perfil de tareas dentro del empleo juvenil? Algunos trabajos previos, como por ejemplo Autor y Dorn (2009), plantean la hipótesis del envejecimiento de las ocupaciones rutinarias. Según esta hipótesis, los trabajadores jóvenes no tienen incentivos para insertarse en ocupaciones en contracción (intensivos en tareas rutinarias) o, si ya estuvieran ocupados en empleos de estas características, tendrían incentivos para salirse de ellas. Por otra parte, los trabajadores de mayor edad tienen fuertes incentivos para permanecer en esas ocupaciones, especialmente cuando ya llevan años trabajando en ellas. El resultado de estos diferentes incentivos según tramos de edad se conoce como envejecimiento relativo de las ocupaciones con participación decreciente en el mercado laboral.

Sin embargo, cómo puede observarse en la Figura 3.2, en cada uno de los casos se observa que dentro del empleo juvenil (menores de 30 años) la evolución en términos del contenido de tareas es coincidente con lo observado en el empleo total, tanto a nivel de signo como de magnitud. Es decir, nuevamente con alguna pequeña excepción, en la mayoría de los países podemos identificar un comportamiento del empleo caracterizado por un crecimiento en la importancia de las tareas cognitivas no rutinarias a costa de una menor importancia del contenido manual, tanto rutinario como no rutinario, y un cambio muy moderado en el contenido de tareas cognitivas rutinarias.

Figura 3.2. Cambios recientes en el contenido de tareas del empleo juvenil por países (desviaciones estándar en índices normalizados)



Fuente: Encuestas Permanentes de Hogares.

Notas: NRCA refiere a tareas no rutinarias cognitivas analíticas; NRCI, a tareas no rutinarias cognitivas interpersonales; RC, a tareas rutinarias cognitivas; NRM, a tareas no rutinarias manuales; y RM, a tareas rutinarias manuales. Atendiendo a la disponibilidad de información, en los diferentes países el período considerado no es homogéneo. Argentina considera 2019-2009; Colombia, 2019-2010; Costa Rica, 2019-2010; El Salvador, 2019-2010; Guatemala, 2014-2006; Honduras, 2019-2015; México, 2019-2009; Panamá, 2019-2011; y República Dominicana, 2018-2008.

Los países que muestran un comportamiento básicamente opuesto a los demás vuelven a ser Costa Rica y Guatemala. Adicionalmente, si bien existen algunas diferencias en la magnitud de las variaciones en el contenido de tareas entre el empleo juvenil y el total, las diferencias son en todos los casos muy reducidas.

De esta forma, podríamos establecer que el impacto del cambio tecnológico aproximado por el perfil de la demanda de empleo juvenil en los países considerados en este estudio es básicamente el mismo que el observado a nivel global.

Ni las especificidades de la oferta laboral juvenil (algo más educada en todos los casos), ni los menores ingresos que suelen recibir, ni el diferente conjunto de incentivos que presenta esta población a la hora de buscar empleo han sido determinantes para generar un crecimiento más acelerado del contenido de tareas cognitivas no rutinarias o una caída más pronunciada de las ocupaciones intensivas en tareas rutinarias dentro del empleo juvenil.

Una segunda conclusión de interés es que la dinámica de impacto del cambio técnico sugerida en la hipótesis de RBTC, caracterizada por una desrutinización de las tareas llevadas a cabo por los trabajadores, no parece cumplirse cabalmente en los países estudiados. En efecto, la menor importancia de las tareas manuales no rutinarias, así como el prácticamente nulo impacto observado sobre las tareas cognitivas rutinarias no son fenómenos consistentes con la hipótesis teórica.

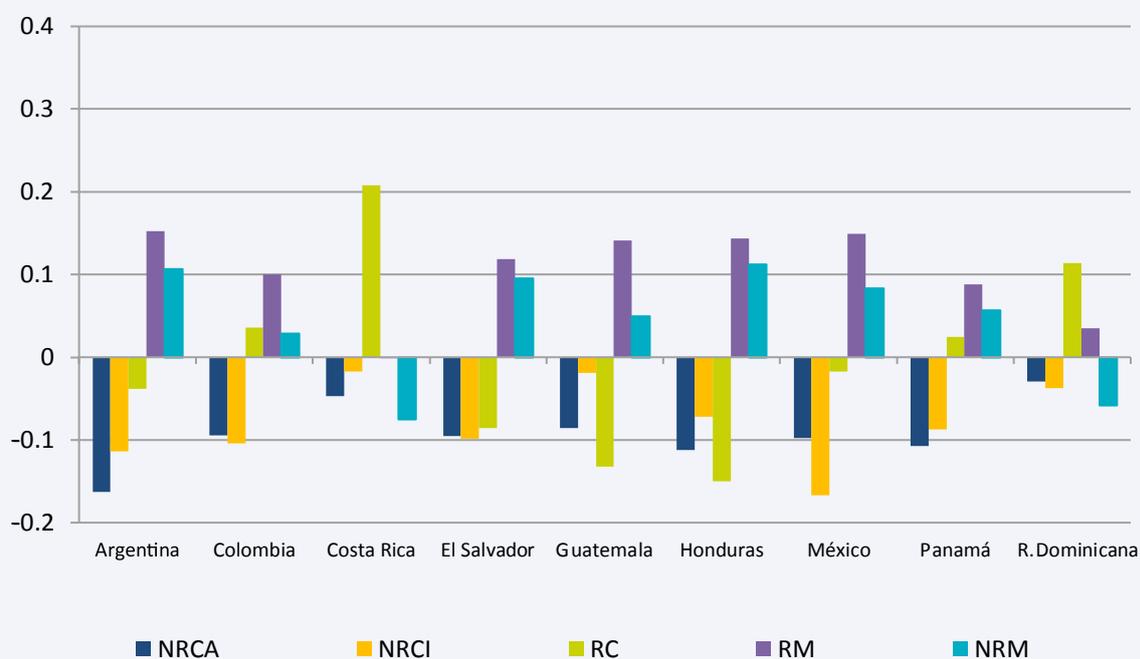
Estos resultados son consistentes con varios hallazgos previos en la literatura. Apella y Zunino (2017 y 2020), para un conjunto de países de América Latina, y Keister y Lewandowski (2016), para el caso de los países de Europa Central y del Este, encuentran evidencia sobre una creciente participación en el mercado laboral de las ocupaciones intensivas en tareas cognitivas no rutinarias junto con una caída de la participación de las tareas manuales, lo que representa una evidencia con puntos coincidentes con la hipótesis de RBTC, aunque con algunos matices (no es clara la pérdida de importancia de las tareas cognitivas rutinarias y la observación de una menor participación de las tareas manuales no rutinarias).

Finalmente, un resultado de interés es que los jóvenes, más allá de su nivel educativo más elevado, parecerían estar expuestos en mayor medida que el promedio de la población al impacto potencial del cambio técnico. La Figura 3.3 muestra cómo en la gran mayoría de los países analizados, con la sola excepción de Costa Rica, el trabajo de los jóvenes es de una mayor intensidad en tareas rutinarias manuales y de una menor intensidad en tareas cognitivas no rutinarias, lo que denota un perfil de mayor exposición al cambio técnico. Si bien el riesgo de sustitución tecnológica se amortigua parcialmente por la mayor intensidad de tareas no rutinarias manuales, es importante tener en cuenta que las ocupaciones que presentan mayor intensidad de este tipo de tareas suelen estar asociadas a menores ingresos y peor calidad del empleo.

En síntesis, la dinámica de la última década muestra un patrón de cambio en el perfil del empleo parcialmente compatible con la hipótesis de RBTC, lo que puede deberse a la moderada penetración de nuevas tecnologías en mercados laborales fuertemente duales como los analizados en el conjunto de países seleccionados, donde gran parte del empleo y emprendimiento informal responde a estrategias de supervivencia caracterizadas por una baja productividad.

A su vez, la dinámica de cambio en el perfil del empleo muestra características similares en lo que se refiere al empleo y emprendimiento juvenil respecto a lo que se registra en el promedio del empleo. Este hallazgo no sería compatible con la hipótesis de envejecimiento de tareas propuesta por Autor y Dorn (2009), lo que indica que los diferentes incentivos por edades no estarían siendo suficientes para que los jóvenes optaran por una mayor inserción en ocupaciones con menor riesgo de automatización. A esto último hay que agregar que el empleo de los jóvenes en los países seleccionados muestra un perfil de riesgo tecnológico superior al promedio, lo que los expone como un grupo particularmente vulnerable ante un proceso de abaratamiento del capital que permita una mayor incorporación de tecnologías.

Figura 3.3. Perfil de tareas del empleo juvenil por países para el último año disponible (desviaciones estándar respecto al promedio del empleo)



Fuente: Encuestas Permanentes de Hogares de todos los países bajo estudio. Período 2014-2019.

Notas: NRCA refiere a tareas no rutinarias cognitivas analíticas; NRCI, a tareas no rutinarias cognitivas interpersonales; RC, a tareas rutinarias cognitivas; NRM, a tareas no rutinarias manuales; y RM, a tareas rutinarias manuales.

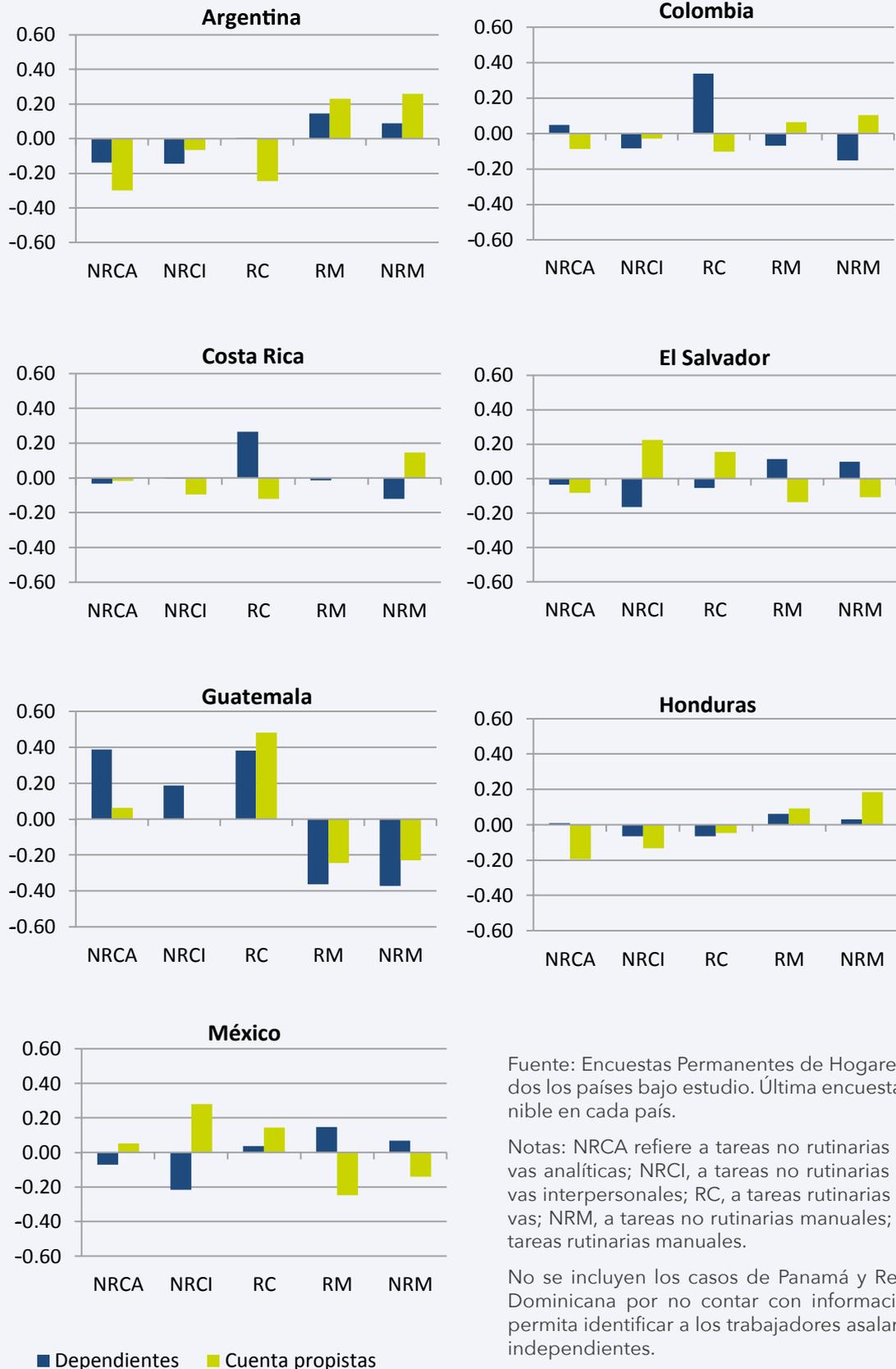
Atendiendo a la disponibilidad de información, en los diferentes países el período considerado no es homogéneo. Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Panamá consideran 2019, mientras que para República Dominicana se considera 2018, y para Guatemala, 2014.

3.4. Perfil de tareas de la inserción laboral juvenil diferenciando empleo y emprendimientos

En esta sección continuamos profundizando en el análisis del perfil de tareas desarrollado por los jóvenes de la región, diferenciando, en este caso, el perfil de los asalariados de aquellos que realizan actividades laborales bajo la modalidad cuentapropista o de emprendimientos independientes.

Respecto al promedio de los trabajadores de cada país, los jóvenes, tanto cuentapropistas como dependientes, presentan una menor intensidad de realización de tareas no rutinarias cognitivas analíticas para cuatro de los siete países considerados (Argentina, Costa Rica, El Salvador y Honduras), mientras que solo Guatemala presenta una intensidad superior al promedio en ambas categorías. Diferenciando entre cuentapropistas y dependientes, observamos que los jóvenes trabajadores por cuenta propia, en general, desarrollan tareas no rutinarias cognitivas analíticas con menor intensidad que los asalariados, con las excepciones de Costa Rica y México, donde la intensidad es muy similar entre ambas categorías de trabajadores.

Figura 3.4. Perfil de tareas del empleo juvenil según relación de trabajo por países para el último año disponible (desviaciones estándar respecto al promedio del empleo)



Fuente: Encuestas Permanentes de Hogares de todos los países bajo estudio. Última encuesta disponible en cada país.

Notas: NRCA refiere a tareas no rutinarias cognitivas analíticas; NRCI, a tareas no rutinarias cognitivas interpersonales; RC, a tareas rutinarias cognitivas; NRM, a tareas no rutinarias manuales; y RM, a tareas rutinarias manuales.

No se incluyen los casos de Panamá y República Dominicana por no contar con información que permita identificar a los trabajadores asalariados e independientes.

En cuanto a las tareas no rutinarias cognitivas interpersonales, los trabajadores jóvenes dependientes presentan una menor intensidad de realización que el promedio de trabajadores en todos los países, excepto Guatemala, donde se muestran resultados positivos en dicha categoría y también para los cuentapropistas. Esto último sucede también en el caso de México y El Salvador, conformando el grupo de tres países para los cuales se encuentran resultados por encima del trabajador promedio para dicha categoría. Para Argentina, Colombia, Costa Rica y Honduras los resultados son negativos en ambas categorías de empleo. Si se analiza qué tipo de relación de trabajo presenta mayor o menor intensidad respecto al promedio, se encuentra que los cuentapropistas realizan con mayor intensidad este tipo de tareas que los dependientes en México (al igual que para las tareas cognitivas analíticas) y El Salvador, mientras que en los restantes países se da el caso contrario.

Los resultados para las tareas rutinarias cognitivas no parecen tener un patrón claro entre los países analizados. En los casos de Argentina, Colombia y Costa Rica se destaca la notoria diferencia entre los dos tipos de relación de trabajo, donde para los últimos dos países se encuentran valores negativos para los cuentapropistas y positivos para los dependientes, mientras que en Argentina los resultados son negativos para ambas categorías con valores inferiores para los cuentapropistas. Por su parte, México y Guatemala presentan, tanto para dependientes como para cuentapropistas, valores positivos con mayor intensidad en estos últimos trabajadores, lo que también sucede para Honduras con valores negativos.

Los jóvenes de Argentina y Honduras realizan más tareas rutinarias manuales que el trabajador promedio de sus países, independientemente de su relación de trabajo. Lo contrario sucede con los jóvenes de Costa Rica y Guatemala, que realizan estas tareas con menor intensidad que el promedio. Se destaca que para los cuatro países mencionados, sumados a Colombia, los cuentapropistas presentan mayor intensidad de estas tareas que los dependientes cuando se los compara con el trabajador promedio. Lo contrario sucede para El Salvador y México, que presentan valores positivos para los dependientes y negativos para los cuentapropistas.

En lo referido a las tareas no rutinarias manuales, solo los jóvenes de Guatemala presentan menor intensidad de realización de estas tareas que el promedio de sus trabajadores en ambas categorías, lo que se intensifica para los dependientes. Por su parte, Argentina y Honduras presentan valores positivos para dependientes y cuentapropistas, siendo mayores en este último caso. Esto significa que para los tres países hay menor intensidad de realización de tareas no rutinarias manuales para los dependientes que para los cuentapropistas, a los que se les suman Colombia y Costa Rica. Al igual que lo encontrado para las tareas no rutinarias manuales, El Salvador y México presentan mayor intensidad que el promedio en los dependientes y menor en los cuentapropistas.

En resumen, el perfil de riesgo tecnológico encontrado para los jóvenes no muestra un comportamiento generalizado entre los países analizados cuando diferenciamos entre empleo y emprendimiento juvenil. Es decir, en los casos considerados no se puede concluir que cualquiera de las dos formas de inserción laboral se caracterice por un mayor riesgo de sustitución (mayor exposición a tareas rutinarias), sino que se encuentran resultados heterogéneos entre los diferentes países objeto de estudio.

3.5. Cambios en el mercado laboral por edades en las próximas décadas. Análisis del bono demográfico de los países analizados

Junto con las tendencias del cambio tecnológico, las tendencias demográficas son una de las mayores fuerzas que impactan sobre la dinámica del mercado laboral, en este caso en particular, desde el lado de la oferta.

En el caso de los países bajo estudio, la principal característica del crecimiento de la población es su relativa estagnación. Se observa, a partir de las proyecciones demográficas, que el único país cuyo crecimiento se proyecta como negativo en el período es Cuba (-0,35%). El incremento poblacional de El Salvador proyecta una variación mínima de crecimiento, alcanzando solamente un 6,24% entre el año 2020 y el 2040. Por otra parte, República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica, Argentina, Colombia y México proyectan un leve crecimiento de la población en el período, con un aumento absoluto de entre el 13,27 y el 18,25% (menos de un 1% promedio anual). A su vez, Guatemala, Honduras y Panamá son los países con mayor crecimiento, del 25,46, 30,27 y 24,03% respectivamente (entre un 1 y un 1,5% de crecimiento anual). Este crecimiento anual promedio para los próximos veinte años es similar al observado para el promedio de América Latina. Sin embargo, se encuentra por encima del proyectado para otras regiones, como Europa (-0,1%) y América del Norte (0.5%), y por debajo del de África (2,2%) (ONU, 2019).

La tendencia principal constatada es que el crecimiento de la población aumenta para los grupos de edad de mayores años, mientras que la población infantil crece en relación menor a la población juvenil, así como esta crece en relación menor a la población adulta, en correspondencia con el proceso de envejecimiento que atraviesa la población de América Latina (Chackiel, 2006).

Con respecto al crecimiento de la población infantil, solo Honduras, Panamá, Cuba y Argentina alcanzan un crecimiento proyectado del 20% entre los años 2020 y 2040, mientras que el resto de los países bajo estudio se mantienen entre el 18 y el 19%. La población juvenil de El Salvador, Costa Rica y Cuba presenta una estagnación pronunciada, al tiempo que los demás países, sin salir de la estagnación, parecen acercarse a un crecimiento moderado. Es en la población adulta en la que se concentra el mayor crecimiento de la población, donde Panamá y Nicaragua alcanzan un aumento del 25%, mientras que Honduras y Guatemala alcanzan un incremento del 27%. El resto de los países llegan a un crecimiento de la población adulta de entre el 20 y el 24%.

Tabla 3.1. Comparativa de población total, años 2020 y 2040 (millones de personas y variación porcentual)

Países	Total población											
	Total			0-14 años			15-29 años			30 años y más		
	2020	2040	Var.	2020	2040	Var.	2020	2040	Var.	2020	2040	Var.
Guatemala	16.86	21.15	25%	5.52	4.91	-11%	5.01	5.32	6%	6.33	10.93	73%
El Salvador	6.32	6.72	6%	1.46	1.32	-10%	1.70	1.44	-16%	3.16	3.96	25%
Honduras	9.30	12.12	30%	2.92	3.04	4%	2.69	2.82	5%	3.70	6.26	69%
Nicaragua	6.60	7.57	15%	2.00	1.67	-16%	1.82	1.75	-4%	2.78	4.15	49%
Costa Rica	5.11	5.89	15%	1.11	0.99	-11%	1.24	1.13	-9%	2.76	3.77	37%
Panamá	4.28	5.31	24%	1.10	1.08	-2%	1.03	1.12	8%	2.14	3.11	45%
Cuba	11.18	11.14	0%	1.76	1.73	-2%	2.06	1.83	-11%	7.36	7.58	3%
República Dominicana	10.45	11.84	13%	2.87	2.56	-11%	2.73	2.63	-4%	4.85	6.65	37%
México	127.52	144.94	14%	30.32	28.79	-5%	30.90	31.06	1%	66.31	85.09	28%
Argentina	45.38	52.78	16%	11.05	10.61	-4%	10.59	11.08	5%	23.74	31.09	31%
Colombia	50.37	59.56	18%	11.84	10.46	-12%	12.69	12.07	-5%	25.84	37.04	43%

Fuente: Institutos Nacionales de Estadística. *Proyecciones de población 2020-2040*. Países varios, 2020.

La dinámica poblacional por sexo es muy similar. A nivel general, la tendencia muestra un mayor crecimiento en la población femenina, aunque sin salir del cuadro de estagnación. Con respecto a la población masculina, Cuba presenta la estagnación más marcada, mientras que Guatemala y Honduras son los únicos países que se acercan a un leve crecimiento de la población. Con respecto a la población femenina, Cuba, República Dominicana, México y El Salvador presentan una relación de entre el 20 y el 21% de crecimiento entre los años 2020 y 2040, situándose entre los más bajos. Se resalta que ningún país se aleja mucho de este número, donde Guatemala y Honduras muestran una tendencia de mayor crecimiento de las mujeres.

En lo referente a la proporción de la población, es observable, en primer lugar, que las tendencias confirman el proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe. En todos los países considerados, la proporción de la población infantil decrece a medida que la población adulta se engrosa, donde Cuba es el país con el porcentaje más alto de población adulta (68,9%), seguido de Colombia (62,2%); por otro lado, Honduras es el país que presenta el porcentaje de población infantil más elevado (25,1%) y de población adulta más reducido (51,7%), seguido de Guatemala (23,2% para la población infantil y 51,7% para la población adulta).

Ahora bien, en la población juvenil se presentan algunas diferencias en las tendencias de la dinámica poblacional de los países, aunque en todos ellos el porcentaje del grupo etario en cuestión tiende a decrecer. Sin embargo, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana mantienen una proporción relativamente elevada de población juvenil (entre el 25,1 y el 22,2%), en comparación con Cuba y Costa Rica (16,5 y 19,3%, respectivamente).

Tabla 3.2. Comparativa de población total, años 2020 y 2040 (en porcentajes)

Países	Total población					
	0-14 años		15-29 años		30 años y más	
	2020	2040	2020	2040	2020	2040
Guatemala	32.7	23.2	29.7	25.1	37.5	51.7
El Salvador	25.7	19.6	29.0	21.4	45.3	59.0
Honduras	31.4	25.1	28.9	23.3	39.8	51.7
Nicaragua	30.3	22.1	27.6	23.2	42.2	54.8
Costa Rica	21.8	16.8	24.3	19.3	53.9	64.0
Panamá	25.8	20.4	24.2	21.1	50.0	58.6
Cuba	15.7	15.5	18.4	16.5	65.8	68.0
República Dominicana	27.5	21.6	26.1	22.2	46.4	56.2
México	23.8	19.9	24.2	21.4	52.0	58.7
Argentina	24.3	20.1	23.3	21.0	52.3	58.9
Colombia	23.5	17.6	25.2	20.3	51.3	62.2

Fuente: Institutos Nacionales de Estadística. *Proyecciones de población 2020-2040*. Países varios, 2020.

En la población masculina, específicamente, es destacable el pronunciado decrecimiento porcentual de la población infantil en los países de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, traduciéndose en un crecimiento importante de la población adulta (en Guatemala y Honduras, por ejemplo, se produce un incremento de más de 14 puntos porcentuales). En Cuba, México y Argentina, este movimiento es menos acentuado: en el primer país, la población infantil apenas decrece, aunque sin traducirse en un crecimiento importante de la población adulta (alrededor del 2,6%). En México y Argentina la población infantil decrece (aproximándose a los 5 puntos porcentuales), al tiempo que la población adulta se incrementa en cerca de 7 puntos porcentuales.

La población juvenil masculina, por su parte, se concentra relativamente elevada en Guatemala (26,0%) y Nicaragua (24,2%), mientras que Cuba, Costa Rica y Colombia presentan la proporción de población juvenil más baja (16,9, 19,7 y 21,1%, respectivamente). Es destacable, asimismo, que la población juvenil masculina de El Salvador presenta el decrecimiento más acentuado, oscilando entre los 7 puntos porcentuales.

A su vez, la población femenina presenta un movimiento similar a la masculina, donde los países de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua muestran un decrecimiento para la población infantil y un marcado crecimiento en la proporción de la población adulta (también alrededor de los 14 puntos porcentuales). Cuba, Costa Rica y Colombia son los países que presentan la población infantil más baja para el año 2040, donde los porcentajes se sitúan por debajo de los 20 puntos, al tiempo que la población adulta de estos países se encuentra entre las más elevadas (por encima de los 60 puntos porcentuales).

Tabla 3.3. Comparativa de población masculina, años 2020 y 2040 (en porcentajes)

Países	Hombres					
	0-14 años		15-29 años		30 años y más	
	2020	2040	2020	2040	2020	2040
Guatemala	33.9	24.1	30.3	26.0	35.7	49.9
El Salvador	28.2	21.4	30.6	23.2	41.3	55.4
Honduras	32.7	26.3	28.9	24.2	38.4	49.5
Nicaragua	31.3	22.9	28.1	24.0	40.6	53.1
Costa Rica	22.1	17.2	24.8	19.7	53.1	63.1
Panamá	26.3	20.9	24.5	21.5	49.3	57.6
Cuba	16.3	15.9	19.1	16.9	64.6	67.2
República Dominicana	28.0	22.2	26.3	22.6	45.7	55.2
México	25.5	20.7	24.8	22.2	49.7	57.1
Argentina	25.5	21.0	24.1	21.8	50.4	57.2
Colombia	24.6	18.4	26.0	21.1	49.4	60.5

Fuente: Institutos Nacionales de Estadística. *Proyecciones de población 2020-2040*. Países varios, 2020.

La población juvenil femenina más elevada se sitúa en Guatemala (24,3%), seguido por Honduras y Nicaragua (22,4 y 22,3%, respectivamente). Los porcentajes más bajos se encuentran en Cuba, Costa Rica, Colombia y El Salvador (en todos ellos, los porcentajes se sitúan por debajo de los 20 puntos porcentuales). Además, El Salvador presenta un decrecimiento mayor de la población juvenil femenina, aproximándose a los 8 puntos porcentuales.

Tabla 3.4. comparativa de población femenina, años 2020 y 2040 (en porcentajes)

Países	Mujeres					
	0-14 años		15-29 años		30 años y más	
	2020	2040	2020	2040	2020	2040
Guatemala	31.6	22.3	29.1	24.3	39.3	53.4
El Salvador	23.6	18.0	27.6	19.8	48.8	62.2
Honduras	30.1	23.9	28.8	22.4	41.1	53.7
Nicaragua	29.3	21.3	27.0	22.3	43.7	56.4
Costa Rica	21.4	16.4	23.8	18.8	54.8	64.8
Panamá	25.3	19.9	23.9	20.6	50.8	59.5
Cuba	15.1	15.2	17.8	16.0	67.1	68.8

Países	Mujeres					
	0-14 años		15-29 años		30 años y más	
	2020	2040	2020	2040	2020	2040
México	22.2	19.0	23.7	20.7	54.1	60.3
Argentina	23.2	19.3	22.6	20.2	54.2	60.6
Colombia	22.5	16.7	24.5	19.5	53.1	63.8

Fuente: Institutos Nacionales de Estadística. *Proyecciones de población 2020-2040*. Países varios, 2020.

En resumen, los países considerados en este estudio están todos atravesando el denominado bono demográfico, caracterizado por un incremento relativo de la población en edad de trabajar con relación a la población dependiente. Según lo discutido anteriormente, el crecimiento de la población en edad de trabajar de los países seleccionados no será solo relativo, sino que se plasmará en un crecimiento absoluto de la fuerza laboral. Si bien la oferta juvenil de empleo en varios de los países seleccionados se proyecta decreciente en términos absolutos, esto no necesariamente determina un escenario más sencillo de inserción laboral de los jóvenes, puesto que, como se mencionó anteriormente, esta primera inserción laboral deberá buscarse en un contexto de oferta laboral creciente.

En estas circunstancias, sin duda el desafío para los mercados laborales de la región será el de absorber esa mayor oferta de empleo que existirá en las próximas dos décadas, en un contexto caracterizado por tecnologías que permiten reemplazar algunos tipos de tareas realizadas hasta el momento en gran medida por trabajo humano. El riesgo de que la población más joven y con menor experiencia tenga mayores problemas de inserción debe ser monitoreado y asistido con políticas públicas, dado que la calidad de la inserción inicial suele ser un determinante importante para el resto de la carrera laboral de los individuos⁶.

3.6. El desafío de los flujos migratorios

Cabe señalar que las proyecciones de población analizadas anteriormente, las cuales surgen de los institutos oficiales de cada uno de los países seleccionados, no consideran únicamente la dinámica demográfica que surge como consecuencia de la evolución de la natalidad y mortalidad, sino que incorporan supuestos sobre las trayectorias migratorias, las cuales son de magnitud relevante en varios de los países considerados. Sin embargo, un desafío adicional asociado a los flujos migratorios no identificado en la dinámica poblacional general analizada en el apartado anterior es el sesgo de selección que existe en estos flujos en materia de nivel educativo y, por lo tanto, de capital humano.

El fenómeno migratorio es un fenómeno que ha crecido significativamente en las últimas décadas en varios de los países considerados. Desde mediados de los años 2000, se observa una disminución de los flujos de emigración extrarregional, principalmente en lo que refiere a la emigración mexicana hacia los Estados Unidos, y una intensificación de los flujos de migración dentro de la región (CEPAL, 2018).

De los países analizados, México, Venezuela, Colombia, Haití, Cuba, República Dominicana y El Salvador son los que presentan mayor emigración en términos absolutos en el año 2020. Sin embargo, en términos relativos, destacan El Salvador, Venezuela, Haití, Cuba, República Dominicana, Belice, Nicaragua y Honduras, todos ellos con más de un 10% de su población viviendo fuera de su país de origen (ONU, 2020). Por el contrario, los países de la región que recibieron mayor cantidad de inmigrantes en términos absolutos en 2020 son Argentina, Colombia, Venezuela, México, República Dominicana y Costa Rica. En términos relativos, destacan Belice y Costa Rica, en primer lugar, con más de un 10% de población inmigrante; les siguen Panamá, República Dominicana, Argentina y Venezuela, con más de un 5% (ONU, 2020).

⁶ Es amplia la literatura económica sobre el efecto *scarring* o "cicatrices" asociado a los problemas de inserción laboral en la juventud. Ver por ejemplo Heckman y Borjas (1980), Gregg (2001), Weller (2007) y Cockx y Picchio (2011), entre otros.

Vale notar que la amplia mayoría de los migrantes en los países de estudio son personas en edad activa, considerando que en promedio un 66% tiene entre 20 y 64 años. Este contingente de migrantes representa aproximadamente un 3,6% de la población en esa franja etaria de los países de destino estudiados. Belice (23%), Costa Rica (13%), República Dominicana (8%), Panamá (8%), Argentina (6%) y Venezuela (6%) son los países donde esta proporción es significativamente mayor que el promedio (ONU, 2020). A su vez, un 24,6% de las personas migrantes en los países de estudio son jóvenes de entre 15 y 29 años (ONU, 2020). Colombia y República Dominicana tienen más de un tercio de sus migrantes en esta franja etaria (36 y 34%, respectivamente), y les siguen Nicaragua y El Salvador con un 28%. Naturalmente, estos movimientos migratorios repercuten en la composición etaria de la población de cada país y en la disponibilidad de mano de obra con que cada país cuenta, representando un desafío importante para la política pública.

El trabajo de Laloum y Ruiz-Arranz (2021) plantea que, si bien una cantidad importante de los migrantes de la región de Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana permanece dentro de Centroamérica, aproximadamente un 75% de las personas que residen en el extranjero migran hacia Estados Unidos. En efecto, más del 85% de los migrantes que provienen del Triángulo Norte, México y Belice residen en Estados Unidos, mientras que los migrantes de Costa Rica, Nicaragua y Haití presentan una alta proporción de migrantes que se ubican dentro de la región centroamericana.

De hecho, un flujo migratorio que ha tomado gran relevancia en las últimas décadas es el de los países del norte de Centroamérica: El Salvador, Honduras y Guatemala. Del Carmen y Sousa (2018) señalan que la inmigración desde estos países hacia Estados Unidos entre 1980 y 2014 ha crecido a una tasa anualizada del 8,1%, guarismo que se encuentra muy por encima del crecimiento de la población inmigrante de EE. UU. en el mismo período. En 2015 se estimaba que la cantidad de migrantes desde el Triángulo Norte de Centroamérica era de aproximadamente 2,8 millones de personas, lo que representaba alrededor del 10% de la población de los tres países.

Abuelafia *et al.* (2019) señalan que la mayoría (74% para los tres países en conjunto) de los migrantes arguyen razones económicas como principal razón para emigrar. Dentro de aquellos que responden este tipo de razones, se encuentra que en la mitad (49%) fue por razones de desempleo. Particularmente, un 54% de los salvadoreños, 43% de los guatemaltecos y 48% de los hondureños señalan el desempleo como la principal razón económica de la migración. En este contexto, la emigración internacional se presenta claramente como una estrategia en la búsqueda de mejores oportunidades laborales.

De acuerdo con Canales *et al.* (2019), la oferta de fuerza de trabajo que se genera en estos países (que se sitúan dentro de la ventana de oportunidad que ofrece el bono demográfico) no encuentra en la base económica el dinamismo suficiente para generar los empleos necesarios para cubrirla. Ocurre así un desbalance continuo entre la dinámica económica y la dinámica demográfica de estos países. De acuerdo con estos autores, puede pensarse esta emigración como una exportación del bono demográfico. Para dimensionar cuánto representa esta pérdida, estiman cuánto del crecimiento de la población económicamente activa de cada país forma parte de esta emigración. Concretamente, para el período 2000-2015 se estima que un 16% del bono demográfico de Honduras y Guatemala y un 36% del de El Salvador emigró a los Estados Unidos. Esta relación es muy superior a la que se observa en el promedio de los países latinoamericanos, la cual no supera el 6% a igual período.

De acuerdo con Del Carmen y Sousa (2018), estos niveles de emigración pueden tener implicancias en el desarrollo de los mercados de trabajo, especialmente si la población migrante se concentra en los individuos de mayores habilidades o productividad. Dados los bajos niveles de educación formal que presentan los trabajadores del Triángulo Norte, los migrantes en general son trabajadores no calificados cuyo mayor nivel educativo alcanzado es secundaria incompleta. Sin embargo, para estos países se encuentra que la mayor parte de la población que migra son jóvenes trabajadores que, si bien no son altamente calificados de acuerdo con los estándares internacionales, representan para estos países una pérdida desproporcionada de capital humano.

Respecto a aquellos que no emigran, los migrantes hacia Estados Unidos son trabajadores más jóvenes, más educados y que presentan mayores salarios por hora con relación a los residentes del Triángulo Norte, incluso ajustando por paridad de poderes de compra. En resumen, la pérdida de capital humano se estima como alta para estos países. En un ejercicio donde se supone que los migrantes ganarían un sueldo similar a los que continúan residiendo en Centroamérica y que no reciben ingresos de un conjunto de migrantes, las ganancias de los migrantes representan un 1,9, 1,5 y 1,0% del PIB en El Salvador, Honduras y Guatemala respectivamente.

En la misma línea, Canales *et al.* (2019) señalan que la exportación del bono demográfico representa la pérdida no solo de trabajadores en general, sino de un grupo particular de trabajadores. Concretamente, refiere a la pérdida de trabajadores jóvenes y de mayor nivel educativo. De hecho, considerando el período 2005-2017, el 50% de los migrantes de los tres países a los Estados Unidos tiene menos de 28 años, a la vez que menos de un 7% es mayor de 50 años. A su vez, el nivel educativo de estos migrantes es mayor que el de la población que permanece en el país de origen. La fuga de cerebros es tal que un 32% de los salvadoreños con título profesional reside en los Estados Unidos, y este porcentaje es del 27 y el 19% en los casos de Guatemala y Honduras.

Nuevamente, Abuelafia *et al.* (2019) concluyen que existe una fuga de capital humano que se da especialmente entre los jóvenes. En particular, encuentran que los emigrantes son jóvenes y presentan bajos niveles educativos en comparación con otros migrantes, pero altos en relación con el promedio de sus países de origen. De hecho, se tiene que cerca de la mitad de los migrantes no ha completado la educación secundaria y que además existe una mayor proporción de individuos con secundaria completa entre los migrantes que entre aquellos que residen en su país de origen. A su vez, cabe resaltar que dos de tres migrantes no expresan deseo de volver a su país de origen, independientemente de su estatus migratorio.

Más allá del crecimiento sostenido de la emigración de los países del Triángulo del Norte en las últimas dos décadas, también es importante señalar los flujos de retorno que han tenido lugar en los últimos años asociados al endurecimiento de las medidas migratorias del Gobierno americano. Dadas las características vistas de la composición de estos migrantes, el retorno de esta población representa una oportunidad para los países de origen. Tanto su mayor nivel educativo como su exposición a estándares de vida más elevados tienen el potencial de generar un impacto positivo en la productividad de estos países. En este sentido, los esfuerzos de los países deberían estar en facilitar el proceso de reinserción de los migrantes y, en especial, en fortalecer su rol en lo relativo a la intermediación laboral (Abuelafia *et al.*, 2019).

Por último, si bien el cierre de fronteras y las restricciones aéreas asociadas a la situación de pandemia provocaron una caída en los flujos migratorios en el 2020 y el 2021, el deterioro

de la situación económica consecuencia de aquella no hizo más que reforzar los motivos de expulsión a los que aluden los migrantes. En este escenario, se espera una recuperación de estos flujos e incluso una agudización de los mismos, una vez que las restricciones de movilidad se levanten (Laloum y Ruiz-Arranz, 2021). Por tanto, los desafíos mencionados con relación a la pérdida del bono demográfico de las características señaladas están más que vigentes para el corto y mediano plazo de estos países.

3.7. Conexión de oferta y demanda y el desafío del posible *mismatch* de habilidades

Si bien en la segunda sección de este capítulo se señaló el crecimiento promedio en el empleo y empleo juvenil del contenido de tareas cognitivas no rutinarias, es posible que las transformaciones en el perfil del empleo no sean lo suficientemente profundas, debido a la existencia de *mismatch* de habilidades que mantengan limitado el crecimiento de ciertas ocupaciones por escasez de los recursos humanos adecuados.

Algunos trabajos señalan que la poca acumulación de habilidades blandas en la región, así como también la baja calidad educativa, que deriva en baja acumulación de habilidades cognitivas, conllevan que parte importante de la mano de obra queda relegada a la opción de ocupaciones de menor productividad (ver, por ejemplo, OECD *et al.*, 2016).

La medición de la existencia de dificultades por parte de las empresas para cubrir sus vacantes por no disponer de un perfil de oferta adecuado no es sencilla, puesto que las estadísticas habituales disponibles a nivel de países no incorporan información sobre el tipo de habilidades que demandan las empresas. Las estadísticas disponibles en encuestas con frecuencias regulares (como las Encuestas Permanentes de Hogares) incluyen información sobre el nivel de empleo e ingresos de los individuos, el cual surge de la síntesis entre el perfil buscado por las empresas y el perfil de la oferta de trabajo. Si las empresas no logran crear nuevos puestos de trabajo porque no encuentran trabajadores con el perfil buscado, esto no suele quedar capturado en las estadísticas y, por lo tanto, no resulta posible hacer un seguimiento en el tiempo de este fenómeno, al menos en el caso de los países considerados en este informe. De esta forma, solo en episodios en donde se ha abordado una recopilación específica de este tipo de información se han obtenido algunos resultados de interés⁷.

Uno de estos casos es la encuesta “Escasez de talento” de 2018 desarrollada por el grupo Manpower, tercera compañía del mundo en reclutamiento de personal, en 43 países, incluyendo varios de los países de interés de este informe. En concreto, se incluyen datos para Argentina, Colombia, México, Panamá, Costa Rica y Guatemala⁸.

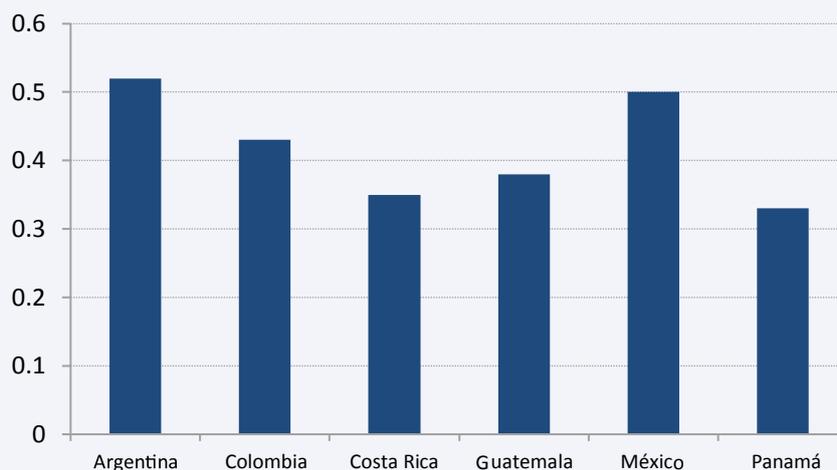
Los datos de la encuesta “Escasez de talento” de 2018 indican que el 45% de los consultados afirma tener dificultades para encontrar empleados con las habilidades que necesitan en sus compañías. Los países que forman parte de este estudio muestran situaciones algo diferentes. Por un lado, Argentina y México presentan cifras de dificultades superiores al 50%, ubicadas por encima del promedio global de la encuesta. En Colombia, por su parte,

⁷ Una revisión profunda de la literatura vinculada al fenómeno de *mismatch* en países de Iberoamérica puede encontrarse en Ríos *et al.* (2020).

⁸ Posteriores ediciones de la encuesta nos permiten contar con una mirada global del fenómeno, pero incluyen una muestra de quince países que no incorpora a los países de la región. Los resultados de esta encuesta son analizados en detalle en Ríos *et al.* (2019).

la declaración de dificultades para reclutar personal se encuentra muy cercana al promedio global de la encuesta, mientras que en los casos de Panamá, Costa Rica y Guatemala el guarismo se encuentra próximo al 35%, es decir casi 10 puntos porcentuales por debajo del promedio global.

Gráfico 3.1. Porcentaje de empresarios con dificultades para cubrir vacantes (2018)



Fuente: Manpower. *Escasez de talento 2018*. Tomado de Ríos et al. (2020).

Más allá de que varios casos en la región se ubiquen por debajo del promedio global, y de los posibles sesgos existentes en las compañías incorporadas en la encuesta, los guarismos de dificultades reportados son importantes y denotan un problema relevante de *mismatch* de habilidades⁹.

Según la encuesta de 2018, entre las dificultades mayormente mencionadas por las compañías en los países de interés de este informe se encontraron la falta de experiencia de los candidatos, la escasez de habilidades técnicas requeridas para la posición y que no existen perfiles para la búsqueda laboral realizada por las compañías.

El hecho de que la falta de experiencia sea señalada como el principal motivo de dificultad claramente da cuenta de una barrera importante para la inserción de los jóvenes, al menos en el tipo de empresas que realizan reclutamiento de personal a través de firmas de tercerización y *outsourcing* de recursos humanos como el grupo Manpower. Nuevamente, surge entonces la importancia de facilitar a los jóvenes su primera experiencia laboral, puesto que más allá de la educación formal, la experiencia laboral surge como un factor altamente demandado por las compañías para la adjudicación de sus vacantes.

⁹ A su vez, el reporte *Escasez de talento 2020*, de Manpower, aunque no incluye a las economías de interés de este informe, lo que no permite extrapolar directamente los resultados, analiza la evolución temporal de este indicador a nivel global, dando cuenta de un fuerte incremento de las dificultades para cubrir vacantes en la última década. El promedio global de dificultades habría pasado del orden del 30% a finales de la década anterior a más del 50% en 2019.

El estudio de Manpower señala que, además de habilidades técnicas especializadas, la demanda por habilidades transversales es muy importante en las empresas. En particular, el 56% de los empresarios en el mundo destacan la importancia de las habilidades de comunicación oral y escrita, así como la colaboración y resolución de problemas. La importancia de este tipo de habilidades transversales también ha sido destacada en otros trabajos, como Mateo Díaz (2019) y OCDE (2019).

En línea con las conclusiones anteriores se encuentran los resultados encontrados por *Advance* (2020) para el caso específico de República Dominicana, *Advance* (2016) para Guatemala y *Advance* (2017) para Honduras.

Para República Dominicana, el documento de *Advance* (2020) señala que aproximadamente un 40% de los empleadores encontraban dificultades moderadas (32%) o altas (8%) para encontrar técnicos cualificados, mientras que un 51% reportó alta dificultad (10%) o dificultad moderada (41%) en encontrar nuevo personal con entrenamiento técnico específico. En cuanto a los sectores de actividad, se tiene que los empleadores reportaron los más altos niveles de dificultad en encontrar personal para las áreas de servicios socioculturales y de la comunidad, en electricidad y electrónica, salud y bienestar, hoteles y turismo, y construcción y minería. Asimismo, un 78% de los empleadores considera que los trabajadores disponibles se encuentran en necesidad de mayor capacitación. Por último, se destaca que aproximadamente dos tercios de los empleadores requerían a los trabajadores habilidades de manejo de *software* de oficina, y la mitad requerían habilidades en idiomas extranjeros y habilidad de utilizar maquinaria y equipos relacionados con el empleo ofrecido.

En el caso de Honduras, de acuerdo con el estudio de *Advance* (2016), los empleadores del país reportan que no tienen escasez de aplicaciones de empleo, pero que muchos de los trabajadores no se encuentran preparados para el éxito en los trabajos, sobre todo en tareas administrativas y gerenciales, debido a fallas en el sistema educativo hondureño. Además, de acuerdo con algunos de los empleadores, los trabajadores con niveles educativos terciarios presentan en general altas ambiciones en cuanto a salario y tareas que realizar, lo que les ha hecho poner el foco en trabajadores con nivel educativo de secundaria. Los empleadores de todos los sectores reportan que existe necesidad de habilidades relacionadas con el uso de la tecnología, y algunos de estos consideran que los jóvenes presentan ventajas en términos de habilidades tecnológicas, especialmente aquellos familiarizados con las redes sociales. Adicionalmente, muchos empleadores dicen proveer de entrenamiento a los nuevos trabajadores dentro de las empresas. Por último, es interesante destacar que el estudio encuentra que existen varias ocupaciones o potenciales ocupaciones que no contaban, en 2017, con programas educativos a nivel terciario universitario.

Por su parte, en Honduras, de acuerdo con este estudio de *Advance* (2017), los empleadores del país reportan que no tienen escasez de aplicaciones de empleo, pero que muchos de los trabajadores no se encuentran preparados para el éxito en los trabajos, sobre todo en tareas administrativas y gerenciales, debido a fallas en el sistema educativo hondureño. Además, de acuerdo con algunos de los empleadores, los trabajadores con niveles educativos terciarios presentan en general altas ambiciones en cuanto a salario y tareas que realizar, lo que les ha hecho poner el foco en trabajadores con nivel educativo de secundaria. Los empleadores de todos los sectores reportan que existe necesidad de habilidades relacionadas con el uso de la tecnología, y algunos de estos consideran que los jóvenes presentan venta-

jas en términos de las habilidades tecnológicas, especialmente aquellos familiarizados con las redes sociales. Adicionalmente muchos empleadores dicen proveer de entrenamiento a los nuevos trabajadores dentro de las empresas. Por último, es interesante destacar que el estudio encuentra que existen varias ocupaciones o potenciales ocupaciones que no contaban, en 2017, con programas educativos a nivel terciario universitario.

Finalmente, asociado a la irrupción del COVID-19 y con mayor foco en el mercado de emprendimientos, Aguerrevere *et al.* (2020) han destacado también la importancia de las habilidades socioemocionales que permitan hacer frente a retos e incertidumbre, y que faciliten la reinención de negocios y estrategias de adaptación durante y después de la crisis.

En resumen, si bien la información es limitada, los resultados de encuestas y trabajos previos parecerían señalar una creciente dificultad de los empresarios para encontrar el perfil de trabajador buscado para cubrir sus vacantes. En un contexto donde, como se discutió en la sección anterior, los países de la región tendrán hacia adelante al menos algunas décadas de crecimiento absoluto de la oferta laboral, el problema de *mismatch* de habilidades puede llegar a representar un fenómeno que impida un buen aprovechamiento por parte de los países de la región del denominado bono demográfico.

Siguiendo el análisis desarrollado por Mason y Lee (2005), durante la etapa del bono demográfico se genera una ventana de oportunidad demográfica (VOD) caracterizada por condiciones favorables para incrementar el crecimiento económico. El primer dividendo de crecimiento refiere a que, durante la VOD, se incrementa la participación relativa de la población en edad de trabajar. Esto implica que durante la etapa del bono demográfico la población involucrada directamente en la producción de bienes y servicios se incrementa con relación a la población dependiente. Obviamente, este primer dividendo de crecimiento desaparece, e incluso se revierte, cuando se ingresa en la etapa de envejecimiento poblacional. El segundo dividendo de crecimiento que se genera durante la VOD es atribuible a que en la etapa del bono demográfico se observa un incremento de la proporción de la población que puede considerarse "ahorradores netos" (sus niveles de ingreso disponible exceden al gasto de consumo). Esta situación, en que se favorece el incremento de la tasa de ahorro de la economía, puede ser aprovechada para incrementar la inversión.

No obstante, si el crecimiento de la oferta laboral no logra aprovecharse porque en la práctica las tasas de participación son bajas, el desempleo elevado, o los empleos donde logran insertarse los trabajadores son de muy baja productividad, existe un riesgo elevado de que las economías de la región no logren capitalizar el bono para generar un salto en sus niveles de ingreso por habitante y sus tasas de ahorro e inversión. El crecimiento del *mismatch* de habilidades implica mayores dificultades para una inserción laboral de calidad, lo que evidentemente representa un riesgo importante para que las economías de la región logren capitalizar las condiciones favorables del bono demográfico.

3.8. Reflexiones finales

En este capítulo se discutió en grandes líneas cuáles son las tendencias esperables en el mercado laboral en las próximas décadas.

Desde el lado de la demanda, en la mayor parte de las economías consideradas, las variaciones observadas en el contenido de tareas del empleo total son moderadas, con crecimiento

de la importancia de las tareas cognitivas no rutinarias y caída de las tareas manuales (tanto rutinarias como no rutinarias). A su vez, la magnitud de los cambios observados en el perfil del empleo en la última década muestra niveles similares en lo que se refiere al empleo y emprendimiento juvenil respecto a lo que se registra en el promedio del empleo. Es decir, los incentivos individuales no estarían siendo suficientes para que los jóvenes tiendan a orientarse con significativamente mayor profundidad que los trabajadores adultos hacia empleos de bajo riesgo de sustitución tecnológica. A este patrón poco alentador de cambio temporal en el perfil de tareas hay que agregar que el empleo de los jóvenes en los países seleccionados muestra un perfil de riesgo tecnológico superior al promedio, lo que los expone como un grupo particularmente vulnerable ante un proceso de abaratamiento del capital que permita una mayor incorporación de tecnologías.

Por su parte, por el lado de la oferta, se observan dinámicas que operan de forma contrapuesta. Si bien los países considerados en este estudio se encuentran atravesando el denominado bono demográfico, los flujos migratorios observados, principalmente en Centroamérica, operarían reduciendo de forma significativa la magnitud del bono y, por lo tanto, del denominado primer dividendo del crecimiento económico asociado a la transición demográfica. A su vez, si bien la oferta juvenil de empleo en varios de los países seleccionados se proyecta decreciente en términos absolutos, la inserción laboral de los jóvenes deberá buscarse en un contexto de oferta laboral creciente. A esto se suma un escenario donde parecería que las empresas tienen cada vez mayores dificultades para encontrar un perfil adecuado para cubrir sus vacantes y donde la experiencia es un factor altamente valorado en las solicitudes laborales. En este aspecto, los flujos migratorios también generan un desafío relevante, en este caso asociado al sesgo de selección de los migrantes, que podría estar incrementando los potenciales problemas de falta de capital humano y *mismatch* de habilidades para las firmas más dinámicas.

Capítulo 4

Marcos legales nacionales que enmarcan el empleo y emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe



4.1. Introducción

Este capítulo expone los diferentes marcos legales de los países bajo estudio de la región latinoamericana, dando cuenta de los ordenamientos jurídico-institucionales que apuntalan los derechos y deberes de los ciudadanos jóvenes para acceder al empleo y disponer de oferta de formación y capacitación para el trabajo, así como para hallar las condiciones para emprender e innovar. De manera comparativa, el capítulo aborda los instrumentos legislativos, contemplando tanto las constituciones nacionales como las leyes específicas que tratan aspectos vinculados a la juventud.

Se expone por cada país el articulado referente al empleo y emprendimiento juvenil con base en las constitucionales nacionales. Adicionalmente, se identifican, en los países que cuentan con dicho instrumento, las leyes nacionales (o proyectos de leyes) sobre juventud y población infantil/adolescente/juvenil, que suscita una atención especial por parte del Estado. Finalmente, el capítulo da cuenta de legislaciones referentes al empleo y el emprendimiento que, en muchos casos, tratan directamente sobre la población juvenil (Ley de Empleo y Emprendimiento Juvenil), o bien, a nivel de la población en general, incluyendo articulados específicos sobre los jóvenes (ver Tabla 4.1). Al final del capítulo se ofrece un análisis comparativo entre los diferentes casos nacionales, apuntando a mostrar las

semejanzas y las diferencias que permitan a las instancias y organismos de integración nacional identificar los aspectos y dimensiones sobre los cuales una política de cooperación regional y multilateral puede poner el acento en las estrategias de apoyo y financiamiento. Adicionalmente, al final del documento se incluye un anexo con la legislación consultada y cuadros con extractos relevantes de esta.

Tabla 4.1. Legislación sobre empleo y emprendimiento juvenil en países seleccionados de la región

Países	Constitución nacional	Ley de la Juventud	Ley de Empleo Juvenil/Emprendimiento
Guatemala	X	-	X
El Salvador	X	X	-
Honduras	X	X	X
Nicaragua	X	X	X
Costa Rica	X	X	X
Países	Constitución nacional	Ley de la Juventud	Ley de Empleo Juvenil/Emprendimiento
Panamá	X	-	X
Cuba	X	X	X
Rep. Dominicana	X	X	X
México	X	Proyecto	Proyecto
Argentina	X	Proyecto	X
Colombia	X	X	X

Fuentes: Marcos legales de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Cuba, República Dominicana, México, Argentina y Colombia.

4.2. Argentina

A los efectos de dar cuenta del marco legal argentino y para entender el encuadre de los derechos laborales y de la promoción del empleo juvenil, se recurrió a su Carta Magna, donde se identificaron artículos referentes al trabajo y al empleo. Ahora bien, en la Constitución nacional no hay una referencia específica por grupos generacionales o rangos etarios, por lo que los principios constitucionales se aplican a todas las personas.

Los artículos 14 y 14 bis de la Constitución plantean el trabajo lícito –para todas las personas– como un derecho nacional, conforme a leyes de reglamentación, y se menciona la protección del trabajo y de los trabajadores en derechos asociados al ejercicio del trabajo, a la situación de despido, a la sindicalización y la organización de trabajadores.

A su vez, en el artículo 334, la Constitución plantea un principio muy particular que hace de este instrumento jurídico uno de avanzada en la región, a saber, la intervención del Estado para asegurar el pleno empleo a los recursos humanos del país.

En materia legislativa, destacan particularmente la Ley 27.264, que crea el Programa de Recuperación Productiva y la Ley 26.390, de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. En el marco de Programa de Recuperación Productiva, en 2016, se previó una serie de beneficios para las pequeñas y medianas empresas que, aunque no constituye un programa focalizado en jóvenes, sí incluyó a esta población dentro de los beneficiarios. Por su parte, la Ley 26.390 contempla la creación de contratos de capacitación y adiestramiento para jóvenes desempleados.

4.3. Colombia

El marco legal colombiano que enmarca los derechos laborales y de la promoción del empleo juvenil incluye tanto la Constitución nacional, en varios artículos referentes al trabajo y al empleo, como dos leyes específicas: Ley de Juventud y Ley de Empleo Juvenil. Por lo tanto, en este país se dispone de una distinción específica por grupos generacionales o rangos etarios en lo que a las garantías y la promoción del empleo concierne.

En su Carta Magna, Colombia incluye, en su artículo 53, un conjunto de premisas y condiciones para las cuales el Estado se porta garante en tanto constituyen derechos y principios fundamentales que resguardan la dignidad humana. Plantea incluso, para toda forma de vinculación laboral, la precaución de esos derechos.

Asimismo, en el artículo 54, se contempla la obligación del Estado en atender y promover la formación y la capacitación, asegurando el desarrollo de capacidades para el acceso a oportunidades, especialmente la condición de las personas desde el inicio de la edad laboral (en edad de trabajar), atendiendo incluso la situación de las personas con discapacidad, ya que constituye una dimensión de vulnerabilidad para el acceso y el desempeño en el empleo.

En cuanto a la legislación vinculada al empleo juvenil, se destaca en primer lugar la Ley General de Juventud, del año 1997, en la cual se busca visibilizar, promocionar y garantizar los derechos de las generaciones en proceso de transición a la edad adulta, buscando su desarrollo humano integral.

En esta Ley de Juventud, a través de estos dos artículos, 29 y 47 específicamente, el Estado colombiano propone asegurar la inserción de los jóvenes en la vida económica del país, de manera de utilizar el potencial productivo de la generación juvenil, conjugando el desarrollo nacional con el desarrollo personal.

Es importante resaltar que en el inciso c) del artículo 29 del capítulo VI se consideran las estrategias de autoempleo y el trabajo asalariado, colocando el acento en ambas como formas de inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo. Además, la ley establece el financiamiento a iniciativas (económicas y laborales) a cargo de los jóvenes en la modalidad de proyectos.

En materia legislativa también destaca en el caso de Colombia la Ley 1429 de Formalización y Generación de Empleo, que contempla entre otros subgrupos de población a los jóvenes menores de 18 años y tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos para la formalización en las etapas iniciales de

la creación de empresas, de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.

Colombia cuenta también en su legislación con una Ley de Empleo y Emprendimiento Juvenil, del año 2016, a través de la cual busca apuntalar el mercado de trabajo con la fuerza laboral juvenil, ofreciendo disposiciones y propuestas normativas para la dinamización laboral en ese país. Dicha ley considera jóvenes a la población comprendida entre los 18 y 28 años.

Se plantean, de manera específica en esta ley, aspectos como la conformación de pequeñas empresas a través de las cuales hacer posible la inserción económica juvenil, pero, a diferencia de la condición de empleado que la ley promueve para personas de 18 a 28 años, eleva la edad a 35 años para la condición de habientes de acciones, cuotas o participaciones en las unidades de emprendimiento.

Así también, se asegura la exención de pago de la tasa de inscripción de empresas en el fisco colombiano, denominada matrícula mercantil, que quedará también eximida para su renovación al término del primer año para las empresas juveniles.

Por otra parte, la práctica laboral (o pasantía) queda establecida como fuera de una relación laboral, ya que implica fines educativos. Se consigna expresamente dicha aclaración para evitar reivindicación de derechos laborales por los pasantes, pero también para asegurar a las empresas incentivos de recepción de pasantes sin asumir obligaciones retributivas ni previsionales.

Es también interesante notar que, por el artículo 24 del título V, se exige la inscripción en el sistema de seguridad social de las empresas de servicios electrónicos y digitales, asegurando lo que la misma ley denomina "trabajo decente", es decir, vinculaciones laborales con remuneraciones y prestaciones adecuadas.

Finalmente, se resalta de la ley en cuestión la promoción de una educación en economía y finanzas, de manera que el emprendimiento juvenil esté asociado a una formación asegurada por el mismo Estado colombiano, previendo la sustentabilidad.

A la vista de lo anterior, puede establecerse que, en términos comparativos, Colombia dispone de una sólida Constitución que otorga las garantías a los ciudadanos para el derecho al trabajo y ofrece bases legales para la reivindicación de su ejercicio. Así también, cuenta con los dispositivos básicos en términos legislativos para promover el empleo juvenil, lo que permitiría que el acceso al trabajo, el fomento del emprendimiento y el desarrollo de iniciativas tengan lugar sin impedimentos legales.

Junto con Cuba y otros países, dispone de amplias consideraciones en los articulados de su marco legal, tratándose puntos específicos que atañen no solo al derecho, sino también a los deberes y obligaciones que respectan al mercado de trabajo en particular y a la vida económica y social del país. En este sentido, es de considerar que las políticas públicas tienen sustento suficiente para su implementación, aunque la existencia y efectividad de las mismas ya dependen de las condiciones sociales, financieras y políticas, o sea, de las instituciones que aseguran el cumplimiento de la legislación nacional, lo cual no trata este capítulo.

4.4. México

El marco legal mexicano enmarca el ejercicio y la promoción del empleo juvenil, en su Constitución, en varios artículos, así como en una ley específica: la Ley de Juventud. En dicho país se dispone de una distinción específica por grupos generacionales o rangos etarios para precautelar y promover los derechos laborales.

En la Carta Magna mexicana se prescriben algunas normativas específicas sobre el crecimiento económico y el empleo, así como aspectos promovidos por el Estado. Asimismo, se establece la libertad de empresa y se impulsan los emprendimientos de titularidad social y privada que aseguren el interés público. Esto equivale a expresar que la intervención del Estado tiene como propósito la promoción del mercado con los requisitos ineludibles del bienestar social de toda la población. Esto incluye a la población juvenil.

Por otra parte, establece como un aspecto específico de ese país el desarrollo rural, de manera que todas las iniciativas económicas y de generación de empleo en las ramas agrícola y pecuaria aseguren el bienestar de las poblaciones rurales, especialmente de la campesina e indígena. Debe además prestar los servicios de educación y formación para el trabajo, así como el emprendimiento. La propiedad rural, en especial, tiene un interés público en las diferentes actividades económicas.

En lo que respecta al trabajo y la seguridad social, se plantea en el título III del artículo 123 una duración de la jornada laboral para los adolescentes (refiriéndose a los mayores de 15 y menores de 16 años), proscribiéndose concomitantemente el trabajo infantil. Hasta aquí la referencia al empleo juvenil es más restrictivo que habilitante, o sea, de declaración de principios y medidas de promoción del empleo.

Hay una consideración especial sobre las mujeres en la normativa de la Constitución mexicana, estableciéndose concretamente su especificidad por su potencial condición de maternidad. Otros aspectos son cruciales también en el caso de las mujeres, como el fomento del acceso al trabajo en igualdad cuantitativa y de condiciones que los hombres, además del fomento de condiciones de trabajo digno y equitativamente remunerado, con seguridad social, entre otros, que esta legislación establece a nivel general pero aún no específica.

Finalmente, la Carta Magna de México promueve también la promoción a la formación y adiestramiento para el trabajo, de modo que la población trabajadora –en especial la juvenil– esté en condiciones para cubrir los requerimientos del mercado de trabajo. La Constitución prevé que la ley reglamente estos mecanismos, lo cual se traduce en las legislaciones específicas, algunas de las cuales se exponen a continuación.

El Estado de México cuenta con una legislación específica sobre la juventud, denominada Ley de Juventud, la cual contiene entre sus articulados disposiciones relevantes respecto al empleo y emprendimiento juvenil, poniendo el acento en tres principales ejes:

1. La promoción de los derechos sociales, entre los cuales se encuentra el acceso a una educación de calidad que sea pertinente para la entrada al mundo del trabajo.
2. La promoción de los derechos económicos, entre los cuales se establecen como claves el acceso al empleo, la capacitación profesional y la innovación, que incluye las condiciones para el emprendimiento empresarial.

3. Las políticas públicas conjugan los dos puntos anteriores, a saber, la promoción de la salida laboral y el acceso al empleo, la capacitación para el trabajo y la generación de condiciones para el emprendimiento.

4.5. Costa Rica

Costa Rica dispone de tres normas principales que enmarcan los temas de empleo y emprendimiento juvenil, incluyendo en primer lugar la Constitución nacional, a la que se adicionan dos leyes de reglamentación: la Ley General de la Persona Joven y la Ley de Pequeñas y Medianas Empresas.

Es importante recalcar que, a diferencia de los tres casos previamente expuestos (Argentina, Colombia y México), en Costa Rica la Constitución nacional no se refiere al “empleo” como término de la actividad laboral, sino que lo expresa con “trabajo”.

La Constitución nacional establece la concepción de que el trabajo es un derecho y que respecto a su ejercicio toda la sociedad tiene una obligación, por lo que es particularmente ejemplar desde el punto de vista normativo. Además, incluye la idea de que el no acceso al trabajo o a la remuneración vulnera el ejercicio de las libertades y de la propia dignidad humana.

Por otra parte, establece que la legislación costarricense debe concentrar su objeto y atención en las mujeres y en las personas jóvenes, lo que implica los aspectos de salvaguarda de la infancia y adolescencia en lo que respecta al trabajo infantil.

En materia de legislación, la Ley de Juventud costarricense pone el acento en dos grandes dimensiones, a saber, los derechos de las personas y los deberes del Estado para encaminar la generación de las condiciones y la promoción de las oportunidades juveniles.

La Ley General de la Persona Joven se establece en dos partes en lo que concierne al empleo y emprendimiento juvenil. Por una parte, expone los derechos de los jóvenes en materia de trabajo y remuneración, declarando el principio de la inserción laboral, la capacitación y la remuneración adecuada como derechos de los jóvenes en ese país. Por otra parte, plantea los deberes del Estado, en los que este promueve como parte de sus obligaciones facilitar el acceso al trabajo y al financiamiento, tener a disposición información de bolsas de trabajo, la capacitación para elevar su productividad y su competitividad.

Es particularmente interesante atender que la política pública, por medio de esta ley, encuadra un sistema integral de atención a la juventud, apuntalando tanto el desarrollo económico de los jóvenes junto como las condiciones en diferentes ámbitos para el ejercicio de ese derecho en consonancia con los del desarrollo humano.

De todos modos, a pesar de que la ley se enseña en el marco del sistema educativo (en la asignatura de Educación Cívica), deben fortalecerse las acciones por posicionar y divulgar su contenido y alcance. La población juvenil costarricense reconoce la importancia de la existencia de la ley, pero, a su vez, exige mayores esfuerzos por parte del Estado en posibilitar una verdadera apropiación y empoderamiento de sus derechos y de su participación en el desarrollo del país.

También dentro del marco legal, encontramos la Ley de Promoción del Emprendimiento Empresarial de Baja y Media Escala, aunque, en este caso, la cuestión generacional no cons-

tituye objeto de tratamiento específico, sino que se entronca con lo establecido en la Constitución y en la ley específica para garantizar los derechos al empleo y emprendimiento entre los jóvenes.

Esta norma plantea el carácter estratégico del emprendimiento para el desarrollo económico y social a través de la generación de empleo y de la utilización de los recursos productivos del país. Emerge sobre todo en los procesos de transformación de la estructura productiva que apuntalaron el sector de servicios y uno muy especial, el turismo. Se colige que su conjunción con la Ley General de la Persona Joven constituye un instrumento de facilitación a los jóvenes de Costa Rica para emprender iniciativas económicas que, dado el ciclo de vida específico de la juventud, implicarán procesos emergentes de actividades productivas, comerciales y de servicios y, por esta razón, de pequeña y mediana envergadura aún. Todas esas actividades estarán por tanto reguladas y promovidas por esta ley.

4.6. Cuba

El marco legal de la República de Cuba en lo que respecta al trabajo, el empleo y la condición juvenil es el más extenso en la revisión de la legislación de los países considerados en este estudio. Su distintivo es la especificidad de las medidas reglamentarias para las diferentes dimensiones de la economía, de manera de establecer los criterios y los parámetros de su necesaria y urgente dinamización.

En la Constitución, la dimensión del trabajo y el empleo se vincula con otras dimensiones cruciales como la educación, la ciencia y la cultura, así como indican los actores sociales a los que no puede sino concernir y afectar positivamente, no así afrentando contra los derechos.

En materia legal destaca en primer lugar el Código de la Niñez y la Juventud. Esta ley tiene el propósito de enmarcar la protección y promoción de la población infantil y juvenil en Cuba, aunque tiene un leve sesgo exhortativo de actitudes y actuaciones que concuerden con los principios y valores del horizonte normativo socialista al que se proyecta la sociedad cubana a través de su instrumental jurídico.

Este código establece más bien declaraciones de principio de adecuación de la juventud a los valores socialistas establecidos en la Constitución nacional y en otras instancias jurídicas que constituyen el modelo político-ideológico de ese país. El tratamiento del acceso al trabajo, su remuneración y su iniciativa –en términos de emprendimiento, desde la economía de mercado– operan más como deberes de los jóvenes que como derechos asegurados y promovidos por el Estado.

Otra normativa relevante para los objetivos de este informe es el Decreto Ley sobre el Ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia. Esta disposición, que emerge del Poder Ejecutivo de Cuba y que fuera refrendada por la Asamblea del Poder Popular (Poder Legislativo), es un mecanismo legal de formalización, regulación e incentivo del trabajo independiente en el país, después de tres décadas durante las cuales la economía cubana tuvo como una de sus bases el trabajo de la población activa en la categoría por cuenta propia.

Esta normativa establece la inserción de jóvenes desde los 15 años y hasta los 16 años, de manera excepcional (dejando abierta la posibilidad), y que a los jóvenes de 17 y 18 años se les asegure su regencia por el Código del Trabajo.

De todos modos, se ha identificado una ruptura conceptual entre la actividad por cuenta propia y la que realizan los empresarios individuales, ya que la primera se realiza solo como complemento de la actividad estatal y solo les está permitido actuar de forma personal, mientras que el empresario individual actúa por su propia cuenta y, además, por cuenta de terceros. Asimismo, para obtener mayores beneficios del trabajo por cuenta propia, se ha recomendado conjugar el permiso a actividades intensivas en conocimiento y fomentar los vínculos entre el sector no estatal y estatal, ya que constituyen dos elementos que permitirán absorber la fuerza de trabajo excedente y fortalecer al sector estatal en un elemento de desarrollo para la economía cubana (Antúnez, Martínez y Ocaña, 2013).

Otra norma de interés es el Decreto Ley sobre las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Esta ley expone la concepción de emprendimiento económico que la sociedad cubana pretende apuntalar a través de las microempresas, así como de las pequeñas y medianas, por la generación de trabajo y la utilización de los recursos productivos. Constituye, en el marco normativo constitucional, un instrumento de promoción, fomento y desarrollo de iniciativas económicas emergentes, para incentivar el potencial productivo y reactivar la estructura económica a nivel general.

A diferencia de Costa Rica, esta ley busca promover las bases y condiciones para la reactivación y la diversificación económicas en Cuba, facilitando a todas las personas y localidades –que incluye la población juvenil– a emprender iniciativas que implicarán procesos emergentes de apoyo al crecimiento económico.

Esto busca constituir a las micro, pequeñas y medianas empresas en un actor dinamizador de la economía cubana. No obstante, debido a la juventud de la ley, aún quedan esfuerzos por realizar para incrementar la participación de las pymes en la economía cubana, en el marco del desarrollo y diversificación de la producción, así como en el fomento del empleo y el bienestar económico y social.

4.7. El Salvador

De lo relevado del marco legal salvadoreño para encuadrar los derechos laborales y la promoción del empleo juvenil, en su Constitución se hallaron artículos referentes al trabajo y al empleo que dan sentido a la legislación que atañe a los jóvenes.

En primer lugar, la Constitución nacional de El Salvador reconoce el trabajo como componente esencial de los derechos y garantías fundamentales de la persona, al tiempo que concede una sección específica para el encuadre legal de las condiciones de ejercicio y protección del trabajo extensible a toda la población.

La Carta Magna realiza una distinción específica con respecto al trabajo, diferenciándolo expresamente de cualquier otro artículo de comercio. Esto reviste una importancia crucial, puesto que exige al Estado salvaguardar una protección de las condiciones laborales para toda la población. Además, el artículo 42 refiere explícitamente a la mujer trabajadora, la cual debe estar garantizada en su derecho al empleo aun en su condición de maternidad.

A diferencia de México, donde se atiende también la situación de la mujer en términos de una legislación que promueva su acceso y otros aspectos –como se refirió más arriba–, en este país no se menciona la cuestión del fomento de condiciones dignas de trabajo ni de

remuneración equitativa, con el componente de seguridad social, que en esta legislación no se establece. La maternidad es la referencia central.

En materia legislativa, la principal referencia es la Ley General de Juventud de El Salvador, la cual expone misiones, instancias y derechos específicos que conciernen al trabajo y al empleo. Asimismo, establece principios generales de políticas públicas que articulan y aseguran el cumplimiento de los primeros, de modo que unos y otros se hagan efectivos en la sociedad salvadoreña.

La Ley General de Juventud de El Salvador establece las bases normativas para la implementación de acciones específicas dirigidas a la población juvenil, que se establece en el rango de edad de los 15 a 29 años. Se resalta, particularmente, el capítulo 4 de la ley, donde el artículo 18, concerniente a la implementación de políticas públicas dirigidas a esta población, promueve, por una parte, programas que gesten las condiciones necesarias para el primer empleo, garantizando la creación de oportunidades de trabajo. Por la otra, dicho artículo refiere explícitamente a la promoción del desarrollo individual y colectivo de jóvenes que lleven adelante proyectos de emprendimiento, como, en consonancia, favorece el otorgamiento de créditos especiales a microempresarios y cooperativistas.

Por último, desde octubre de 2020, El Salvador cuenta con una Ley de Incentivo para la Creación de Empleo de las Personas Jóvenes en el Sector Privado, que contempla a los jóvenes entre 18 y 29 años sin experiencia laboral, con una contratación de hasta un año de duración y deducciones para las empresas del sector privado del Impuesto sobre la Renta.

4.8. Guatemala

El marco legal de este país no establece criterios específicos para la población juvenil, pero cuenta con una ley que busca fortalecer el emprendimiento, en el cual se encuentran incluidos los jóvenes como uno de los actores de las iniciativas.

La Constitución nacional de la República de Guatemala establece expresamente el papel del Estado en la orientación de la economía, estableciendo el marco normativo para su intervención en la promoción del pleno empleo y la protección de los trabajadores.

Esta Constitución destaca el principio de justicia social como propósito rector de la legislación sobre el trabajo. En ese sentido, la normativa al respecto busca reconocer los derechos de los trabajadores con el objetivo de procurar las condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador una existencia digna.

Al mismo tiempo, la Carta Magna busca preservar los derechos de las mujeres trabajadoras, así como impedir el trabajo infantil en todas sus formas, como estrategias normativas para proteger a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En materia legislativa se destaca la Ley de Fortalecimiento del Emprendimiento. La ley establece el objeto, la finalidad y, algo particular y de suma relevancia, la cuestión de la educación escolar y superior para la promoción del emprendimiento, la innovación y la generación de empleo. Asimismo, establece principios generales de medidas que promuevan el cumplimiento de los primeros, enfatizando la necesidad de involucrar a la población en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad, para que los derechos y las oportunidades sean efectivos en la sociedad guatemalteca.

La Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento de Guatemala no establece criterios diferenciadores para la población joven, por lo que se concluye que dicha norma legal abarca al conjunto de la población, según lo establece explícitamente el artículo 2. De cualquier manera, se destacan los artículos 10 y 11, que promueven la enseñanza de los principios emprendedores en los niveles educativos primario, secundario y terciario, fundamentalmente dirigida a la población infantil, adolescente y juvenil. En dicha línea, un aspecto resaltante de este marco legal es la atención puesta sobre las poblaciones vulnerables y en pobreza, con las que el Estado asume responsabilidades de acciones que fomenten una "iniciativa empresarial ética" y la adquisición de competencias para las actitudes emprendedoras.

No obstante, en tanto la ley busca fomentar el emprendimiento, el Estado deberá facilitar sus avances en torno a una reforma de las leyes relacionadas con la ejecución de los negocios y a la par del desarrollo tecnológico actual. Por ejemplo, se ha recomendado la creación de plataformas digitales integrales que permitan dos acciones principales: por un lado, facilitar el inicio y la operación de negocios, con posibilidad de resoluciones rápidas de inconvenientes; por el otro, un mayor control del Gobierno en términos tributarios y de orden público.

4.9. Honduras

La normativa vigente de Honduras, a partir de su Constitución nacional, concibe al trabajo como un derecho cuyo ejercicio debe ser extendido a toda la población. Además, esto se acompaña de una Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud, la cual busca promover el pleno desarrollo de los jóvenes y la definición de políticas estatales orientadas a esta población. Por último, este país cuenta con una Ley para el Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, cuyo propósito fundamental es mejorar la calidad de vida y productividad de los micro, pequeños y medianos productores.

En primer lugar, la Constitución nacional de la República de Honduras define el trabajo como uno de los pilares de los derechos y las garantías de los ciudadanos, enmarcando las condiciones de ejercicio y protección del trabajo.

La Constitución nacional de Honduras define un capítulo específico para la normativa sobre el trabajo, en el cual se establecen los principales criterios legales para su protección en armonía con los intereses del capital y el empleador, tal como se explicita en el artículo 135. Si bien no existe en dicha Carta Magna una diferenciación para la población joven, la ley estipula una protección de la población comprendida entre los 16 y 17 años con respecto a su ocupación laboral, período clave en la transición a la adultez. Además, se promueve la protección de la mujer trabajadora, velando por el cumplimiento de sus derechos en condiciones de maternidad.

En materia legislativa se destaca, en primer lugar, la Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud. Esta ley expone finalidad, alcances y derechos específicos que conciernen al trabajo y el empleo de la juventud hondureña. De sus postulados se extraen principios generales que, como deberes del Estado, fomentan el ejercicio efectivo de los derechos de los jóvenes al desarrollo integral en su condición sociodemográfica.

La Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud tiene el propósito de definir el marco legal de acción del Estado hondureño con respecto a la población juvenil, con el fin de favorecer su pleno desarrollo. Esta ley entiende como jóvenes a todas las personas de

entre 12 y 30 años. Una particularidad de esta ley tiene relación con su fuerte componente de género, a través del cual el Estado asume la responsabilidad de garantizar y proteger los derechos de las jóvenes trabajadoras con medidas adicionales de atención específica. A su vez, esta ley impele al Estado a adoptar medidas tendientes a erradicar toda forma de discriminación contra la mujer joven en el ámbito laboral.

Si bien es cierto que esta ley favoreció la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a la juventud, se ha admitido que estas han adolecido de una desarticulación debido a su abordaje sectorial. A lo largo de los años, estas políticas han centrado su intervención en aspectos específicos de la juventud, como la educación. Sin embargo, el acceso y la permanencia laboral, la salud o la participación ciudadana, entre otros elementos, han sido desatendidos, lo cual aminoró la participación protagónica de la población juvenil en el desarrollo de la sociedad guatemalteca (Suazo, Zelaya y Torres, 2014).

También en materia legislativa es importante mencionar la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Esta ley propone establecer un marco para el emprendimiento que apunte, junto con otras dimensiones de la actividad económica (productivas, comerciales y de servicios), el desarrollo nacional por medio de la formación de empleo y la movilización de los recursos humanos de la sociedad hondureña. En concomitancia con la Ley Marco de Desarrollo Integral de la Juventud, promueve que los jóvenes hondureños se involucren en la fundación y el desenvolvimiento de iniciativas económicas de pequeña y mediana magnitud. Las actividades de diferente índole estarán regidas por esta ley, que repercute en las oportunidades de los jóvenes de acceso al trabajo, generación de ingresos y su autonomía económica.

4.10. Nicaragua

El marco legal nicaragüense incluye tanto el nivel constitucional como el nivel legislativo. La Constitución nacional de la República de Nicaragua prevé un articulado relativamente extenso sobre el trabajo y el empleo, estableciendo el marco normativo para la promoción y la protección de los trabajadores.

En la Constitución nicaragüense se enfatiza el derecho al trabajo y su función social. Se establece una serie de artículos que inscriben el trabajo entre los derechos sociales y concibe el mundo del trabajo no solamente como una dimensión económica de la sociedad nicaragüense, sino también como un aspecto crucial en materia de su desarrollo social y cultural.

Respecto a los jóvenes, hace la mención explícita de que está prohibido el trabajo de menores de edad cuando afecte su fase escolar y de desenvolvimiento personal en el ciclo de vida, por lo que el trabajo infantil y adolescente, especialmente, es considerado explotación. El trabajo juvenil no es referido en este marco normativo, pero sugiere que es posible en ciertas condiciones establecidas en la ley.

En materia legislativa destaca la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud. Esta ley expone un articulado específico que concierne al trabajo y al empleo de la juventud nicaragüense. Presenta la originalidad de que en el instrumento mismo propone una política de promoción del empleo juvenil y, concomitantemente, de apertura y fomento de las pequeñas y medianas empresas a cargo de la juventud.

La Ley de Juventud de Nicaragua establece claramente en dos capítulos tanto la promoción del empleo, para el acceso a este por parte de los jóvenes, como las alternativas, los propósitos y las oportunidades que promueve la legislación en su favor. Asimismo, plantea la instauración de un sistema de información que permita contar con datos y referencias para acceder a la cartera de empleo disponible en la economía. Así también, propone orientaciones y medidas para la generación de empleo para los jóvenes, su acceso, su capacitación y el incentivo, pero no se refiere específicamente a la promoción y facilitación del emprendimiento e innovación juvenil.

De manera complementaria, establece un set de orientaciones y prescripciones de política pública para la generación de pequeñas y medianas empresas juveniles, proponiendo fines y objetivos en este sentido, así como medidas y opciones para su concreción por medio de incentivos y estímulos.

De todos modos, si bien esta ley hace parte de un marco normativo orientado al reconocimiento de la población juvenil como sujeto prioritario para el desarrollo productivo del país, algunas acciones favorecidas por esta ley han carecido de ciertos factores como la gradualidad y la efectividad, generando acciones superpuestas y una falta de sustentabilidad de los programas en el tiempo, debido, entre otros factores, a la baja dotación presupuestaria (Zelda, 2012).

También dentro del ámbito legislativo es relevante mencionar la Ley de Promoción, Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Al igual que en Costa Rica, Cuba, Honduras y Guatemala, en Nicaragua esta ley proyecta el carácter estratégico del emprendimiento para el desarrollo económico, a través de la generación de empleo –específicamente para los jóvenes– y la utilización de los recursos productivos. Constituye, en el seno del marco normativo constitucional, un instrumento de promoción, fomento y desarrollo de iniciativas económicas emergentes en materia productiva, comercial y de servicios tanto para amalgamar la generación de riqueza como para fortalecer el capital humano.

4.11. Panamá

En Panamá, en una impronta de impulso al mercado –dada su condición geográfica económica estratégica– el marco legal concentra en los jóvenes su apuesta por la dinamización económica, en particular en lo que respecta al trabajo y al empleo.

La Constitución nacional panameña cuenta con dos artículos específicos en los que la promoción del trabajo, el cual se postula como un derecho y sus implicaciones, adquiere la más elevada importancia, a la cual se supeditan proyectos legislativos específicos. Estos son los artículos 64 y 70 (véase en Anexo).

En el marco de la legislación, es importante mencionar la ley de 2019 denominada “Aprender haciendo para incentivar la oferta de primer empleo a jóvenes en el sector privado”. Este instrumento plantea la definición, el objetivo y las medidas para fomentar el emprendimiento, la innovación y la generación de empleo en las generaciones juveniles del país. Así también, propone criterios para la articulación del trabajo con la formación técnica y la capacitación profesional correspondiente.

La ley tiene el propósito de incentivar por medio de un instrumento legal (Ley del Primer Empleo) las condiciones políticas, jurídicas e institucionales para insertar a los jóvenes en la actividad económica nacional, a partir de diferentes estrategias, alianzas y convenios que lleven a apuntalar el potencial productivo de la juventud panameña y desarrollar el mercado interno de ese país.

4.12. República Dominicana

La legislación dominicana sobre el trabajo y el empleo juvenil involucra principalmente la Carta Magna de la República con una ley sobre la juventud y una ley sobre emprendimiento, que articula la generación de empleo por la vía de pequeñas y medianas empresas con la facilitación de iniciativas particulares emprendedores.

La Constitución nacional parte, para su consideración del trabajo y empleo juvenil, de la cuestión del derecho de familia, donde se reconoce y establece a los jóvenes, a nivel amplio, como actores del desarrollo nacional. Por lo tanto, en lo que respecta al articulado sobre el trabajo, estos están comprendidos en las declaraciones de principio y están también envueltos en las acciones tendientes a la sostenibilidad.

República Dominicana establece en la misma Carta Magna la centralidad de los jóvenes en el desarrollo económico nacional. Además, plantea que el trabajo y el empleo constituyen un derecho, una obligación y tienen una función social. La economía misma, basada en la economía de mercado, reconoce la importancia del trabajo para el desarrollo sostenible.

En materia legislativa destaca en primer término la Ley General de Juventud. Esta ley es un instrumento que contiene específicamente puntos sobre el trabajo y el empleo, proponiendo su promoción y la formación para sus efectos. La Ley de la Juventud promueve la inserción en el empleo y genera las garantías, y también incentiva las condiciones para la integración social por la vía del empleo. Prevé asimismo conjugar las prescripciones de esta norma con la política pública de trabajo y capacitación para el empleo que involucra a los jóvenes.

Sin embargo, a pesar de los objetivos de esta ley, los jóvenes que han culminado sus estudios universitarios siguen enfrentando dificultades para acceder oportunamente a empleos, a causa de la brecha existente entre las competencias adquiridas, las expectativas salariales y los perfiles demandados por el sector productivo y la remuneración que ofrecen. De todos modos, el sector público ha impulsado acciones para elevar el nivel formativo de la población joven, como el otorgamiento de becas y la promoción de programas de pasantías (Darwin y Pimentel, 2017).

También en materia legislativa es destacable la Ley de Emprendimiento. Esta norma expone el objeto, el ámbito y los objetivos respecto de la promoción del trabajo, el empleo y las actividades económicas en la economía dominicana. Se extraen de sus disposiciones los principios generales que, como objetivos, persiguen la dinamización del mercado y el desarrollo económico.

Si bien esta ley es un instrumento legal que no incluye específicamente a la juventud como actor sujeto y objeto de las medidas previstas para la promoción del emprendimiento, los términos genéricos que establece permiten a toda persona que no pertenezca a la población

infantil y adolescente acogerse a los incentivos y beneficios en un proceso de dinamización de los diferentes actores económicos.

Se han identificado, sin embargo, algunos desafíos en torno a la facilitación de procesos emprendedores en el país, con el propósito de fortalecer su contribución al crecimiento económico. Entre ellos, se ha subrayado la necesidad de implementar en la educación primaria y secundaria asignaturas con contenidos que mejoren las competencias emprendedoras de los estudiantes. De igual manera, considerando la dificultad de contar con información empresarial actualizada que permita identificar oportunidades de emprendimiento, se ha recomendado desarrollar una política de generación de conocimiento, habilitando una disponibilidad de información actualizada de desempeño de los distintos sectores económicos. Esto permitiría reducir la brecha de conocimiento que, hasta la actualidad, existe entre las grandes compañías y las pymes en la República Dominicana (Barrero, Moreno y Villamizar, 2019).

4.13. Análisis comparado de los marcos legales nacionales

A modo panorámico, se observa que casi todos los países bajo estudio poseen en sus respectivas constituciones nacionales artículos referidos al trabajo o al empleo, con el fin de establecer un marco jurídico que resguarde su ejercicio y posibilite su relativa protección. Con respecto a una Ley de la Juventud, la distribución es menos homogénea, ya que aún existen países que no cuentan con una ley que promueva un abordaje legal específico para este sector de la población. Asimismo, la Ley de Empleo Juvenil dista de existir en todos los países, donde, en su mayoría, con lo que se cuenta es con una Ley del Emprendimiento, destinada a fomentar normativamente la creación y el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas.

Argentina, Cuba y Guatemala no presentan en sus respectivas cartas magnas artículos referidos específicamente a la población joven. En aquellos referidos al trabajo, no obstante, se habla de protección del empleo o trabajo, al tiempo que buscan otorgar a los trabajadores derechos asociados al ejercicio del trabajo y a la situación de despido, así como a la sindicalización y organización de trabajadores.

Por su parte, Colombia, México, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica cuentan con dispositivos legales que enmarcan legalmente tanto la protección del empleo de la población juvenil como algunas directivas específicas que orienten las acciones del Estado tendientes a la promoción del desarrollo de la juventud. En ese sentido, El Salvador, por ejemplo, destaca en su Ley General de Juventud que el Estado debe llevar adelante políticas públicas, programas y estrategias para el desarrollo integral de la juventud y su vinculación a la participación en los distintos ámbitos de la vida nacional. Al compararse con la Ley de la Juventud de Colombia, puede verse que esta promueve, en mayor medida, la inserción económica de este sector poblacional, al subrayar la necesidad de garantizar el acceso a sistemas de intermediación laboral, créditos y subsidios, entre otras medidas económicas de apoyo a la juventud.

México se halla en una posición intermedia entre estos países, ya que, en sentido estricto, una ley nacional para la juventud solo se halla en estado de proyecto. Sin embargo, el Estado de México sí posee una ley de este tipo, en la cual se destacan, principalmente, tres derechos

o instancias asociados a la protección y promoción de la juventud: primero, los derechos sociales, promoviendo una educación integral y de calidad que fomente los valores y que, también, sea adecuada al mercado laboral; segundo, los derechos económicos, resaltando la necesidad del acceso al empleo digno con un salario justo; y tercero, políticas públicas orientadas a los jóvenes, enfocándose en la vinculación de la educación, la capacitación, el mercado laboral y el acceso a créditos.

En el caso de Honduras, este país posee la Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud. Por sus características, se trata de una ley que aborda las distintas dimensiones de la vida de la población juvenil, que se define entre los 12 y 30 años. En esta ley se establecen artículos explícitamente orientados a la protección del empleo juvenil, por lo que constituye una de las leyes más completas a este respecto, en comparación con los demás países bajo estudio.

En una posición similar se halla la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, la cual posee como uno de sus propósitos principales impulsar una política de promoción del empleo juvenil, así como fortalecer la creación de pequeñas y medianas empresas por parte de los jóvenes de dicho país.

Es en esta línea donde se inscribe la mayoría de las leyes de emprendimiento de los países estudiados. Colombia, por ejemplo, además de la ley destinada a la juventud, posee una ley específica de empleo y emprendimiento juvenil. Esta ley persigue el objetivo de apuntalar el mercado laboral con la fuerza laboral juvenil, y propone, también, medidas económicas que faciliten y fomenten la apertura de pequeñas empresas por parte de personas naturales de hasta 35 años.

En Cuba, la ley más directamente relacionada con el emprendimiento concierne a un decreto ley sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia, el cual consiste en un mecanismo legal de formalización, regulación e incentivo del trabajo independiente en el país. A su vez, el decreto ley sobre las micro, pequeñas y medianas empresas se erige como un instrumento legal apto para la promoción, el fomento y el desarrollo de iniciativas económicas emergentes.

Costa Rica, por su parte, cuenta con una Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas. Esta ley apuntala un determinado marco normativo que promueve un sistema estratégico integrado de desarrollo, el cual debería permitir el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas. En ese sentido, la ley pretende posicionar a las pymes como sector protagónico en el proceso de desarrollo económico y social del país, aunque no establezca criterios explícitos para la juventud.

Por último, la Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento de El Salvador presenta particularidades significativas. Esta ley busca articular de manera explícita la educación escolar con la promoción del emprendimiento, la innovación y la generación de empleo, enfatizando la inclusión de la población en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad. Teniendo el principio de justicia social como principio fundamental, esta ley posiciona al Estado como actor activo en la orientación de la economía en el país, velando por la igualdad efectiva de los derechos en todos los sectores de la población.

Capítulo 5

Políticas públicas para fomentar el empleo y emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe



5.1. Introducción

El objetivo del capítulo es realizar una actualización sobre el estado de situación de los programas vinculados al mercado de trabajo focalizados en los jóvenes mediante un relevamiento de la manera más exhaustiva posible con base en la información pública de las instituciones y organismos involucrados. En este sentido, la revisión se orientó a seleccionar los programas de empleo juvenil de los países de la región que estuvieran vigentes en la actualidad, restringiéndose únicamente a aquellos cuyo origen se gesta en la órbita pública (si bien muchos de ellos involucran al sector privado) y que se orientan exclusivamente a la población joven³. A su vez, se resumen los programas o políticas que tienen lugar a nivel nacional, no aquellos específicos que llevan adelante determinados Estados o regiones de determinado país. Este registro puede constituir una aproximación a los programas que ponen foco en la empleabilidad de los jóvenes, con miras a mejorar la discusión sobre el problema y obtener un panorama general que permita avanzar en el planteo de algunos elementos para mejorar las políticas focalizadas en esta población.

El capítulo luego de esta introducción se organiza como sigue: en la sección siguiente se realiza una revisión de los programas de fomento del empleo y emprendimiento juvenil en

³ Esto es, quedan excluidos programas o políticas que cubren a toda la población en edad de trabajar.

los países considerados; posteriormente, se presenta la respuesta de algunos países en el marco de los programas de empleo juvenil como adaptación a la pandemia de COVID-19 como casos de estudio; por último, se realizan algunas reflexiones finales vinculadas a las lecciones aprendidas con base en la evidencia y experiencia.

5.2. Revisión de programas de empleo y emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe

Se consideró utilizar una clasificación como la que se muestra en la Figura 5.1 para incluir los diferentes programas de empleo y emprendimiento según sus características. En primer lugar, se ubican los programas que focalizan en la mejora de la empleabilidad de los jóvenes. Estos programas son los que más abundan en los países de la región y buscan satisfacer la demanda de empleo más inmediata, ofreciendo capacitación laboral a la población joven y mejoras en las condiciones de acceso al primer empleo. En segundo lugar, se contemplan programas y políticas integrales que no solamente cubren las necesidades de los jóvenes en la formación de habilidades para el mercado laboral, sino que también se combinan con las que se ofrecen desde el sistema educativo. En esta categoría se encuentran las iniciativas relacionadas con la formación dual o de alternancia entre el sector educativo y el trabajo, así como programas o políticas que buscan complementar el avance y la culminación de niveles educativos y facilitar el acceso al mercado de trabajo. Por último, se contemplan aquellas iniciativas vinculadas a la provisión de servicios de información e intermediación laboral que promuevan un mejor puente entre la demanda y la oferta laboral por parte de los jóvenes que buscan insertarse en el mercado.

Figura 5.1. Esquema de clasificación para los programas de empleo juvenil



5.2.1. Foco en la mejora de la empleabilidad de los jóvenes

5.2.1.1. En el empleo dependiente

Capacitación

En esta categoría se incluyen aquellos programas que tienen como propósito potenciar la oferta laboral juvenil a través de intervenciones educativas de carácter posformal. Estas intervenciones educativas adquieren el carácter de capacitación laboral o formación para el trabajo. Este tipo de programas son muy frecuentes en el abanico de opciones de promoción del empleo juvenil de los países estudiados.

Estos se distinguen de la formación dual o en alternancia, que se analiza en el apartado 5.2.2, principalmente en que en los programas de capacitación no existe necesariamente un acuerdo tripartito entre las empresas, el Estado y los centros educativos, son de menor duración (menos de un año, en tanto la educación en formato de alternancia tiene una duración de 1 a 4 años en promedio) y no siempre cuentan con una evaluación formal de competencias adquiridas ni con una certificación reconocida por la industria. Asimismo, la formación de habilidades es específica para el puesto laboral de forma tradicional y no necesariamente se desarrollan competencias generales que se utilicen más allá del puesto de trabajo, esto es, aquellas que buscan desarrollar habilidades transversales transferibles a diferentes empleos, como sí ocurre en el caso de la formación dual.

No obstante, si bien tradicionalmente este tipo de programas apunta a desarrollar las habilidades duras o capacitación directa para el trabajo, han surgido múltiples programas que combinan el desarrollo de habilidades duras (son aquellas que se vinculan directamente con el conocimiento) y blandas (entendiéndose por ellas las habilidades socioemocionales, para la vida y el trabajo), siendo por lo tanto más completos en la formación en la actualidad.

Entre los programas que apuntan a fortalecer fundamentalmente las capacidades duras pueden destacarse Jóvenes Construyendo Futuro de Honduras, dirigido a los jóvenes de entre 18 y 29 años que no trabajan ni estudian, a quienes se les ofrece capacitación laboral y obtención de incentivos económicos. Asimismo, está el ejemplo del programa ProJoven, que tuvo su primera fase entre 2014 y 2017 y tiene su segunda en implementación durante 2018-2021. El programa, implementado por la Fundación Suiza para la Cooperación Técnica (Swisscontact), se propone ofrecer capacitación y formación profesional de calidad a los jóvenes de entre 16 y 30 años en situación de vulnerabilidad, que responda a las necesidades del mercado laboral y facilite la empleabilidad de los jóvenes beneficiarios.

Para ello se propicia trabajar en articulación sectorial, de modo de adecuar la oferta formativa a la demanda del mercado laboral de sectores dinámicos, como son la construcción y el turismo. En el programa Te Sumo de Argentina se fomenta la inserción laboral de jóvenes de entre 18 y 24 años con nivel de secundaria completa y en situación de desempleo, en empresas mipymes. Te Sumo cubre la mayor parte del salario de un trabajo de 4 horas diarias o 20 semanales en los primeros 6 meses del trabajador que se diferencia según el tamaño de la empresa, otorgando beneficios a las empresas patrocinadoras que contemplan la reducción de aportes y contribuciones con un plazo de hasta 12 meses. Puede existir entrenamiento en la propia empresa y el programa aporta un monto diferencial por este concepto, aunque no existe relación laboral durante la capacitación.

De manera similar, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro de México atiende a jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan en procura de desarrollar los hábitos y competencias laborales mediante su vinculación con empresas e instituciones. Como contraparte de la capacitación que el aprendiz recibe y del involucramiento en las actividades en el "centro de trabajo" escogido, el Gobierno le otorga un aporte monetario mensual. El personal del programa realiza visitas periódicas para validar que la capacitación se esté llevando a cabo de manera adecuada. En este caso, además de un apoyo monetario, los becarios reciben un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo durante el período de permanencia en el programa.

En Colombia, a través del programa Estado Joven, coordinado por el Ministerio de Trabajo, se promueven las prácticas en empresas públicas en jóvenes de entre 15 y 28 años durante un máximo de 5 meses con un máximo de 38 horas semanales, con certificación de práctica laboral de la experiencia profesional y la obtención de un auxilio mensual equivalente a un salario mínimo legal vigente.

En Guatemala, el Programa de Empoderamiento Económico de Jóvenes y Mujeres Indígenas, implementado por Swisscontact, se propone facilitar el mejoramiento de la vida de los jóvenes y mujeres a través del acceso a formación técnica y profesional. Como ejemplo, en 2019, se ha logrado que 135 jóvenes se gradúen en cursos cortos en ocupaciones técnicas, mejorando sus habilidades para la empleabilidad, y que 47 jóvenes certifiquen sus competencias en ocupaciones de carpintería, soldadura y peluquería, entre otros resultados.

El programa Oportunidad 14-24, lanzado en 2020 por Presidencia de República Dominicana, es un programa de formación técnico-vocacional y reinserción laboral y social de jóvenes en situación de vulnerabilidad de entre 14 y 24 años. El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) es el encargado de proveer de capacitación laboral a los participantes con salidas técnico-ocupacionales requeridas por la estructura productiva local. A su vez, se contempla un subsidio económico mientras el participante permanezca en el programa, para eliminar barreras de acceso tales como transporte, uniformes y alimentación. Si bien el programa inició con cobertura en determinadas regiones del país, la meta es extenderlo a todo el territorio nacional. El programa cuenta con apoyo de varios organismos internacionales de Naciones Unidas, como ser PNUD, UNFPA y UNICEF. A su vez, fuera de la órbita de este programa, el INFOTEP brinda capacitación técnica a jóvenes de todo el país para su inserción en el mercado laboral (cursos de electrónica, informática, contabilidad, visitador médico, ventas y mercadeo, entre otros). Su implementación es a través de los Centros Operativos del Sistema (COS), organizaciones no gubernamentales ubicadas en el territorio nacional.

En Belice, el Programa de Aprendizaje Juvenil y Desarrollo Empresarial, del Ministerio de Juventud, Deporte y Gobernanza Electrónica, ofrece un servicio práctico de capacitación en áreas como plomería, reparación de aires acondicionados, eléctrica, mecánica y preparación de alimentos. El programa se dirige a jóvenes en riesgo de entre 16 y 29 años de todo el país, así como madres solteras y jóvenes en conflicto con la ley, y ofrece además un estipendio económico para apoyar la búsqueda de oficios. Finalizada la capacitación, los jóvenes obtienen una certificación acreditada por el Instituto de Educación y Formación Técnica y Profesional (ITVET).

A su vez, se cuenta con un amplio abanico de programas que buscan promover las habilidades relacionadas con el conocimiento, pero también las vinculadas con las habilidades blandas, las que trascienden un puesto de trabajo específico.

En Panamá, el programa Aprender Haciendo busca la inclusión laboral a través de pasantías y capacitación. Previo al período de pasantía, se ofrece a los jóvenes participantes capacitación para el fortalecimiento de habilidades blandas para el empleo, facilitadas por psicólogos o trabajadores sociales. Estas capacitaciones incluyen temas como liderazgo, inteligencia emocional, trabajo en equipo, manejo de la frustración, emprendimiento, educación financiera y manejo de relaciones humanas, entre otras. Se ofrecen pasantías laborales de tres meses de duración en las que los jóvenes reciben, en un entorno empresarial, supervisión y guía de especialistas, preparándolos para la inserción en el mercado laboral. Durante este período, los jóvenes participantes reciben del Gobierno (MITRADEL) un apoyo monetario como aporte para el pago del salario mínimo correspondiente al trabajo realizado. La diferencia entre el aporte del MITRADEL y el monto del salario mínimo es pagado por la empresa participante del proyecto. Las empresas participantes en el programa tienen el deber de informar cada quince días a la contraparte del Gobierno (Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral-MITRADEL) sobre la asistencia, desempeño y evolución del pasante, para contar con un seguimiento, evaluación e incluso asesoría personalizada si el participante lo requiere. Se estimula a las empresas a la ampliación de su planta de producción mediante incentivos fiscales durante la contratación de los jóvenes. En caso de contratación, las empresas recibirán por el período de tres meses luego de haber culminado la fase de pasantía laboral un incentivo equivalente al doble del salario mínimo mensual correspondiente.

En Colombia, Formándonos para el Futuro está orientado a víctimas del conflicto armado colombiano que sean mayores de 18 años o que hayan alcanzado hasta noveno grado en el sistema educativo, aunque principalmente participa la población joven. El Ministerio de Trabajo, junto con la OIT, se estableció como meta que los beneficiarios fortalezcan las competencias laborales y complementarias para mitigar las barreras que les impiden acceder al empleo, proveyendo formación técnico laboral y formación en habilidades blandas, protección social, *networking*, asociatividad y manejo de herramientas informáticas básicas de Office. Deben contar con una *tablet* o una computadora y se otorga un estipendio mensual para conectividad, un bono de canasta mensual, un kit escolar (útiles escolares y ropa escolar) y un kit de bioseguridad (alcohol, gel antibacterial y tapabocas).

El programa JóvenES con Todo de El Salvador es un ejemplo que combina ambas formaciones. Los participantes deben cursar primero el “módulo de habilidades y competencias para la vida y el trabajo”, para luego pasar a beneficiarse de la formación técnica del “módulo de empleabilidad”. El “módulo de habilidades y competencias para la vida y el trabajo” ofrece formación a sus beneficiarios sobre sus derechos cívicos, políticos, sociales, económicos y culturales y sobre salud sexual y reproductiva, a fin de fomentar ciudadanos críticos y proactivos. Luego, en el “módulo de empleabilidad” se ofrece formación técnica profesional y certificación de competencias por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP).

A través de su “módulo de empleo” se propone asegurar una mayor disponibilidad de puestos de trabajo y la integración de jóvenes a estos, a través de la creación directa de oportunidades de empleo público temporal. Se les concede un estipendio de alimentación y transporte, con el fin de asegurar la permanencia de los participantes en el programa. Del entramado interinstitucional en el que se enmarca el programa, este módulo se encuentra bajo supervisión del Ministerio de Trabajo y Protección Social (MTPS). Este programa es un ejemplo de iniciativa integral o comprehensiva, en la medida en que hay una estructura de

prestaciones organizadas en módulos, que pueden ser aplicadas y combinadas de forma diferenciada y personalizada según el perfil y la situación de cada participante.

En el marco de la Política Nacional de Formación Profesional de El Salvador, el INSAFORP coordina otras tantas iniciativas de formación para jóvenes que combinan tanto formación vocacional y en habilidades para la vida y el trabajo como formación técnica específica (Programa Empresa-Centro, Caminos de la Juventud, entre otros). La evaluación de resultados cualitativa, con base en encuestas y grupos focales, obtiene una valoración general altamente positiva del programa y de la formación de habilidades y competencias para la vida y el trabajo, y satisfactoria sobre el cumplimiento de los objetivos (SETEPLAN, 2019).

Por otro lado, en el marco del Plan Nacional de Formación en Programación, se desarrolla Argentina Programa, por medio del cual se realiza una capacitación organizada en dos etapas. Con la primera se obtiene certificación gratuita y virtual a personas mayores de 17 años para aprender a programar a un nivel básico (SéProgramar), cuya duración es de dos meses y tiene una carga de 60 horas semanales, y la segunda etapa, que dura siete meses, permite capacitarse para alcanzar el nivel de programador web *full stack junior* (YoProgramo). Adicionalmente, otorga una tarjeta para lograr financiar una computadora si el joven aprobó la primera etapa y se encuentra cursando la segunda. Este programa se lleva a cabo por parte del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Cámara Argentina de la Industria de Software (CESSI), y en 2020 y 2021 se ha adjudicado con criterios federales y perspectivas de género.

Durante 2021, el programa Puentes/Rural For Young People fue lanzado como iniciativa de varias instituciones (ICCO América Latina, Manqa, Miga, El Lab, Fundación PT y CASM) y con apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes de entre 16 y 35 años de las zonas rurales y periurbanas de Colombia, Honduras y Bolivia. Entre otros cometidos, el proyecto, con un horizonte de tres años, se propone brindar un programa integral de capacitación y habilidades blandas en los sectores de gastronomía y hotelería. El enfoque al que apunta el programa es el de la valorización de la producción local y las dietas saludables y sostenibles, y la integración urbano-rural para ingresar al mercado laboral.

Finalmente, el programa Empléate en Costa Rica es una modalidad público-privada que lidera el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social bajo la órbita del Programa Nacional de Empleo (PRONAE). Ofrece un apoyo económico para mayores de 15 años para obtener capacitación en áreas consideradas relevantes para acceder al trabajo y desarrollar capacidades. De este modo, promueve la inserción laboral y fomenta el desarrollo de habilidades blandas.

Oportunidades de primer empleo

En esta categoría se agrupan aquellas intervenciones que tienen como objetivo mitigar las barreras de la demanda laboral a las que se enfrentan los jóvenes en el momento de acceder por primera vez al mercado de trabajo. Concretamente, se agrupan aquellos programas que estimulan la demanda laboral privada vía subsidios al salario o disminución de costos y al fomento de las oportunidades de empleo temporal en programas de empleo público. Estas propuestas tienen la ventaja de propiciar la generación de un vínculo entre los jóvenes y el sector formal de empleo, con la intención de mejorar su vínculo en términos de perdurabilidad. Se ha encontrado que algunas de las propuestas se institucionali-

zan mediante leyes o reglamentaciones, principalmente reglamentando las condiciones de contratación de la población joven, y otras se plantean a través de programas específicos que buscan acompañar a los jóvenes en esta instancia. En todos los casos, se busca alentar a la contratación más inmediata y prioritaria de jóvenes considerando regímenes especiales de contratación que otorgan beneficios en términos de disminuir los costos a las empresas.

En este sentido, el programa salvadoreño que surge del convenio entre el Ministerio de Trabajo y Protección Social (MTPS) y ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) tiene como objetivo mitigar el impacto del desplazamiento forzado brindando oportunidades de empleo formal que faciliten la integración de los jóvenes de entre 18 y 29 años en las comunidades que los acogen. En este caso, el MTPS se hace cargo de los estipendios correspondientes a tres meses de trabajo más costos de seguridad social, y la empresa privada paga por los tres meses siguientes un salario mínimo más seguridad social, haciendo un total de seis meses de duración del participante dentro del programa.

El programa Insértate de República Dominicana surge con el propósito de mitigar la problemática de las bajas oportunidades de primer empleo, consecuencia del requerimiento de experiencia laboral al culminar la educación formal. De esta forma, Insértate contribuye a que los jóvenes dominicanos obtengan una primera experiencia laboral, ofreciendo pasantías en instituciones públicas y privadas, en modalidad remunerada y con una duración de tres meses. Si bien es un programa dirigido a jóvenes, las pasantías están destinadas exclusivamente a jóvenes estudiantes universitarios o técnicos profesionales.

El programa Mi Primer Empleo de Costa Rica es otro ejemplo de una modalidad de este tipo, ya que promueve la contratación de población joven en el sector productivo nacional. De esta forma, el programa promueve la creación de nuevas oportunidades laborales, para que los jóvenes adquieran nuevas capacidades y experiencias y mejoren sus posibilidades de acceder a empleos de calidad. Los beneficiarios reciben capacitación en habilidades blandas, como ser cohesión grupal, comunicación oral y escrita, educación financiera básica, elaboración de *curriculum vitae*, preparación para entrevistas de trabajo, etc. El Estado otorga un beneficio económico a las empresas que se inscriben en el programa y aumentan su planilla de personal. Esto a su vez es un incentivo para que las empresas formen a los trabajadores de acuerdo con sus necesidades.

De manera similar, con la Beca Primer Empleo de Guatemala se atiende a población joven de entre 16 y 25 años del área urbana y rural en situación de desempleo y en condición de pobreza. El programa pretende impulsar la integración en el mercado laboral formal de estos jóvenes a través de la contratación temporal en calidad de aprendices por un período máximo de cinco meses, de modo tal que la promoción de conocimientos y habilidades *in situ* generen oportunidades para insertarse en el mercado laboral formal. Los jóvenes reciben del empleador un pago equivalente al 40% del salario mínimo vigente, además de la transferencia monetaria condicionada que forma parte del programa.

En el programa Padrino Empresario de Panamá, los jóvenes expuestos a situación de riesgo social cuyas edades oscilan entre los 15 y los 17 años reciben capacitación laboral dentro de una empresa patrocinadora del programa en áreas administrativas, como ser contabilidad, introducción de datos en sistemas informáticos, tareas de recepcionista, archivo y mensajería interna y externa, para que una vez que culminen los estudios se incorporen a la empresa. Los jóvenes reciben una beca mensual por el trabajo, además de un bono

de alimentación y transporte (dependiendo la empresa). Las empresas patrocinadoras posibilitan que los jóvenes asistan a la empresa en jornadas entre 4 y 6 horas diarias durante cinco días a la semana y como contraparte reciben beneficios como deducción de estos pagos realizados a los participantes en un 100% del impuesto sobre la renta.

De manera similar, Mi Primer Trabajo cubre a la población joven de entre 16 y 29 años que residen en la Ciudad de México. Tienen prioridad quienes carecen de experiencia laboral y están desempleados, ofreciendo capacitación y compensación económica.

5.2.1.2. El autoempleo o empleo independiente

En esta categoría se agrupan aquellas intervenciones que se proponen promover la iniciativa de los jóvenes en los negocios, a través tanto de incentivos monetarios como de apoyo técnico y *know-how* para desarrollar actividades de autoempleo.

En relación con el financiamiento, las estrategias se proponen intentar contrarrestar los problemas que esta población joven enfrenta. Se destacan dos en particular: i) el acceso al crédito a la masa joven, debido a que se ve mermado por factores relativos al nulo o poco historial crediticio, e ii) que el acceso a estos fondos generalmente está dirigido a personas de mayor experiencia y formación, que también suelen ser los de más edad.

En El Salvador el programa JóvenES con Todo, a través de su “módulo de emprendimiento”, promueve el desarrollo de emprendimientos y la generación de iniciativas de jóvenes emprendedores, tanto por criterios de oportunidad como de necesidad. También provee de capital semilla a los jóvenes que quieren iniciar su negocio o mejorarlo. Del conjunto de instituciones que forman parte del programa, este módulo corresponde a la órbita de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE). Adicionalmente, en el marco del Programa de Formación para Jóvenes en El Salvador, en su subprograma Caminos de la Juventud los jóvenes reciben formación en emprendedurismo. Por su parte, el programa Juventud Emprende se propone generar y consolidar negocios emergentes en el marco de las micro y pequeñas empresas lideradas por jóvenes. Abarca acciones estratégicas en varios frentes posibles: asesoramiento para crear empresas, formación emprendedora, desarrollo de sinergias y redes, apoyo en la gestión de financiamiento y facilitación para participar en espacios de comercialización.

En México el programa Fábricas de Economía Solidaria busca apoyar estrategias económicas y sociales impulsadas por jóvenes y sustentadas en la economía social y solidaria. Para ello, pone a disposición espacios físicos para la creación, desarrollo y consolidación de emprendimientos colectivos y de experiencias de innovación económica y social; a la vez que realiza acompañamiento solidario a través de capacitación técnica, salud emocional, seguimiento de proyectos, etc.

La Red de Estrategias de Economía Social (REDES) es otra estrategia mexicana que busca, a través de acciones de educación e inclusión económica y financiera, contribuir al desarrollo de una cultura económica de emprendimiento de las personas jóvenes. Tiene dos componentes principales. Por un lado, un modelo de capacitación, que brinda formación y herramientas para el diseño de proyectos de economía social (RAICEES-Ruta de Acompañamiento para la Innovación y Creación de Emprendimientos en Economía Social). Por otro lado, un capital semilla que busca apoyar a las personas jóvenes a iniciar o fortalecer pro-

yectos productivos e ideas innovadoras con un enfoque en economía social y que apueste al desarrollo local (SEMILLAS).

El Programa PREMDE de República Dominicana es un programa de apoyo a la cultura innovadora y emprendedora de la población joven dominicana. Se focaliza en dos grandes acciones. Por un lado, facilitar el acceso al crédito y el aporte de capital semilla. De esta forma, se pretende apoyar financieramente propuestas que de manera general impacten en distintas áreas productivas del país, aportando soluciones a problemáticas pertinentes, contribuyendo a la creación de nuevos productos o servicios, o brindando mejoras tecnológicas que propicien un mayor crecimiento y desarrollo económico. Por otro lado, se propone ampliar y potenciar las redes de los jóvenes emprendedores incentivando el vínculo de estos jóvenes con el talento innovador emprendedor, ya sea con instituciones referentes para gestionar recursos económicos, como con el personal académico con competencias en la ejecución de proyectos.

Otro programa dominicano de fomento al emprendimiento de las personas jóvenes es Juventud Despega, que presenta tres estrategias. Primero, la coordinación de charlas, seminarios y conferencias en temas de emprendimiento, innovación y negocios, para potenciar la inspiración de las personas jóvenes en estos temas. Segundo, el impulso a las iniciativas empresariales juveniles, apoyando la formación continua en planes de negocios y capacitación como una apuesta para elevar la competitividad de esta población. En tercer lugar, el potenciamiento de las redes y sinergias a través de la organización de ferias de emprendimiento, en las cuales los jóvenes emprendedores tengan la oportunidad de beneficiarse (mediante el acceso a becas de estudios o a asesorías para poner en marcha sus ideas).

El programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo de Argentina brinda, entre otros componentes, apoyo para que jóvenes en condiciones de vulnerabilidad de entre 18 y 24 años (se apunta a 540.000 jóvenes en estas condiciones), que no hayan completado el nivel primario o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados, puedan desarrollar un proyecto de manera independiente. En este caso se brinda a los jóvenes un curso de gestión empresarial y asistencia especializada para la elaboración de un plan de negocio. Una vez aprobado el plan, se brinda asistencia legal, técnica y financiera para que lo implementen. Este programa cuenta con una evaluación de seguimiento de los beneficiarios por tipo de prestación, obteniendo un incremento en la participación en los componentes de formación profesional y entrenamiento para el trabajo y de la inserción laboral asalariada (hasta el año 2015). Adicionalmente, como principales resultados se tiene a través de la evaluación de impacto del programa que la probabilidad de inserción en un empleo asalariado registrado se incrementa en tres puntos porcentuales para el grupo de beneficiarios del componente de formación profesional en comparación con el de no beneficiarios, y que aumenta la probabilidad de inserción laboral formal debido al componente relacionado con las acciones de entrenamiento para el trabajo en 14 puntos porcentuales (MTSS, 2015).

A su vez, el programa AgroEmprende "Innovando en el territorio" es un programa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina de apoyo al trabajo independiente de jóvenes rurales de entre 18 y 40 años. El programa se propone acompañar en la formulación de negocios y dar acceso a recursos para la puesta en marcha o el fortalecimiento de emprendimientos agroindustriales de jóvenes rurales. Partiendo de una convocatoria a proyectos productivos, se ofrece capacitación en emprendimiento y asistencia técnica a los titulares de los proyectos para mejorar la sustentabilidad de estos a lo largo del tiempo.

Los proyectos seleccionados son premiados con un reconocimiento económico y acompañamiento durante un año⁴.

El Programa de Empleo y Emprendimiento Juvenil, impulsado por el BCIE, es otro ejemplo de programa que, entre sus múltiples propósitos, se propone apoyar a los jóvenes a desarrollar competencias laborales básicas y de emprendimiento para jóvenes, aumentar sus oportunidades laborales y de emprendimiento, y reducir sus factores de riesgo. Está dirigido a jóvenes de entre 16 y 29 años, sin experiencia laboral relevante ni empleo formal, que no estudian en el turno diurno y que pueden encontrarse en situaciones de riesgo social o vulnerabilidad. Los proyectos que se financien bajo este programa deberán facilitar el empleo y emprendimiento formales de jóvenes, que deberán incluir: (i) entrenamiento en habilidades para la vida, (ii) orientación para el trabajo formal y el emprendimiento formal, e (iii) inserción laboral y emprendimiento formales. La inserción laboral tendrá la finalidad de desarrollar actitudes, conocimientos y habilidades similares a las que se requieren para desempeñarse en ámbitos laborales formales. El emprendimiento tendrá la finalidad de poner en operación o ampliar empresas juveniles formales.

El programa Emprendedores Juveniles de Nicaragua (EJN) es otro programa que tiene como objetivo desarrollar el espíritu emprendedor de la población joven. Fundado en 1991, surge como una filial en el país de Junior Achievement International (JAI) y es coordinado actualmente por el Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE). Los ejes de trabajo del programa son el fomento a la creación de nuevos emprendimientos, la capacitación de los jóvenes en educación financiera para el desarrollo de aptitudes y manejo personal de sus finanzas, y el desarrollo de habilidades técnicas que los ayudarán a convertirse en emprendedores.

En Colombia, se ha implementado la línea de crédito lanzada a comienzos del 2021 por el Banco Agrario de Colombia, a través de la cual se pretende apoyar a los jóvenes en el financiamiento de sus proyectos y emprendimientos agropecuarios o agroindustriales. El programa está destinado especialmente a jóvenes de 18 a 28 años, estudiantes del último semestre o egresados de carreras técnicas o tecnológicas agropecuarias e ingenierías afines. La línea de crédito se da a tasas preferenciales y contempla hasta el 100% de cobertura en la financiación de los costos directos de los proyectos y períodos de gracias de hasta doce meses. A su vez, los plazos contemplados son de hasta tres años si el crédito es para capital de trabajo y de hasta cinco años si es para inversión.

Adicionalmente, existen otras iniciativas como el Programa CEmprende y la Red de Jóvenes Empresarios, ambos con el propósito de fortalecer el emprendimiento en los jóvenes colombianos y promover acciones que permitan generar cultura y espíritu emprendedor. Por un lado, el proyecto CEmprende es un programa piloto de formación virtual en emprendimiento que busca hacer uso de la tecnología como herramienta para fortalecer habilidades para el emprendimiento en adolescentes (de 14 a 17 años), jóvenes (entre 18 y 21 años) y educadores. Por otro lado, la Red de Jóvenes Empresarios tiene como objetivo fortalecer las competencias y habilidades para el emprendimiento de los jóvenes entre 14 y 28 años. La Red se propone propiciar distintos espacios de crecimiento para los jóvenes, como ser diagnósticos vocacionales (para jóvenes de 14 a 18 años), planes de crecimiento enfocados en la identificación de habilidades para el emprendimiento (jóvenes de 18 a 28 años),

⁴ El programa surge en 2017, pero no puede verificarse en páginas oficiales si aún sigue vigente.

coordinación de paneles inspiradores y talleres, *workshops* de emprendimiento, y eventos (*meetups*) para facilitar el encuentro entre emprendedores, proveedores, empresarios y clientes, entre otras acciones.

En Guatemala, el Programa de Empoderamiento Económico de Jóvenes y Mujeres Indígenas, implementado por Swisscontact y financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), se propone facilitar el mejoramiento de la vida de jóvenes y mujeres a través del desarrollo de nuevos emprendimientos, el mejoramiento de emprendimientos existentes y promoviendo que jóvenes en formación técnica y profesional generen emprendimientos de autoempleo. Esto se logra a través de la promoción del emprendimiento sostenible y de la inclusión financiera. Como ejemplo, en 2019 se tuvieron, entre otros resultados, 530 jóvenes sensibilizados en emprendimientos participando en talleres, y 60 emprendedores accedieron a servicios de *coaching* empresarial a través de asesores certificados.

En Belice, el Programa RET de la organización no gubernamental RET Internacional (Refugee Education Trust) tiene como propósito proporcionar oportunidades de creación de empleo a los jóvenes en riesgo como alternativa a la delincuencia y la violencia. En colaboración con los empresarios locales, los jóvenes reciben apoyo para desarrollar planes de negocio viables, asesoramiento y asistencia en la solicitud de fondos para poner en marcha sus iniciativas y un servicio de tutoría para acompañarlos a los jóvenes empresarios en el proceso.

Cuadro 5.1. Síntesis. Programas con foco en la empleabilidad de los jóvenes

TIPO	NOMBRE DEL PROGRAMA	PAÍS
Capacitación	Jóvenes Construyendo Futuro	Honduras
	ProJoven	Honduras
	Argentina Programa	Argentina
	Te Sumo	Argentina
	Jóvenes Construyendo Futuro	México
	Oportunidad 14-24	República Dominicana
	Programa de Aprendizaje Juvenil y Apoyo Empresarial	Belice
	Aprender Haciendo	Panamá
	JóvenES con Todo	El Salvador
	Estado Joven	Colombia
	Formándonos para el Futuro	Colombia
	Empoderamiento Económico de Jóvenes y Mujeres Indígenas	Guatemala
	Puentes/Rural For Young People	Colombia y Honduras
Primer empleo	Empléate	Costa Rica
	Desplazamiento forzado	El Salvador
	Insértate	República Dominicana
	Mi Primer Empleo	Costa Rica
	Beca Primer Empleo	Guatemala
	Padrino Empresario	Panamá
Mi Primer Trabajo	México	

TIPO	NOMBRE DEL PROGRAMA	PAÍS
Autoempleo o emprendedurismo	JóvenES con Todo	El Salvador
	Programa de Formación para Jóvenes-Caminos de la Juventud	El Salvador
	Juventud Emprende	El Salvador
	Fábricas de Economía Solidaria	México
	Red de Estrategias de Economía Social (REDES)	México
	PREMDE	República Dominicana
	Juventud Despega	República Dominicana
	Programa Jóvenes Más y Mejor	Argentina
	Trabajo Agroemprende "Innovando en el Territorio"	Argentina
	Empleo y Emprendimiento Juvenil	Honduras
	Emprendedores Juveniles	Nicaragua
	CEmprende	Colombia
	Red de Jóvenes Empresarios	Colombia
	Empoderamiento Económico de Jóvenes y Mujeres Indígenas	Guatemala
	Programa RET	Belice

Un mapeo de los principales programas y proyectos con sus características principales se encuentra en el Anexo A5 del documento.

5.2.2. Foco en la integralidad

Algunos programas o políticas educativas persiguen que los jóvenes continúen en el sistema educativo y que este les provea de formación específica para el trabajo. Por lo cual, en algunos casos los estudiantes alternan entre asistir a los centros educativos y desarrollar competencias en empresas para vincularse al mercado de trabajo, dando lugar a lo que también se denomina formación dual o *apprenticeships*, por su acepción en inglés. La formación en aula se ejecuta generalmente a través de institutos de educación (formal o no formal), que incluyen en sus programas desde formación en oficios hasta el desarrollo de habilidades blandas. La capacitación en el lugar de trabajo tiene dos componentes que resaltar: por un lado, la formación específica dada en un entorno laboral; y por otro, el dar comienzo a una trayectoria-vínculo laboral que se genera a partir de una experiencia formal concreta. En general, bajo la formación dual se desarrollan competencias y habilidades que van más allá de la experiencia laboral concreta, ya que permite que estas sean utilizadas en distintos contextos y puestos de trabajo, adaptándose así los jóvenes más fácilmente a entornos laborales diferentes en un contexto de cambio tecnológico cambiante.

En otros casos, si bien no es formación dual estrictamente, se busca a través de diferentes programas que los jóvenes adquieran capacitación y desarrollo de habilidades accediendo a determinadas prácticas en empresas, garantizando también la continuidad educativa. Con relación a estos programas, en general existe formación tanto de habilidades blandas como de las habilidades cognitivas que provee el sistema educativo tradicional.

Formación dual o de alternancia

Existen algunas experiencias de formación dual en los países de la región. Uno de los más relevantes es el programa de formación dual de Colombia, que cubre el nivel de educación básico, técnico y preuniversitario. La formación dual se implementa desde 2014 y está coordinada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que depende del Ministerio de Trabajo y provee de educación no formal en conjunto con empresas de los sectores de telecomunicaciones, automotores y de la industria pesada. La formación se divide en un 50% en el centro educativo y 50% en la empresa patrocinadora. Esta modalidad se ha consolidado a lo largo de los años y en la actualidad nuclea a más de 345.000 jóvenes (OIT, 2017). De acuerdo con los resultados de la evaluación de impacto de Flores-Sánchez y Vigier (2020), los jóvenes que egresan de la formación dual (Universidad de Cuenca en el período 2010-2016) obtienen un salario significativamente mayor respecto a los que asisten al modelo tradicional y su período de inserción en el mercado laboral es menor.

Adicionalmente, en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro de México los beneficiarios obtienen capacitación en aula y formación, tanto en oficios como en el desarrollo de habilidades socioemocionales y en el lugar de trabajo (empresas, negocios, talleres, instituciones de formación), durante un año. A su vez, de manera más amplia bajo el Modelo Mexicano de Formación Dual (MMFD) en once estados mexicanos se articula la formación en alternancia entre empresas y el sector educativo formal, incorporándose a nivel de bachillerato a las instituciones públicas de educación media superior. El Estado provee un salario mensual de hasta dos años de duración para los estudiantes que opten por esta modalidad educativa.

Asimismo, en el programa Empresa-Centro de El Salvador, en el marco de los Programas de Formación para Jóvenes impartidos por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), se combina formación teórica brindada por el centro de formación contratado por INSAFORP con formación práctica que se desarrolla en una empresa formadora, en un entorno laboral real. Como objetivo se plantea desarrollar acciones formativas integrales en estrecha vinculación con las necesidades del sector productivo, a efectos de, en paralelo a la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, contribuir a elevar la productividad y competitividad de las empresas. En Olmos (2017) se obtiene evidencia a favor de que el programa Empresa-Centro tiene impactos positivos en el empleo y los ingresos de los beneficiarios.

A su vez, en Guatemala existe desde 2019 una iniciativa piloto que busca implementar la formación dual en los Centros Educativos Familiares de Formación por Alternancia Dual (CEFFAD) orientada a los jóvenes de áreas rurales. En Honduras se ha llevado a cabo una experiencia similar de este tipo en la que se capacita a jóvenes de áreas rurales aisladas en la producción agrícola y artesanal de la zona en los denominados Centros Familiares Educativos para el Desarrollo de Honduras (CEFEDH).

En Honduras, el proyecto Chamba Joven, adscrito al programa Con Chamba Vivís Mejor, tiene como objetivo brindar un beneficio económico como forma de incentivo al desarrollo de capacidades laborales de jóvenes de entre 18 y 30 años, egresados de secundaria, cursando estudios universitarios o graduados en situación de desempleo. Para ello, se han forjado alianzas estratégicas entre empresas privadas, instituciones gubernamentales y unidades productivas con el objetivo de que los jóvenes puedan acceder a pasantías remuneradas de formación dual durante cinco meses en una jornada de cuatro horas diarias, sea en empresas privadas o en el sector público.

Completar ciclos educativos y realizar capacitación laboral

Existen otros programas que combinan la educación y la experiencia en el trabajo en la modalidad de pasantías o prácticas laborales en empresas. Se incluyen en este caso los que buscan que los jóvenes completen un ciclo educativo y a la vez reciban capacitación para la vida laboral.

En este sentido, el Programa Juventud y Empleo (PJE) de República Dominicana adquiere una estrategia de capacitación laboral integral. Está orientado a jóvenes entre 16 y 29 años de bajos ingresos y en riesgo social. El programa realiza una capacitación laboral teórico-práctica en salas de aula para completar su educación formal y una primera experiencia laboral mediante pasantías en empresas, por medio de la cual se busca el objetivo de mejorar la empleabilidad de la población joven de bajos ingresos. Por un lado, se brindan habilidades, conocimientos y destrezas para la ejecución de un oficio y ayuda para completar la formación educativa formal. Por otro lado, se brinda también una formación que desarrolla capacidades de integración grupal, comunicación, organización del trabajo y atención al cliente, así como de habilidades sociales para responder a diversas situaciones personales, profesionales y sociales. En una última etapa, se realizan pasantías en empresas participantes, con el objetivo de completar la formación laboral y potenciar las probabilidades de insertarse en el mercado laboral. Son pasantías laborales de dos meses en el oficio para el cual la persona joven se capacita y con posibilidad de ser contratado por la empresa. Este programa se caracteriza por ser una iniciativa de naturaleza integral o comprehensiva, en la medida en que conjuga capacitación, pasantía laboral y servicio de intermediación laboral.

Por otro lado, el programa que se lleva a cabo en los centros de Formación Quédate en Guatemala busca proporcionar servicios de educación secundaria y técnica a jóvenes que retornan al país o que tienen deseos de migrar de forma tal de entregarles herramientas que les proporcionen posibilidades de autoempleo o de mejorar su inserción laboral. Los jóvenes reciben educación extraescolar acelerada, que es coordinada por el Ministerio de Educación (Minedu).

En Argentina, el programa Progresar Trabajo consiste en el otorgamiento de becas durante doce meses (3,600 pesos por mes), lo cual cubre todo el ciclo lectivo anual de la educación primaria o secundaria a jóvenes que tienen entre 18 y 24 años para que culminen sus estudios primarios o secundarios con miras a su continuidad educativa y participen en cursos de formación profesional, a personas con discapacidad desde los 18 años, a mujeres entre 18 y 30 años en hogar monoparental a cargo de hijos menores de 18 años, a integrantes de comunidades indígenas o pertenecientes a pueblos originarios de entre 18 y 30 años y a personas trans y travestis sin límites de edad. La institución a cargo del financiamiento a los jóvenes es la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

El programa Jóvenes en Acción de Colombia otorga una transferencia monetaria condicionada a jóvenes de entre 18 y 24 años de los niveles Sisbén 1 y 2 para acompañarlos en su formación técnica tecnológica y profesional. A su vez, tiene un componente de formación "Habilidades para la vida", que se realiza en alianza con el SENA y que busca brindar herramientas para facilitar su inserción laboral y social a través del fortalecimiento de habilidades transversales y socioemocionales, y un segundo componente de "Gestión de oportunidades", que trabaja sobre los ejes de empleabilidad, emprendimiento y educación brindando información sobre oportunidades en estas áreas. El programa fue evaluado de manera

experimental a fines de la década de 2000, obteniendo resultados positivos significativos: aumentaron los salarios mensuales en USD11 y especialmente en las mujeres se obtuvieron resultados positivos (Attanasio, 2009). Sin embargo, aun con resultados positivos, el programa se modificó perdiendo la descentralización de la oferta y la demanda de empleo regional y pasó a ser centralizado por el SENA, lo cual podría constituir una potencial desventaja.

La formación dual o en alternancia está adquiriendo protagonismo en los centros educativos y de formación en los países de la región. La adquisición de competencias clave y la experiencia en un puesto de trabajo conllevan que esta modalidad sea una salida a los problemas de los jóvenes en el mercado laboral. En particular, la relación más directa entre el estudiante y el mundo del trabajo, así como la adquisición de habilidades clave que sean útiles para toda la vida, constituyen una respuesta para reducir el desempleo de los jóvenes. Como se advierte, las iniciativas de este tipo son incipientes en la mayoría de los países, y es en Colombia y México donde este tipo de modalidad estaría más desarrollada de forma global. Asimismo, existen varios programas de capacitación que combinan la educación junto con la práctica laboral, que si bien por sí mismos podrían ser beneficiosos, sería posible su conversión a una modalidad de alternancia que se realizara de manera gradual sin pérdida de los principales fundamentos de cada programa.

Cuadro 5.2. Síntesis. Programas integrales

TIPO	NOMBRE DEL PROGRAMA	PAÍS	NIVEL EDUCATIVO
Formación dual o alternancia	Formación Dual	Colombia	Básico, técnico y preuniversitario
	Modelo Mexicano de Formación Dual	México	Secundaria
	Programa Empresa-Centro Educativos	El Salvador	Secundaria
	Familiares de Formación por Alternancia Dual (CEFFAD)	Guatemala	Primaria y Secundaria
	Centros Familiares Educativos para el Desarrollo de Honduras (CEFEDH)	Honduras	Primaria y Secundaria
	Chamba Joven	Honduras	Egresados de Secundaria y universitarios
Completar ciclos educativos y realizar capacitación laboral	Programa Juventud y Empleo (PJE)	República Dominicana	Completar educación formal
	Centros de formación	Guatemala	Secundaria común y técnica
	Quédate	Argentina	Primaria y Secundaria
	Jóvenes en Acción	Colombia	Educación técnica

5.2.3. Servicios de orientación, información e intermediación laboral

En esta categoría se incluyen aquellos programas y políticas que tienen como propósito potenciar la oferta laboral juvenil a través de la provisión de información y asesoramiento a

la población joven. En este caso, las ofertas son variadas y abarcan opciones como bolsas de empleo, ferias de trabajo, programas de orientación vocacional y plataformas para búsqueda de empleo. Son de acceso gratuito y facilitan el *matching* entre la oferta y la demanda de trabajo.

Se espera que, a través de estas modalidades, se reduzcan los costos de transacción en la búsqueda de trabajo y mejore la comunicación entre los trabajadores jóvenes con sus potenciales empleadores. En el Cuadro 5.3 se sintetizan los programas o servicios de estas alternativas.

Cuadro 5.3. Síntesis. Servicios de orientación e información laboral

TIPO	NOMBRE DEL PROGRAMA	PAÍS	DESCRIPCIÓN
Bolsas de empleo joven	Programa Juventud y Empleo (PJE)	República Dominicana	Ofrece (además de capacitación y pasantía laboral) gestión de colocación en un empleo a través de una bolsa electrónica. Información sistematizada sobre la oferta laboral. A través de plataforma digital o personalmente a través del centro de intermediación laboral.
	Bolsa de Trabajo para Jóvenes de 19 a 29 años	México	Permite publicar búsquedas laborales y postularse a ofertas de trabajo. El SENA provee una plataforma de acceso gratuito para quienes buscan empleo y las empresas.
	Portal de Empleo de Trabajo BA	Argentina	Ayuda a la búsqueda de empleo, dispone de una bolsa de trabajo y una guía de talleres de formación.
	Busque Empleo	Colombia	Sistema de datos con información de los estudios, habilidades y capacidades de los jóvenes a disposición de las empresas, lo cual permite identificar los perfiles de los solicitantes que se ajusten a las vacantes que puedan surgir.
Plataformas de empleo joven	Red de Empleo Joven	Argentina	
	Banco de Empleo Joven	República Dominicana	

TIPO	NOMBRE DEL PROGRAMA	PAÍS	DESCRIPCIÓN
Talleres/ferias de empleo			Información sobre el mercado laboral, recursos públicos y privados para capacitación, becas y empleo.
		El Salvador	Apoyo para el fortalecimiento de actores institucionales claves en temas de empleabilidad juvenil (por ejemplo, fortalecimiento o creación de mesas departamentales o locales).
	Programa NEO (Nuevas Oportunidades de Empleo)-BID	República Dominicana	Instalación de Oficinas de Intermediación Laboral y Pasantías (OLIP) en varias escuelas técnicas para mejorar la calidad de estos servicios y llegar a mayor cantidad de jóvenes Plataforma digital de orientación vocacional: marcaturumbo.com.pa para mejorar en el acceso a los servicios de orientación e intermediación laboral en el país, conectándolos con el mercado laboral y con consejeros profesionales que potencien sus oportunidades en el mercado. Dirigido especialmente a estudiantes, divulga información sobre la demanda de habilidades para el trabajo, con énfasis en las opciones formativas que tendrán mayores oportunidades de inserción laboral a futuro. Se organizan paneles de intercambio con estudiantes "líderes", profesionales y empresarios y ferias de centros educativos.
	Programa de Orientación Vocacional y Empleo (POVE)	Panamá	

5.3. Caso de estudio: la respuesta y adaptación de los programas frente a la pandemia de COVID-19

Una de las poblaciones sobre las que recaen mayores preocupaciones en el marco de la pandemia de COVID-19 es la población joven, y principalmente, de acuerdo con cifras recientes, las mujeres jóvenes. En este contexto, y con las restricciones a la presencialidad y a la movilidad asociadas, los programas de empleo existentes vieron impedido su funcionamiento en su formato tradicional y algunos de ellos realizaron adaptaciones para seguir activos. En algunos casos, pudieron adoptarse nuevas estrategias de los programas como la posibilidad de mantener las prestaciones apostando por la virtualidad, cuando esto fuera posible. Adicionalmente, como alternativa se procuró la expansión de la cobertura, ampliando la escala de los participantes. A su vez, en varios países, los Gobiernos, a través de sus ministerios o secretarías de trabajo o institutos de formación profesional, celebraron

convenios con proveedores de tecnología y contenidos de capacitación para ofrecer formación en línea a la que los jóvenes pudieran acceder libremente.

En este sentido, si bien en países como Argentina, Costa Rica y Panamá se realizaron algunas modificaciones a los programas existentes, se seleccionaron Colombia y México como casos de estudio debido a que los programas que se adaptaron al nuevo contexto contemplan diversos ejes de acción y una variedad de respuestas.

El caso de México: modificaciones en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro

En México, en Jóvenes Construyendo el Futuro se amplió la capacidad del programa incorporando un mayor número de jóvenes participantes en los centros de trabajo y también la cobertura, incluyendo más zonas cubiertas y contemplando especialmente aquellas más fuertemente afectadas por la reducción del empleo. Adicionalmente, se llevó a cabo la modalidad híbrida (presencial y virtual) en la formación, siempre y cuando las empresas tuvieran capacidad para ello (Veza, 2021).

De acuerdo con información oficial, los beneficiarios egresados del programa tuvieron el doble de probabilidad de encontrar empleo en relación con jóvenes similares que no estuvieron en el programa. A su vez, ofició de red de contención durante la pandemia en la medida en que permitió que los jóvenes accedieran a ingresos, proveyó de servicios de salud y redujo la probabilidad de que el hogar en el que reside el beneficiario se quedara sin alimentación (STPS y CONASAMI, 2021).

El caso de Colombia: la Misión Empleo y cambios en los programas existentes

En Colombia se consideraron distintas medidas ante la preocupación por la mayor pérdida relativa de las oportunidades de los jóvenes en el mercado de trabajo debido a la pandemia. Ante el deterioro reciente del mercado laboral debido al COVID-19, el Gobierno colombiano adoptó la denominada Misión Empleo, que ha sido apoyada por el PNUD, el BCIE, el Banco Mundial y la OIT junto con el BID. El objetivo principal consiste en el diseño de estrategias para la implementación de políticas de empleo en el corto, mediano y largo plazo, atendiendo los siguientes ejes y mesas de trabajo: protección social al trabajador, formación para el trabajo, regulación laboral, y una última, que abarca diferentes temáticas relacionadas con el empleo. En particular, una línea transversal es el empleo de la población joven, mediante la cual se busca reactivar y generar más puestos de trabajo centrándose en este subgrupo (el 8.º Conversatorio de expertos se dedica en el mes de diciembre de 2021 al empleo y los jóvenes). También en el marco del SENA junto con el Ministerio de Trabajo se realizaron las actividades de Empleatón y ExpoEmpleo (durante septiembre de 2020) para reactivar la oferta laboral con foco en la población joven.

Otro cambio se realizó en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en su artículo 196 del Pacto por Colombia-Pacto por la Equidad, para facilitar y mejorar el acceso al empleo de la población joven. Se estableció dar prioridad a la vinculación de jóvenes de entre 18 y 28 años, aun sin que cuenten con experiencia laboral. Para ellos se fijó que exista un cupo del 10% en los nuevos empleos que no requieran experiencia profesional.

Adicionalmente, se realizaron modificaciones específicas en los programas existentes con el fin de adaptarse al nuevo contexto durante la pandemia con el fin de mejorar el acceso de los jóvenes al mercado laboral. Dentro de la formación profesional que brinda el SENA se adecuaron los contenidos para poder brindarlos de forma remota, mediante la Plataforma de Aprendizaje Virtual. El programa Estado Joven amplió el alcance de sus participantes durante la pandemia, el programa Formándonos para el Futuro adaptó parte de su contenido a la virtualidad, y en el programa Jóvenes en Acción se extendió la cobertura del monto de la prestación económica temporal a los jóvenes beneficiarios y se adaptó el componente “Habilidades para la vida” al formato virtual.

5.4. Síntesis de las evaluaciones de impacto a nivel internacional y regional

La situación laboral de los jóvenes es motivo de preocupación de los Gobiernos de todo el mundo. Como consecuencia, no solo en América Latina y el Caribe, sino a nivel global, se han implementado programas que pretenden atraer a los jóvenes al mercado laboral. En la presente revisión, se ha sistematizado una variedad no exhaustiva de programas de distinto formato, que tienden a agruparse en distintas categorías: programas de capacitación o entrenamiento laboral, programas de asistencia u orientación para el proceso de búsqueda de empleo, programas públicos de empleo o subsidios al empleo, y programas de apoyo a microemprendimientos y al trabajo independiente. Lo que tienen en común estos programas es que, de una manera u otra, se proponen conectar a los jóvenes con el mundo del trabajo, aumentar sus ingresos o ayudarlos a establecer un negocio propio.

La deficiencia que existe con relación a estos programas es que en su gran mayoría no se han evaluado adecuadamente. De hecho, la información disponible hoy en día sobre los tipos de intervenciones que funcionan y las razones por las cuales lo hacen no es concluyente (Kluve, Puerto, Robarino y Romero, 2016). En la presente síntesis nos valemos de diversos estudios de metanálisis de evaluaciones de programas de empleo y emprendimiento juvenil para sistematizar los principales aprendizajes que surgen de estos.

En términos generales, los estudios de metanálisis revisados no encuentran evidencia sólida de que ciertos tipos de programas, o combinaciones de programas, superen sistemáticamente a otros. Por el contrario, lo que estos estudios coinciden en señalar es que las grandes diferencias que se observan en la magnitud de los impactos entre intervenciones dependen de una variedad de variables vinculadas a cuestiones de diseño, contexto e implementación. Concretamente, estas revisiones destacan que el “cómo” parece ser más importante que el “qué” (Kluve *et al.*, 2016; Kluve *et al.*, 2017; Datta, 2018; Levy Yeyati *et al.*, 2019; Vezza, 2021). La duración del programa, la concesión de incentivos monetarios, la focalización de actividades, el seguimiento individualizado de los participantes, el perfil y características de la población objetivo, la calidad de la implementación y el contexto en el que se desarrollan son todas características críticas de las que depende la efectividad de los programas (Kluve *et al.*, 2017; Levy Yeyati *et al.*, 2019).

La identificación de los factores individuales que amenazan la permanencia de los jóvenes en el mercado laboral es crucial para el diseño de programas exitosos. De alguna manera, los programas que tienen capacidad de perfilar a los beneficiarios, es decir, utilizar de manera proactiva la información sobre las aptitudes de los participantes, serían capaces de responder mejor a sus necesidades. Un ejemplo de esto son los programas que utilizan esta

información de los beneficiarios para asignarlos a servicios específicos dentro de una oferta más amplia de servicios ofrecidos, o para determinar la intensidad de exposición a estos servicios (por ejemplo, duración del programa) (Kluve *et al.*, 2016). Esto no implica tener programas individualizados, sino que estos tengan la capacidad de agrupar a los beneficiarios en categorías amplias, de acuerdo con sus necesidades, de forma que los candidatos puedan tener más probabilidades de éxito. Disponer de esta capacidad de coordinación entre el perfil de los participantes y los servicios que reciben parece ser fundamental para el desempeño del programa (Veza, 2021).

En línea con lo anterior, los estudios de metanálisis coinciden en señalar que los programas focalizados en población vulnerable (jóvenes de bajos ingresos o en situación de riesgo social) se asocian a impactos mayores. Esto se debe justamente a que identificar las situaciones de desventaja de los jóvenes permite asignarles la intervención más apropiada (Kluve *et al.*, 2017). A su vez, hay evidencia de que, si bien no hay una combinación particular de servicios que sea preferida frente a otras, los programas que integran múltiples servicios (capacitación, apoyo monetario, orientación e intermediación laboral, entre otros) tienden a funcionar mejor porque responden mejor a las diferentes necesidades de los beneficiarios. En otras palabras, si la población de beneficiarios que enfrenta el programa es heterogénea, es razonable que se requieran múltiples carteras de servicios para atender dicha disparidad (Kluve *et al.*, 2016; Datta, 2018; Veza, 2021). Otra de las conclusiones que señalan estos estudios tiene que ver con la importancia del contexto en que los programas se aplican, evidenciando una correlación positiva entre la efectividad que estos tienen y el crecimiento del PIB per cápita, así como una correlación negativa con la tasa de desempleo en el año de implementación (Levy Yeyati *et al.*, 2019).

Por último, y en concordancia con los atributos descritos asociados con la efectividad de los programas, se destaca la importancia de contar con sistemas sólidos de monitoreo. La información provista por estos sistemas puede ser amplia, y va desde proveer de indicadores de focalización, indicadores de abandono y permanencia en el programa, de cumplimiento de estándares de calidad y de resultados intermedios, entre otros. Está en la calidad y en el correcto funcionamiento de estos sistemas de seguimiento y evaluación la capacidad de advertir sobre el desempeño de los programas y de formular respuestas de política acordes (Kluve *et al.*, 2016; Veza, 2021). A su vez, son estos sistemas de información los que permitirán la elaboración de perfiles de beneficiarios, necesarios para asociar la mejor combinación de prestaciones a los jóvenes elegibles.

5.5. Reflexiones finales

En el transcurso de las últimas décadas se han implementado y desarrollado diversos programas en los países de la región que procuran promocionar el empleo de los jóvenes y mejorar su acceso al mercado de trabajo. Entre los primeros programas orientados a la población joven aparecieron los que se relacionan con la formación y capacitación para el trabajo, regímenes especiales para la contratación (reducción de costos de la contratación dentro del sector formal de la economía) y las leyes que regulan el primer empleo (Miranda y Alfredo, 2018). A su vez, en los últimos años han cobrado visibilidad las leyes y programas que buscan promover el empleo de la población joven con alto riesgo de migración. A su vez, otra modalidad que abarca a la formación de los jóvenes de manera integral es la que

se relaciona con los modelos de alternancia o de capacitación a la par de la culminación de ciclos educativos.

En general, de acuerdo con la revisión, se obtuvo que los programas que apuntan a la población juvenil en los países de la región están orientados a jóvenes entre los 16 y los 29 años (son algunos pocos los que se focalizan en adolescentes exclusivamente), en tanto que los relacionados con el emprendedurismo abarcan un rango etario un poco más amplio (hasta los 35 años). Además de centrarse en la edad, buena parte de los programas se focalizan de acuerdo con alguna característica socioeconómica que justifique su priorización. Por ejemplo, carencias en cuanto a estudios, carencias con relación a su situación laboral actual (desempleo, subempleo), escasa a nula experiencia laboral, exposición a situaciones de riesgo social, vulnerabilidad o violencia. En algunos casos, los programas plantean una cuota específica o prioritaria de acceso para jóvenes según género, que presentan alguna discapacidad o con la condición de refugiados.

Cabe notar que, en la mayoría de los casos, se contemplaron programas que abarcaban a toda la economía; no obstante, algunos también están diseñados para sectores productivos específicos, que principalmente comprenden al sector agrícola o agropecuario o a jóvenes que residen en áreas rurales, jóvenes en riesgo social y grupos vulnerables, jóvenes con riesgo de migración y con discapacidad.

Por último, vale señalar que la variedad de programas que se han implementado en la región en las últimas décadas contienen varios de los atributos señalados por la literatura que se asocian a la efectividad. Según fue repasado en el capítulo, se observa una tendencia a diseños más integrales o, al menos, a una oferta mayor de programas con distintas características (formación, subsidio al empleo, oportunidades de primer empleo, programas de empleo y culminación de estudios, etc.). A su vez, se observa que varios de los programas implementados se proponen segmentar la población joven de destino (sea por nivel de ingreso, nivel educativo, condición de violencia, etc.), lo cual, a la luz de los metanálisis reportados, podría asociarse a mejores impactos. Sin embargo, en función de la escasa información disponible, existen dudas acerca de la bondad de los sistemas de monitoreo y seguimiento para ajustar los perfiles de beneficiarios sobre la marcha. Por último, en varios de los países analizados pareciera haber una dispersión de esfuerzos entre diversas instituciones gubernamentales (ministerios de trabajo, ministerios o agencias de desarrollo, institutos de juventud, etc.), que *a priori* parecería ineficiente. La escasez de evaluaciones de impacto de los programas implementados en la región deja varias interrogantes sin responder.

Capítulo 6

Apetito de los países para invertir en empleo y emprendimiento juvenil



6.1. Introducción

Este capítulo aborda, de manera complementaria a los capítulos anteriores, el análisis de la institucionalidad existente en los diferentes países que gestionan el apoyo a programas de empleo para la juventud. A lo largo del documento se entiende la institucionalidad en un sentido amplio, de modo tal que se incluyen tanto los institutos y organizaciones como las políticas y regulaciones orientadas a la población joven. En este sentido, se resume la información sobre los programas de empleo existentes en comparación con los que tuvieron lugar en las últimas dos décadas. Asimismo, se presenta un mapeo de las organizaciones e instituciones a cargo de los Gobiernos que se concentran en la mejora de las posibilidades de los jóvenes en su inserción en el mercado de trabajo y en el fomento a la cultura del emprendimiento, así como en las áreas sociales y la integración a ámbitos culturales, entre otros. Adicionalmente, se incluyen las políticas públicas de juventud nacionales vigentes en 2021 implementadas desde diferentes áreas ministeriales, de modo tal de buscar conocer el interés de que existan líneas rectoras elaboradas desde el Estado.

Para la selección de las organizaciones y políticas se utilizaron los tres criterios adoptados en el capítulo 5. En primer lugar, que dieran cuenta de la situación actual, incluyendo solo las políticas de juventud vigentes al año 2021. Además, se contemplan aquellas de carácter

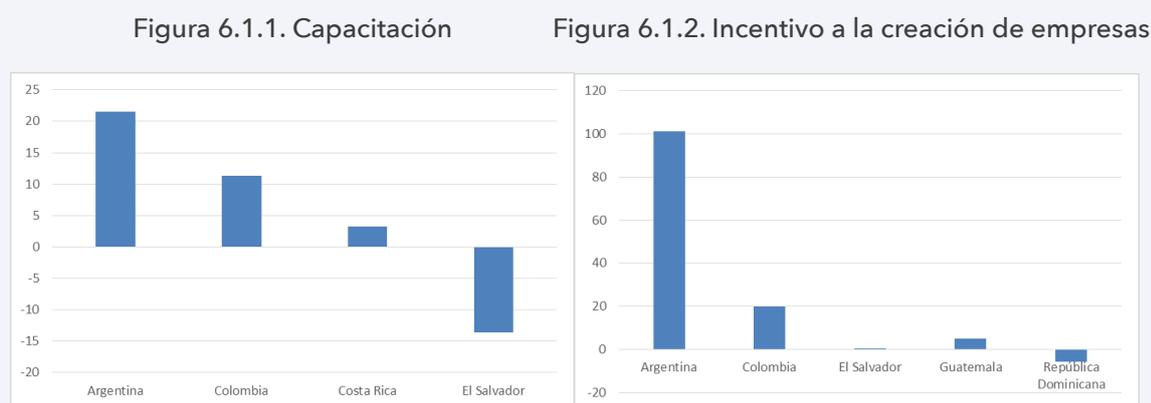
y alcance nacional únicamente. Por último, se incorporan políticas e instituciones destinadas exclusivamente a la población joven. En todos los casos se focaliza en el tema de mercado de trabajo y emprendedurismo en la población joven, entendiendo que esta guarda características específicas y atributos diferenciados de otras subpoblaciones.

Lo que resta de este capítulo se organiza de la siguiente forma. En la segunda sección se presenta información sobre el gasto en programas de empleo y de incentivo a la creación de empresas en los países de América Latina. La tercera sección aborda la institucionalidad desarrollada para atender los temas de empleo y emprendimiento juvenil en la región. La cuarta sección presenta información sobre gasto público en programas de empleo y emprendimiento. Finalmente, la quinta sección presenta algunas reflexiones finales a modo de conclusión.

6.2. Contexto general: el gasto en programas de empleo y de incentivo a la creación de empresas en los países de América Latina y desarrollo y bienestar de los jóvenes

En los últimos años (hasta 2019), países como Argentina, Colombia, Costa Rica y República Dominicana han incrementado el gasto que destinan a los programas de empleo. Al distinguir entre programas de capacitación y de incentivo a la creación de empresas, a través de la Figura 6.1 se aprecia que principalmente Argentina y Colombia han destinado recursos de forma incremental en promedio en los últimos cinco años a programas con estos propósitos. Adicionalmente, en la Figura 6.2 se muestra el incremento en el gasto en los niveles de educación que se corresponden con la población joven en los últimos años para los países que cuentan con esta información disponible, y en los tres se observa un incremento en el gasto que se destina a esta población.

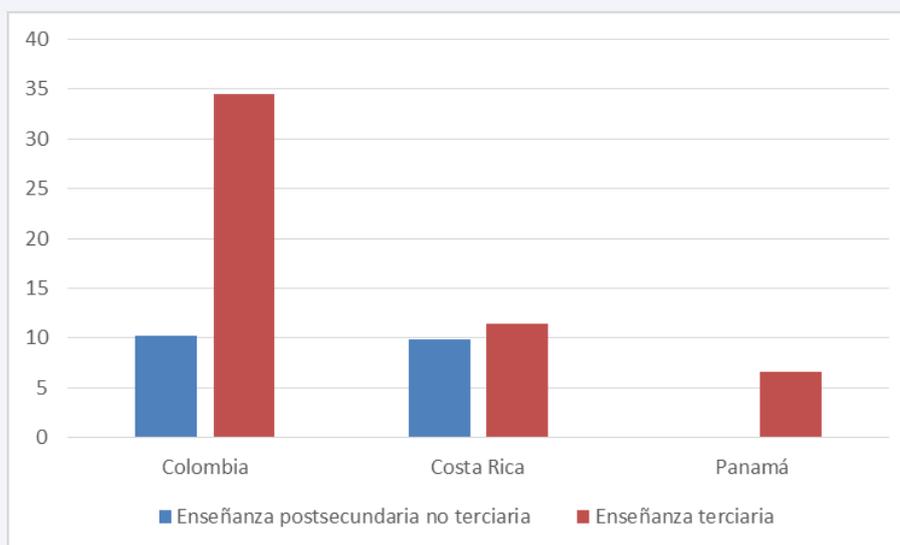
Figura 6.1. Incremento promedio del gasto anual en programas de capacitación y de incentivo a la creación de empresas (promedio de últimos 5 años, en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL-STAT (última consulta: enero de 2021).

Nota: Promedio en los 5 últimos años de la tasa de crecimiento anual del gasto en moneda nacional ajustada por la tasa de inflación anual destinado a programas de empleo. El promedio considera en Argentina, Colombia y Costa Rica las tasas de crecimiento entre 2014-2018, y para El Salvador, Guatemala y República Dominicana entre 2015-2019.

Figura 6.2. Variación del gasto en educación según último año disponible



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL-STAT (última consulta: enero de 2021).

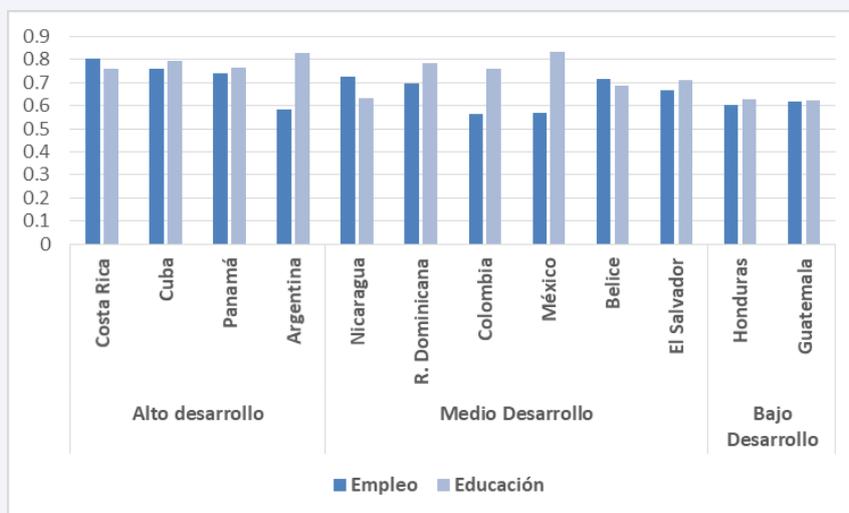
Nota: Variación del gasto en educación en moneda nacional ajustada por inflación que se corresponde al año 2016 en Costa Rica, 2017 en Panamá y 2019 en Colombia.

Si bien no se cuenta con información sobre el gasto en educación y empleo que abarque el año 2020, en el que inicia la pandemia de COVID-19, el hecho de que el incremento en el gasto en este tipo de programas haya tenido una tendencia positiva en años prepandemia podría considerarse una buena señal. Es de esperar, como se señala en OIT (2020), que las secuelas de la pandemia tengan efectos disruptivos que afecten en mayor proporción relativa a la población más joven (y, en particular, a las mujeres jóvenes) en términos de las oportunidades de educación y empleo.

Como se ha desarrollado en capítulos anteriores, los problemas de empleo que enfrentan los jóvenes son diversos, y la intensidad de cada uno de ellos difiere según los países analizados. Un indicador interesante que ilustra cuántos de los recursos destinados por parte de los Gobiernos logran materializarse en desarrollo de los jóvenes en distintas dimensiones es el Índice de Desarrollo de los Jóvenes (*YDI*, *Youth Development Index* por su acrónimo en inglés), que se realiza a nivel global.⁵ A través de las estimaciones del YDI, se advierte que Colombia es uno de los países que han experimentado una mejora importante (del orden de 14%) en la dimensión de Empleo y Oportunidades para los jóvenes entre 2010 y 2018. La región de América Central y el Caribe se ubica séptima de las nueve regiones consideradas en el *ranking* de desarrollo en jóvenes, obteniendo mejoras del 2 y el 1% en las dimensiones de Empleo y Oportunidades y de Educación. En este sentido, Argentina, Colombia y México son los países que en términos relativos presentan menor desarrollo relativo en la dimensión de Empleo y Oportunidades según el indicador YDI, aunque son los que mejor posición logran en el indicador de Educación (Figura 6.3).

⁵ El YDI es un índice compuesto por 27 indicadores que mide el desarrollo en jóvenes en 181 países y comprende los siguientes seis dominios: Salud y Bienestar, Educación, Empleo y Oportunidades, Igualdad e Inclusión, Participación Cívica y Política, y Paz y Seguridad.

Figura 6.3. Indicadores de Educación y de Empleo y Oportunidades según desarrollo de los jóvenes de acuerdo con el YDI



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Global Youth Development Report-2020, The Commonwealth.

6.3. La institucionalidad para atender las problemáticas de empleo y emprendimiento juvenil

6.3.1. El camino recorrido

Esta sección resume los programas de empleo existentes en la región desde principios del siglo XXI a nivel de la población joven, con el fin de conocer el estado inicial de acción para contemplar cuál es la tendencia y espacio de las políticas públicas a lo largo del tiempo.

En el capítulo 5 se clasificaron los programas de empleo de acuerdo con tres categorías. Según este relevamiento en la actualidad existen 34 programas de empleo que se concentran en brindar capacitación a los jóvenes (14 de capacitación, 6 de primer empleo y el resto relativos al autoempleo o emprendedurismo), 9 programas de empleo integrales apuntando a mitigar los problemas que enfrentan los jóvenes tanto en el mercado de trabajo como en el sector educativo (que se vinculan con formación dual y el resto que combinan completar ciclos educativos con capacitación laboral), y un total de 10 que procuran tender puentes relativos a diferentes aspectos relacionados con el acceso de información y mecanismos para que exista acople entre la oferta y demanda de trabajo para esta subpoblación. Esto demuestra que en los Estados analizados existe una preocupación específica hacia los problemas de empleo y emprendimiento de los jóvenes.

Los programas de capacitación han tenido protagonismo a lo largo de las últimas dos décadas y han atendido a las diversas demandas de empleo específicas para la población joven en este período. En El Salvador estuvo vigente entre 2015 y 2020 el programa Puentes para el Empleo (proyecto USAID), que vinculaba a instituciones de capacitación laboral y formación técnica profesional para adecuar la formación de los jóvenes (16-29 años) con

las demandas de las empresas en alto crecimiento. En México, el programa Primer Empleo, cuya vigencia fue de 2007 a 2011, apuntaba a jóvenes sin experiencia laboral para la generación directa de empleo mediante el otorgamiento de un subsidio a las cuotas patronales. El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) (2009-2016) de El Salvador incluía un apoyo económico individual y el fortalecimiento de la empleabilidad a través de la formación vocacional en cursos de capacitación de oficios.

En tanto en Honduras, Empleando Futuros (2016-2021) trató de mejorar la capacitación y factores de protección de jóvenes en riesgo acercando a los jóvenes a las demandas de habilidades por parte de las empresas mediante tutorías guiadas, y mediante el programa Promoción al Empleo (PROEMPLEO) se brindó (entre 2004 y 2011) capacitación técnica y profesional, además de servicios de intermediación laboral a jóvenes entre 18 y 29 años que estaban desempleados o subempleados. Con similares objetivos, el Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala (2013-2018) se concentró en fortalecer la capacitación técnica y profesional y mejorar los servicios de intermediación entre los jóvenes (de 14 a 29 años) y las empresas. Adicionalmente, el programa Empleo Juvenil, también de Guatemala (2013-2018), cubrió las necesidades de capacitación para el trabajo en empresas de doce mil jóvenes en el país.

Asimismo, hay antecedentes recientes de programas de empleo que atienden a necesidades específicas de la población joven potencialmente migrante. Entre 2009 y 2013 tuvo lugar el Programa Conjunto, Juventud, Empleo y Migración “Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes en Nicaragua”, que fue una experiencia piloto mediante la que se buscaba generar un entorno favorable para la inserción laboral de jóvenes entre 15 y 24 años como alternativa a la migración, tanto a través del fomento de la formación técnica y ocupacional como de las habilidades sociales y emprendimientos productivos.

Por otro lado, a lo largo de los últimos años se ha considerado que el desarrollo de habilidades blandas y de competencias que apunten a una mejor inserción laboral de los jóvenes ha de ser una parte importante de los programas de empleo. En este sentido, en Argentina entre 2007 y 2012 tuvo lugar el programa Jóvenes con Futuro, a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza, que buscaba mejorar las condiciones de empleabilidad a través de brindar capacitación técnica profesional y nivelar los estudios de los jóvenes de contextos vulnerables. En el programa Competencias para Ganar en Nicaragua se buscó que los jóvenes desarrollaran competencias técnicas y blandas a través del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) entre 2017 y 2020. También en Nicaragua y en igual período, tuvo lugar el programa Jóvenes para Ganar, cuyo objetivo consistía en fortalecer las competencias técnicas y blandas de los emprendedores jóvenes.

Del mismo modo, pero orientado a población joven nicaragüense de áreas rurales, el programa Fomento y Generación del Trabajo Colectivo de Jóvenes del Campo (2010-2011) apuntó a mejorar la capacidad, habilidad y destreza de los jóvenes entre 16 y 24 años involucrando a los productores rurales. En El Salvador, a través de Dinamismo Económico Juvenil (2018-2020), se buscó consolidar las habilidades empresariales y diversas habilidades socioemocionales con el fin de mejorar los ingresos laborales, focalizando en los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban de entre 17 y 25 años.

En cuanto a los programas que refieren de manera exclusiva al emprendedurismo, las experiencias son más limitadas. En Colombia existió el programa Jóvenes Rurales Emprendedores

(entre 2003 y 2015), que buscaba fomentar las actividades relacionadas con emprendimientos en jóvenes (de 18 a 35 años) rurales de contexto vulnerable. Por lo cual, de la comparación entre los programas orientados a los jóvenes en materia de empleo y emprendedurismo en las últimas décadas y los que existen en la actualidad (año 2021), se desprende que se han incrementado en cada categoría analizada en todos los países y que con mayor frecuencia se ocupan de subpoblaciones o cuestiones específicas. En este sentido, tienden a ser menos universales y, en contraposición, cada vez más focalizados en aquellos sectores o grupos que se identifican con mayores necesidades.

6.3.2. Políticas nacionales de juventud o programas de desarrollo

Las políticas nacionales o los programas de desarrollo orientados a la juventud constituyen instrumentos rectores, estableciendo los criterios y las características principales y otorgando un marco de acción general para consolidar institucionalmente y coordinar de mejor manera las políticas dirigidas a los jóvenes. En el Cuadro 6.1 se sintetiza la información sobre los países de la región que cuentan con políticas específicas y se identifica cómo atienden a la temática de empleo⁶.

Con este fin, en cada una de las políticas nacionales se consideran cuáles son los principales problemas en el mercado de trabajo que identifican en los jóvenes en los diferentes países de la región, se incluyen las principales líneas estratégicas propuestas que orienten las acciones en torno a la temática y, por último, se contemplan las metas que se establecen en los planes estratégicos.

El horizonte por cubrir de los planes es variado, y va desde 4 años en Costa Rica a 17 años en Belice. En casi todos los países, los planes nacionales hacia la juventud vigentes se implementaron en la década de 2010 y culminarán entre 2021 y 2030, y son los de Belice y República Dominicana los que tienen una mirada de más largo plazo, culminando en dicho año. En general, como problemas de empleo esencialmente se reconocen el tema del desempleo y lo relacionado con empleo precario y subempleo. Asimismo, entre las acciones se destaca, además de la atención a la resolución de problemas de empleo inmediatos, el fomento a la capacitación y emprendedurismo, así como el desarrollo de habilidades y competencias necesarias para el mundo del trabajo con metas que se establecen de acuerdo con el cumplimiento de estos objetivos.

La respuesta que brindan los Gobiernos nacionales es variada en cuanto a cómo se gestionan los programas públicos de empleo. Algunos Gobiernos han optado por enmarcarlos en planes nacionales, en tanto que para otros forman parte de sus políticas activas (Vezzo, 2021; Gontero y Weller, 2015). Las políticas o planes nacionales para la juventud los han elaborado las instituciones que se encargan específicamente de atender las necesidades de este grupo etario, ya sea que adquieran forma de los Ministerios de Juventud existentes en los diferentes países, los institutos que dependen directamente de presidencia o los Institutos Nacionales de la Juventud como organismos independientes (véase Cuadro 6.1).

⁶ Colombia y Guatemala han contado con planes nacionales de juventud, pero no se encuentran vigentes en la actualidad. En otros casos, no existe una política rectora, pero son las instituciones las que se encargan del diseño de las políticas. Cuba no cuenta con un plan nacional para la juventud en la actualidad. Este es el caso de Argentina, donde el Ministerio de Desarrollo Social junto con el INJ están encargados de la planificación de las políticas de mediano y largo plazo. En el enlace <https://www.youthpolicy.org/nationalyouthpolicies/#nav-C> se cuenta con una síntesis de varios de los programas y planes nacionales juveniles a nivel mundial.

Cuadro 6.1. Políticas o planes nacionales para la juventud

País	Política	Vigencia	Principales problemas de empleo	Orientaciones y líneas propuestas	Institución ejecutora o rectora
Belice	National Youth Development Policy	2013-2030	Desempleo	Oportunidad socioeconómica	Ministerio de Educación, Juventud y Deporte
Colombia	Ley Nacional de Juventud (n.º 1622) y la modificación que introdujo la Ley 1885 (2018)	desde 2013	s. d.	Medidas de promoción	Consejería Presidencial para la Juventud, Presidencia de la República
Costa Rica	Política Pública de la Persona Joven	2020-2024	Desempleo, informalidad, subempleo	Derecho al trabajo digno; autonomía económica	Ministerio de Cultura y Juventud
El Salvador	Política Nacional de Juventud	2010-2024	Desempleo y dificultad en el acceso al empleo decente	Tres acciones: empleabilidad juvenil, intermediación laboral y emprendimiento juvenil; en tres áreas estratégicas: desarrollo humano, empoderamiento y oportunidades de empleo juvenil	Dirección Nacional de Juventud, Secretaría de Inclusión Social
Honduras	Política Nacional de Juventud	2007-2021	Desempleo y subempleo	Lineamiento 4: Acceso Universal a Derechos Económicos de las/os Jóvenes a través del Trabajo Digno y el Desarrollo Rural	Instituto Nacional de la Juventud, Presidencia de la República
México	Programa Nacional de Juventud	2021-2024	Pobreza, informalidad, desempleo	Objetivo Prioritario 1: Generar condiciones favorables que permitan reducir las brechas de desigualdad que enfrentan las personas jóvenes para apoyar el ejercicio efectivo de sus derechos.	Instituto Mexicano de la Juventud
República Dominicana	Plan Nacional de Juventudes	2020-2030	Desempleo, ausencia de oportunidades de empleo de calidad	Educación (Objetivo Estratégico 1); Empleo y emprendimiento (OE1 y OE2)	Ministerio de la Juventud

Si bien no se han realizado evaluaciones de impacto de los planes nacionales para la juventud debido a que aún están en vigencia, resulta de utilidad comparar, cuando resulta posible, las metas con los resultados intermedios que se vienen alcanzado en los diferentes países. En el Cuadro 6.2 se muestran las metas relativas a empleo y los resultados alcanzados como referencia hasta el año 2020. Como se puede observar en los resultados en cuanto a las metas relativas a fomento al emprendimiento, mejoras en acceso e información al empleo, así como aquellas relacionadas con una mejor calidad del empleo, se considera que el resultado es intermedio, aunque no pueden ser evaluadas cabalmente, si bien han surgido varias acciones de los programas analizados en el capítulo 5 que estarían orientadas a estos propósitos. En las metas que establecen resultados concretos puede observarse que Belice y México aún no han logrado la meta establecida por los planes, de manera similar a El Salvador, en el que el porcentaje del 20% de la población de jóvenes que no estudian ni trabajan no se habría alcanzado. Algunas otras metas tanto en Colombia como en El Salvador se habrían obtenido previamente a la finalización del plan, por lo cual sería esperable que se mantengan hasta su finalización.

Cuadro 6.2. Metas, resultado y grado de avance de las políticas orientadas a jóvenes en áreas del mercado de trabajo

País	Política	Metas	Resultados	Grado de Avance												
Belice	National Youth Development Policy	Aumento de tasa de empleo	<p>Tasa de empleo población entre 14 y 24 años (Instituto de Estadísticas, Belice):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Total</th> <th>Varones</th> <th>Mujer</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2013</td> <td>34.4</td> <td>48.1</td> <td>21.0</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>22.5</td> <td>44.9</td> <td>21.8</td> </tr> </tbody> </table>	Año	Total	Varones	Mujer	2013	34.4	48.1	21.0	2020	22.5	44.9	21.8	No alcanzado
		Año	Total	Varones	Mujer											
		2013	34.4	48.1	21.0											
2020	22.5	44.9	21.8													
Acceso a empleo productivo	Existencia de Estrategia de Emprendedurismo Nacional con intervenciones específicas en población joven y de la Unidad de Empresas y Creación de Empleo bajo el Departamento de Servicios a Jóvenes	Intermedio														
Desarrollo de habilidades y capacitación	Existencia de programas de empleo que apuntan al desarrollo de habilidades y capacitación (ver cap. 5)	Intermedio. Sin información sobre impacto en las habilidades														
	Garantizar empleo seguro															
Colombia	Ley Nacional de Juventud (n.º 1622) y la modificación que introdujo la Ley 1885 (2018)	Generar mecanismos para empleo y condiciones de trabajo de calidad	Diversos programas que apuntan a la población joven (ver cap. 5)	Intermedio												
		Organizar bolsa de trabajo	En 2021 se lanzó "Enrútate para el empleo" desde la Unidad de Servicio Público de Empleo a nivel nacional para lograr un mejor acceso al mercado laboral formal para los jóvenes	Alcanzado												
Costa Rica	Política Pública de la Persona Joven	Generación y difusión de información sobre trabajo decente	Sin información	Sin información												
		Sensibilización y promoción														
		Fortalecimiento de las capacidades y formación	Diversos programas que apuntan a la población joven (Empléate, ver cap. 5)	Intermedio. Sin información sobre impacto en las habilidades												

País	Política	Metas	Resultados	Grado de Avance
El Salvador	Política Nacional de Juventud	Ingresos (PATI) a veinticinco mil jóvenes ⁷	Entre 2013 y 2016 se contó con un registro de 32.555 participantes	Alcanzado
		Aumentar cobertura de programas de orientación laboral	Información parcial: la cobertura del programa JóvenES con todo se incrementó entre 2016 y 2017	Sin evidencia concluyente
		Reducir tasa de desempleo y subempleo	La tasa de desempleo en 2019 fue de 9,46% y en 2010 de 10,25% de acuerdo con información del Banco Mundial Sin información sobre subempleo	Parcialmente alcanzado
		Reducir la proporción de los jóvenes que no estudian ni trabajan a 20%	La tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan en 2020 se ubicaba en el 27% de la población nacional según la Dirección General de Estadísticas y Censos	No alcanzado
Honduras	Política Nacional de Juventud	Generación de un Plan de Empleo Juvenil		
		Acciones de capacitación, emprendedurismo, planificación del negocio, microcrédito, generación de mesas de concertación público y privado	En el cap. 5 se presentan diversos programas que van en esta línea	Sin información concluyente
México	Programa Nacional de Juventud	Reducción de tasa de desocupación de los jóvenes de 6,8 a 4,3%	La tasa de desempleo en jóvenes se ubicó en 7,15% según el Banco Mundial	No alcanzado
República Dominicana	Plan Nacional de Juventudes	Impulsar programas de formación técnico-profesional y desarrollo de competencias empresariales para jóvenes en busca de empleo o emprendimiento	En el cap. 5 se presentan diversos programas que van en esta línea	Sin información concluyente
		Líneas de acción relacionadas con empleo y emprendimiento		

⁷ El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) se implementó entre 2009 y 2016 y estuvo dirigido a personas de entre 16 y 24 años y mujeres jefas de hogar con el fin de brindar capacitación técnica y generación directa de empleo.

6.3.3. Instituciones y organizaciones que se ocupan de la política orientada a los jóvenes

En general, dentro de las instituciones que más comúnmente se encargan de los programas de empleo para jóvenes se ubican los Ministerios de Trabajo o Seguridad Social, los Ministerios de Educación, los de Desarrollo Social y los de la Juventud en los países donde existe. Estos organismos estatales son los principales impulsores de las políticas públicas, iniciativas y líneas de acción orientadas a los jóvenes y en estos se concentra gran parte de la gestión, coordinación y ejecución de los diferentes programas de empleo.

Como se observa a través del Cuadro 6.3, en la mayoría de los programas de empleo incluidos en el capítulo 5 participa el Ministerio de Trabajo de cada país. De los 20 programas incluidos, en más de la mitad el Ministerio de Trabajo es el encargado de gestionar el programa y en general lo hace casi con exclusividad (en 13 programas de empleo). En los casos en que comparte con otros ministerios, lo hace primordialmente con el Ministerio de Educación o instituciones públicas vinculadas con este sector, que participan en 6 de los 20 programas de empleo analizados. En menor orden de importancia se integran los Ministerios de Desarrollo Social o de los diferentes sectores productivos.

Cuadro 6.3. Síntesis de la participación institucional en programas de empleo según áreas ministeriales

País	Programa	Trabajo	Educación	Desarrollo social	Otras áreas
Argentina	Argentina Programa				Ministerio de Desarrollo Productivo
	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social			
Colombia	Estado Joven Formándonos para el Futuro	Ministerio de Trabajo			
	CEmprende				Gobierno de Colombia CEmprende INNmpulsa
	Educación Dual	Ministerio del Trabajo	Ministerio de Educación Nacional		Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Costa Rica	Mi Primer Empleo	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social			

País	Programa	Trabajo	Educación	Desarrollo social	Otras áreas
El Salvador	Programa JóvenES con Todo	Ministerio de Trabajo y Protección Social (MTPS)	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) Ministerio de Educación		Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CON-AMYPE)
	Oportunidades de empleo para jóvenes y mujeres en condición de desplazamiento forzado				Ministerio de Agricultura
	Juventud Emprende				Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
	Programa de Formación para Jóvenes				
	Aula de jóvenes Gestores		INSAFORP		CONAMYPE
Guatemala	Beca Mi Primer Empleo	Ministerio de Trabajo y Previsión Social			
México	Jóvenes Construyendo Futuro	Secretaría del Trabajo y Previsión Social			
	Modelo Mexicano de Formación Dual		Secretaría de Educación Pública		
Nicaragua	Emprendedores Juveniles de Nicaragua				Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE)
Panamá	Aprender Haciendo Padrino Empresario	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)		Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Sector privado
	POVE: Orientación Vocacional y Empleo				
República Dominicana	Programa Juventud y Empleo (PJE)	Ministerio de Trabajo	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP)		

A su vez, buena parte de las políticas orientadas a esta población se nuclean en los institutos de juventud. En tres de los países analizados (Belice, Costa Rica y República Dominicana) existen ministerios específicos que se encargan de las políticas públicas de esta población, mientras que en los restantes adquieren la forma institucional de institutos. Estos abordan temáticas diversas, como ser el acceso a derechos, la inclusión social y educativa, el acceso al mercado laboral formal, emprendimientos productivos, formación cívica, aspectos culturales e iniciativas participativas.

Todos los países analizados cuentan con estos institutos u organismos que se encargan explícitamente de la política pública orientada a la población joven, y solo algunos se involucran como responsables o gestores de los programas de empleo revisados en el capítulo 5 (ver Cuadro 6.4)⁸. Fundamentalmente en México y en República Dominicana, son el Instituto Mexicano de la Juventud y el Ministerio de la Juventud los que, respectivamente, están a cargo de varios de los programas de empleo público para los jóvenes.

Si bien no existe una evaluación sobre cuál es la forma institucional óptima, esto es, si lo ideal es que las políticas las gestione un ministerio o un instituto, pueden considerarse algunos elementos para la discusión. En primer lugar, en varios países las políticas están atomizadas en diferentes organismos estatales, por lo cual contar con un instituto o algún ente estatal que nucleee, coordine y gestione las políticas orientadas a la población joven es una necesidad. Uno de los elementos de diagnóstico institucional que se ha señalado en la literatura es la existencia de superposición en las políticas orientadas a la población joven, por lo cual una única organización que conozca e integre el abanico de programas y planes para este subgrupo es una mejora sustantiva potencial en eficiencia (Veza, 2021). Asimismo, el hecho de contar con un instituto que funcione de manera relativamente independiente del Poder Ejecutivo o de los Gobiernos de turno puede considerarse como una ventaja en la medida en que los programas y políticas pueden ser más estables en el tiempo.

Cuadro 6.4. Síntesis de instituciones de la juventud

Instituto	País	Empleo	Enlace
Instituto Nacional de Juventudes	Argentina		https://www.argentina.gob.ar/jefatura/instituto-nacional-de-juventud
Ministry of Education, Youth and Sports	Belice		
Colombia Joven. Consejería Presidencial para la Juventud	Colombia	Red de Jóvenes Empresarios-FENALCO	https://www.colombiajoven.gov.co/
Ministerio de Cultura y Juventud	Costa Rica		https://mcj.go.cr/
Unión de Jóvenes Comunistas (UJC)	Cuba		https://www.ecured.cu/index.php/Uni%C3%B3n_de_J%C3%B3venes_Comunistas

⁸ En el siguiente enlace se encuentra la referencia a las páginas de los institutos de juventud para los diferentes países de América Latina: <https://dds.cepal.org/juvelac/instituciones>.

Instituto	País	Empleo	Enlace
Instituto Nacional de Juventud	El Salvador	Programa JóvenES con Todo	https://injuve.gob.sv/
Consejo Nacional de Juventud (CONJUVE)	Guatemala		https://conjuve.gob.gt/
Instituto Nacional de la Juventud.	Honduras	Jóvenes Construyendo Futuro	https://www.inj.gob.hn/
Instituto Mexicano de la Juventud	México	- Fábricas de Economía Solidaria - Red de Estrategias de Economía Social REDES - Bolsa de trabajo para jóvenes	https://injuve.gob.sv/
Instituto Nicaragüense de la Juventud	Nicaragua		
Consejo Nacional de Políticas Públicas para la Juventud	Panamá		
Ministerio de Juventud	República Dominicana	- Premde - Insértate - Banco de Empleo Joven	https://juventud.gob.do/

6.4. El gasto público destinado a programas de empleo para la población joven

Existe poca información resumida respecto a cuánto del presupuesto se destina a programas de empleo joven. En esta exploración se encontró un antecedente (UNFPA, 2016a) que permite realizar una comparación entre los siguientes países: Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana, debido a que esta ha sido sistematizada con estos propósitos. La información es útil a nivel del interior de los países, ya que permite aproximarse a conocer la magnitud del gasto en políticas dirigidas a los jóvenes y, en particular, al fomento del empleo joven en el interior de cada uno de ellos.

Un primer elemento que hay que considerar es la proporción que representa el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud (GPSAJ) como proporción del Producto Interno Bruto (PIB). De acuerdo con UNFPA (2016a), el GPSAJ representaba alrededor de 10% del PIB en Costa Rica, mientras que en República Dominicana y México se ubicaba en torno a un 3% entre 2013 y 2016. Al considerar el GPSAJ respecto al gasto público social total, nuevamente Costa Rica es el país que destina más recursos a la población joven en términos comparativos (34%), en tanto que México lo hace en un 20%. Por último, cabe destacar que Costa Rica es también el país con mayor nivel de GPSAJ per cápita.

Cuadro 6.5. Países con mejores y peores resultados del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud respecto al PIB, al Gasto Público Social y per cápita

GPSAJ/PIB	GPSAJ/GPS	GPSAJ per cápita
Mejor en el <i>ranking</i> de países:	Mejor en el <i>ranking</i> de países:	Mejor en el <i>ranking</i> de países:
Costa Rica	Costa Rica	Costa Rica
Peor en el <i>ranking</i> de países:	Peor en el <i>ranking</i> de países:	Peor en el <i>ranking</i> de países:
República Dominicana	El Salvador	El Salvador

Fuente: Elaboración propia.

Al considerar el GPSAJ desagregado por categoría para el año 2016 se tiene que en estos cinco países la educación es el rubro al que se destina mayor proporción del GPSAJ (entre un 41 y un 55%). De hecho, algunos programas de empleo se ubican en esta categoría dado que implican formación técnica y profesional. Le siguen la salud (alrededor de 20 y 30%) y la asistencia social (entre un 8 y un 13%), mientras que lo que se refiere exclusivamente al trabajo representaba una proporción relativamente más baja, en Colombia de 2,1%, en Costa Rica 5,7% y en El Salvador 0,9% (el resto de los países no cuenta con datos desagregados para este rubro).

En el trabajo de UNFPA para el año 2016 se profundiza en cada uno de los países separadamente considerados en el estudio. Según UNFPA (2016b) el GPAJ en el interior de Colombia oscila entre 1,2 y 2,7% según se trate de gasto unificado, nacional o territorial. El gasto en el rubro trabajo se concentra fundamentalmente en el tramo etario de 18 a 24 años, seguido del grupo de 25 a 29 años. A su vez, el GPAJ territorial en la categoría de trabajo constituye el 73% del gasto total, siendo el restante 27% el GPAJ que se destina a nivel nacional (UNFPA, 2016b).

En Costa Rica, la inversión pública social en personas jóvenes según categoría indica que el trabajo es el que documenta una menor proporción y experimenta entre 2013 y 2016 el menor crecimiento relativo (UNSPA, 2016c). El rubro más importante es educación, seguido de salud.

Por su parte, en El Salvador la categoría salud es la que contribuye más al GPAJ, alrededor del 32,9% en el año 2013, mientras que educación representa el 28,6%, y asistencia social, el 21,5% en el total (UNFPA, 2016a). El componente de trabajo representa alrededor del 3% del GPAJ.

Al igual que en los países mencionados anteriormente, en Honduras el gasto destinado a la población joven muestra una alta concentración de recursos en educación, alrededor del

65%, la salud alrededor del 19% y cultura y deportes alrededor del 7,3% (Rodríguez, 2016; la información corresponde a los años 2005 y 2006). En particular, se destina alrededor del 2,4% de la inversión a capacitación laboral y protección en el empleo. Se tiene que el total del gasto o inversión en juventud equivale al 39,6% del gasto total en infancia, adolescencia y juventud.

En el caso del GPAJ en México el rubro de educación representa alrededor de un 49% del total en 2019, y en segundo orden el GPAJ en salud es de 26,5% (UNFPA, 2019). Se verifica un aumento considerable de lo que refiere a asuntos económicos, comerciales y laborales en general, que pasa de representar un 0,3% en 2017 a un 4% 2019 y fue la categoría que experimentó el mayor crecimiento.

En resumen, la información tanto comparativa como dispersa que se encuentra con relación a la inversión por parte de los Estados en los programas de empleo permite conocer que el grueso de las políticas juveniles se orienta a la categoría educación. En este rubro se incluyen varios de los programas de empleo analizados por sus características, algunos de capacitación, así como los clasificados como integrales. A su vez, se tiene que en general lo que se destina de gasto al trabajo exclusivamente es una proporción baja en la estructura del GPAJ, que ronda el 2% en casi todos los países.

6.5. Reflexiones finales

En el último lustro, varios países de la región han incrementado el gasto en programas de empleo, tanto los que refieren a capacitación como a emprendedurismo. No obstante, con relación a otros rubros de gasto, como la educación, el gasto en programas de empleo es sustantivamente menor (el gasto público social en educación es del orden de 40-50%, mientras que en empleo es entre 1 y 6%). Uno de los componentes institucionales principales son las políticas nacionales de juventud y planes de desarrollo orientados a los jóvenes. Se ha encontrado que son siete los países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y República Dominicana) que cuentan con políticas vigentes de mediano y largo plazo a nivel nacional para la juventud.

En el presente capítulo se han detallado sus principales características, así como el grado de avance en cuanto a las metas relativas al mercado de trabajo que en estas se proponen, dando cuenta de que, si bien aún los planes no han culminado (solamente en Honduras la Política Nacional de Juventud culminó en 2021), restan por alcanzarse parte de los objetivos perseguidos obteniendo resultados parciales. A su vez, se verifica que existe un abanico diverso sobre las instituciones que participan en las diferentes políticas de empleo, siendo en todos los casos los ministerios o los institutos de juventud, que cobran diferente grado de protagonismo. En particular, en lo referente a estos últimos, en todos los países sin excepción existe un organismo que regula y coordina las políticas orientadas a esta población que toma la forma de instituto o de ministerio.

Capítulo 7

Síntesis y conclusiones



El problema de inserción laboral juvenil es un fenómeno ampliamente documentado en la literatura económica y ha generado una creciente reacción de las autoridades en materia de políticas públicas, lo cual es particularmente relevante en los países de América Latina y el Caribe. En línea con los hallazgos previos en la región, este documento da cuenta de que en los países objeto de estudio las tasas de empleo juvenil resultan significativamente más bajas que las observadas para el promedio de la economía, al tiempo que los niveles de desempleo juvenil superan ampliamente los niveles registrados a nivel de la economía global. Cabe señalar adicionalmente que este mayor desempleo juvenil se observa a pesar de que las tasas de participación juvenil en el mercado laboral (oferta juvenil) también resultan significativamente inferiores a las observadas para el promedio de la economía.

Atendiendo a estos problemas, ya desde la década de los noventa han comenzado a desarrollarse en la región una serie de programas y políticas públicas, en muchos casos plasmados en leyes que han procurado facilitar la inserción laboral juvenil. En este documento se repasan los marcos legales, los aspectos institucionales y los programas vinculados al empleo juvenil en particular y se analiza el fenómeno del empleo y emprendimiento juvenil, con diferente grado de intensidad según la información disponible, en un conjunto de doce países socios del BCIE, que incluye a Argentina, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Los principales objetivos del informe radican en contribuir a la formación de un diagnóstico de la situación laboral juvenil, así como de las políticas públicas desarrolladas en los países seleccionados. A partir de ello se busca analizar la compatibilidad de las políticas con el diagnóstico del mercado laboral, así como buscar oportunidades de mejoras en su diseño.

Este capítulo presenta la síntesis de los resultados encontrados respecto a la situación actual y perspectivas para la inserción laboral juvenil, de la cual se desprenden los elementos de discusión con relación a los desafíos y oportunidades identificados en términos del diseño de políticas públicas. A continuación, se identifican siete de los hechos estilizados relacionados con los principales problemas que enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo, los cuales sustentan la identificación de los aspectos relevantes para esta población en los países latinoamericanos bajo estudio, y las modificaciones que en función de ello se proponen a las políticas y a la institucionalidad existente.

Existe un *mismatch* que perciben los jóvenes respecto a las habilidades y competencias que reciben del sistema educativo y a cómo el conocimiento posteriormente se vuelca al mercado de trabajo. Las políticas de empleo en la región deben atender a este desfase evitando así un doble problema: la desvinculación temprana del sistema educativo y la baja calificación de la mano de obra que es requerida por las empresas.

La menor participación laboral juvenil no necesariamente sería un problema para las economías de la región. En efecto, al menos parte de la población juvenil (15-29 años) se encuentra en una etapa coincidente con la educación formal secundaria y terciaria, lo que naturalmente puede llevar a posponer la inserción en el mercado laboral. Atendiendo a esto, y aunque pueda resultar repetitivo, el fortalecimiento de los sistemas educativos, mejorando la retención de los jóvenes por una mayor cantidad de años y apuntando a una mejora en su calidad, sigue siendo un tipo de política fundamental para reducir los riesgos existentes de inserción laboral a mediano plazo.

Probablemente, la demanda por experiencia y formación específica dentro de las firmas sea el factor que no permite a los jóvenes capitalizar adecuadamente su comparativamente más alto nivel educativo. Asimismo, y de acuerdo con OIT (2017), el 36% de los jóvenes declara que no aplican los conocimientos adquiridos en su trabajo, y el 39% contestó que su puesto de trabajo en realidad demanda menos estudios que los realizados. A su vez, otro elemento que se desprende es que, al separar según áreas de conocimiento, es en las carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemática (STEM, por sus siglas en inglés) en las que se percibe un desacople mayor. Si se considera esta percepción como válida, surge la necesidad de activar al menos dos tipos de políticas orientadas a esta población.

Una primera consiste en adecuar los contenidos académicos de los sistemas educativos a la realidad del mercado de trabajo en la actualidad. Esto podría involucrar grandes costos (no solo de carácter monetario) si se considera modificar los sistemas de educación secundaria y terciaria tradicionales en su globalidad. Una opción menos comprometedor y de mayor efectividad en el corto y mediano plazo sería optar por la implementación de sistemas de alternancia o educación dual, dado que pueden ayudar a que los conocimientos adquiridos a través el sistema educativo se relacionen de manera directa con lo que se requiere en el mercado de trabajo. De esta manera, podría reducirse el desajuste entre oferta y demanda en el mercado de trabajo y, a su vez, mejorar la adopción de competencias y habilidades

basadas en los nuevos métodos de enseñanza que los modelos de alternancia suponen con un aprendizaje basado en la práctica. En lo visto a lo largo de los capítulos, este tipo de políticas de formación dual es aún incipiente en la región, que cuenta muy pocos países con experiencias de este tipo, lo cual involucraría un mayor compromiso por parte de los Gobiernos y la necesidad de mayor apoyo para su financiamiento. Adicionalmente, los Gobiernos no necesariamente poseen un lineamiento estratégico aspiracional sobre a qué formación deberían apuntar (esto es, tomar posición en lo referente al conocimiento de frontera en contraposición a las necesidades inmediatas del mercado de trabajo en determinados sectores productivos), por lo cual esta discusión dista de ser saldada y sería relevante llevar a cabo acciones concretas (que tomen la forma de talleres, seminarios, jornadas de difusión, etc.) que permitan a las autoridades contar con un panorama más acabado para la toma de decisiones.

Una segunda línea de acción debería apuntar al fortalecimiento de las políticas tendientes a favorecer las primeras experiencias laborales. Estas constituyen una estrategia de corto plazo adecuada para facilitar una más rápida incorporación de los jóvenes al mercado laboral en función de que la estructura de demanda actual no debería implicar para los jóvenes problemas graves de *mismatch* de habilidades, al menos, no más graves que los enfrentados por el trabajador promedio de la economía. Los programas identificados con este enfoque son seis y se han implementado en los países de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana. Una de las dificultades que enfrentan los jóvenes cubiertos por estos programas es la relativamente corta duración del apoyo económico en el tiempo y, por lo tanto, si bien constituyen una primera experiencia, no garantizan su permanencia en el mercado laboral. Un aspecto que debería considerarse es evaluar estos programas realizando un análisis de sensibilidad que permita discernir si es conveniente ampliar el plazo con el que se cubre a los jóvenes con los programas de primer empleo, o modificar el contenido de la capacitación orientándola a demanda de trabajo concreta que surja del sector privado (de manera similar a lo que postula el sistema de formación dual).

Una vez que los jóvenes acceden al mercado de trabajo, obtienen puestos de trabajo de baja calidad relativa y con menor permanencia o durabilidad. Los programas que apuntan al emprendedurismo son escasos en la región y podrían brindar herramientas a los jóvenes que potencialmente les permitan transitar con mayor autonomía su experiencia en el mercado de trabajo.

Un problema adicional documentado en la literatura y que este informe muestra que también está presente en los países analizados se vincula a la calidad del empleo en el que logran insertarse los jóvenes. Los resultados obtenidos dan cuenta de que los jóvenes tienden a insertarse laboralmente de forma similar al promedio poblacional, aunque con un sesgo hacia las ocupaciones de menor calificación. Estas dificultades de inserción laboral no solo representan un problema a corto plazo para los jóvenes, sino que pueden tener consecuencias relevantes de mediano y largo plazo en el proceso de acumulación de capital humano a nivel individual, y global de la economía si el fenómeno es extendido. En particular, los estudios vinculados a efectos cicatrices (o *scarring*) alertan de que los problemas de inserción laboral en la juventud pueden generar impactos persistentes que dificultan el proceso de acumulación de capital humano de los trabajadores, afectando sus posibilidades

de ingresos y productividad en el futuro (Heckman y Borjas, 1980; Ellwood, 1982; Corcoran, 1982). Asimismo, ocurren a pesar de que en todos los países el nivel educativo promedio de los jóvenes es más alto que el correspondiente al trabajador promedio de la economía. En este sentido, y a pesar de que la región sigue registrando importantes problemas de cobertura y calidad educativa, difícilmente se puede concluir que el principal problema de inserción es consecuencia del perfil de la oferta juvenil, ya que en promedio reemplaza a trabajadores con menor acumulación educativa.

Otro fenómeno de interés identificado en este trabajo respecto a la inserción laboral de los jóvenes es que se evidencia un sesgo hacia el empleo dependiente en detrimento del emprendimiento independiente, en comparación con lo observado para el promedio del mercado laboral (el porcentaje de trabajadores independientes entre los jóvenes es entre 4 y 12 puntos porcentuales menor al observado para el promedio de los trabajadores). Es importante señalar que este sesgo no solo se observa a nivel general, sino que también existe en cada una de las categorías de ocupación, tanto en las ocupaciones caracterizadas por mayores niveles de salarios y productividad, donde el trabajo independiente se asocia mayormente a una opción de los trabajadores, como en aquellas en donde los salarios y las habilidades demandadas son menores, y por lo tanto el emprendimiento pueda vincularse más a una estrategia de supervivencia que a una elección propiamente dicha de los trabajadores.

Este resultado podría asociarse a las dificultades específicas que enfrentan los jóvenes para el desarrollo de emprendimientos independientes, como pueden ser el acceso a crédito, lo que podría dar lugar a un mayor número de políticas públicas activas para reducir dichas dificultades. Políticas de subsidio o garantías públicas en el financiamiento de micro-emprendimientos juveniles, o políticas de apoyo técnico y seguimiento de estos emprendimientos son opciones factibles.

El riesgo en el mercado que implica el proceso de automatización y digitalización atañe a los jóvenes de hoy y a los del futuro, especialmente a la población proveniente de hogares vulnerables. Es necesaria la implementación de programas específicos que mejoren la capacitación de los jóvenes en herramientas digitales (por ejemplo, programación) que se correspondan con calificación media o alta y que aminoren los potenciales efectos perjudiciales del cambio tecnológico.

Entre un 10 y un 20% de los jóvenes menos educados, dependiendo del país, presenta un perfil que solamente les permitiría insertarse en empleos de baja calidad caracterizados por bajos salarios, elevada informalidad y alto riesgo de automatización. Si la demanda laboral en los países seleccionados comienza a descender de forma significativa en este tipo de ocupaciones, lo que podría ser esperable, dado el riesgo promedio de automatización estimado, un número importante de jóvenes podría enfrentar problemas severos de empleabilidad.

En el mismo sentido, se estimó que una proporción muy importante de la oferta juvenil (en el entorno del 80% dependiendo de cada país) presenta un perfil incompatible para desempeñarse en las ocupaciones más demandantes en términos de escolarización, caracterizadas por mayores salarios y menor informalidad. Considerando a su vez que los resultados educativos suelen estar fuertemente afectados por las condiciones socioeconómicas de los

hogares, se podría concluir que difícilmente los jóvenes pertenecientes a hogares menos favorecidos contarán con el perfil adecuado para desempeñarse en las ocupaciones de mayores salarios, lo que limitaría las posibilidades de movilidad social dentro de los países.

Desde el punto de vista de la demanda laboral, el mayor elemento de incertidumbre hacia el futuro es la penetración de tecnologías de automatización y digitalización que impulsan a nivel internacional una progresiva sustitución de tareas rutinarias, que presenten facilidad para ser codificables (desrutinización laboral). Según se plantea en la literatura, sería esperable que este tipo de transformación ocurriera a mayor velocidad entre los jóvenes, puesto que tienen mayores incentivos para insertarse en ocupaciones con menor riesgo de desempleo tecnológico, mientras que los trabajadores adultos tienen mayores incentivos para tratar de permanecer en los puestos que ya venían ocupando (envejecimiento de las tareas rutinarias). Los resultados obtenidos en este estudio muestran que estas tendencias se han observado solo parcialmente en la última década en los países considerados. Si bien en la mayor parte de los casos se registra un significativo incremento de las tareas no rutinarias cognitivas y un descenso en la importancia de las tareas manuales rutinarias, la menor importancia de las tareas manuales no rutinarias, así como el prácticamente nulo impacto observado sobre las tareas cognitivo-rutinarias, no son fenómenos totalmente consistentes con la hipótesis de desrutinización.

A su vez, la magnitud de los cambios observados en el perfil del empleo en la última década muestra niveles similares en lo que se refiere al empleo y emprendimiento juvenil respecto a lo que se registra en el promedio del empleo. Este hallazgo no sería compatible con la hipótesis de envejecimiento de tareas. Es decir, los incentivos individuales no estarían siendo suficientes para que los jóvenes tiendan a orientarse con significativamente mayor profundidad que los trabajadores adultos hacia empleos de bajo riesgo de sustitución tecnológica. A este patrón poco alentador de cambio temporal en el perfil de tareas hay que agregar que el empleo de los jóvenes, en los países seleccionados, muestra un perfil de riesgo tecnológico superior al promedio, lo que los expone como un grupo particularmente vulnerable ante un proceso de abaratamiento del capital que permita una mayor incorporación de tecnologías. Ante el fracaso observado de los incentivos individuales de mercado (hipótesis del envejecimiento de tareas), se torna relevante impulsar el diseño de políticas públicas tendientes a mitigar este riesgo.

Un resultado adicional de relevancia es que el perfil de riesgo tecnológico encontrado para los jóvenes no muestra un comportamiento generalizado entre los países analizados cuando se diferencia entre empleo y emprendimiento juvenil. Es decir, en los casos considerados no se puede concluir que cualquiera de las dos formas de inserción laboral se caracteriza por un mayor riesgo de sustitución (mayor exposición a tareas rutinarias), sino que se encuentran resultados heterogéneos entre los diferentes países objeto de estudio.

Sin duda se abre un espacio donde las políticas públicas deben jugar un rol relevante para facilitar un buen aprovechamiento de las condiciones favorables para el crecimiento otorgadas por el bono demográfico. Las políticas tendientes a favorecer el primer empleo o emprendimiento están llamadas a jugar un rol importante para evitar las consecuencias asociadas a las malas experiencias de primera inserción laboral (*scarring*). En este sentido, el 61% de los jóvenes percibe que la automatización y robotización afectará el futuro del mercado laboral, y el 73% considera que existirán necesidades reales de capacitación en

áreas y especialidades de la tecnología (OIT, 2016). Alrededor del 32% considera que serán necesarios nuevos programas y cursos de especialización, y un 35% cree que se crearán nuevas carreras (OIT, 2016).

En algunos de los programas de empleo existentes, hay componentes relacionados con la creación de nuevas habilidades blandas y competencias que se relacionan altamente con el cambio tecnológico, aunque solo uno de los programas (que implementa Argentina) se focaliza en generar capacidades de programación.

Las brechas de conocimiento y acceso a tecnología tienen lugar desde las primeras etapas del sistema educativo, por lo cual, el Estado en cada país debería adquirir un rol protagónico y activo en cada etapa de la vida de los jóvenes para reducir la brecha socioeconómica, como por ejemplo creando programas de capacitación específicos en habilidades en la frontera de conocimiento en tecnología. Una segunda línea se vincula con las necesidades que requieren los puestos de trabajo con alto componente tecnológico. Nuevamente, carreras de alto contenido tecnológico que sean impartidas bajo un esquema de alternancia pueden mejorar la brecha entre los contenidos académicos adquiridos y el conocimiento que efectivamente terminan utilizando en la realidad.

Las mujeres jóvenes son las que presentan de manera sistemática relativamente menores tasas de participación laboral y tasas de empleo, en conjunto con mayores tasas de desempleo. Es necesario atender a este problema con programas de empleo específicos y focalizados en las necesidades propias de las mujeres y su oportuna inserción en el mercado de trabajo.

La brecha de género representa indiscutiblemente no solo un problema individual de discriminación laboral hacia las mujeres, sino que implica un desaprovechamiento significativo del capital humano en los países considerados, máxime teniendo en cuenta que en prácticamente todos los casos las mujeres alcanzan una acumulación educativa promedio mayor a la registrada por los hombres.

Esto conduce a discutir sobre la focalización adecuada de los programas y políticas orientadas a la población joven. A lo largo de la presente revisión de los programas y políticas de empleo, se advierte que varios de ellos se concentran en la población vulnerable, lo cual tiene la ventaja de que apunta a reducir las brechas socioeconómicas existentes. Sin embargo, queda de manifiesto que existen relativamente menos programas o políticas específicas que atiendan jóvenes con discapacidad o que tomen en cuenta el género (por ejemplo, mujeres).

Esta relativa ausencia podría contemplarse al menos de dos maneras diferentes. En primer lugar, para los programas de empleo ya existentes, incorporando algunos incentivos (beneficios) específicos para las mujeres o mediante cupos que contemplen a estos subgrupos de población (siguiendo el criterio de discriminación positiva). En segundo lugar, de considerar la generación de programas específicos para esta población, el hecho de crear programas de capacitación o educativos focalizados en mujeres en las áreas educativas que menos representación tienen (vinculadas a las áreas de conocimiento de ciencias y tecnología) y en políticas que mejoren su permanencia en el mercado de trabajo podría garantizar un acceso más igualitario al mercado de trabajo y de mejor calidad.

Existe una escasa cantidad de programas de empleo juvenil que cuenten con evaluaciones de impacto sobre sus resultados en el mercado de trabajo o los logros educativos. Fomentar el uso de este tipo de evaluaciones por parte de los Gobiernos es imprescindible para una adecuada rendición de cuentas.

Son escasos los programas que cuentan con una evaluación de impacto sobre los resultados en el mercado de trabajo o logros educativos. Esto es una condición importante para lograr una rendición de cuentas y transparencia (Abdala, 2000) que permita mejorar los programas en caso de que los resultados en el mercado de trabajo no sean los esperados o que se encuentre que estos han sido efectivos o no en busca de los objetivos trazados, de modo tal de lograr mejoras en términos de eficiencia del gasto.

Esta falta de evidencia y de la obtención de resultados robustos no debe necesariamente desincentivar el desarrollo de los programas de empleo, sino que más bien debería abordarse orientando a que las iniciativas incorporen desde su diseño la realización de evaluaciones de impacto como una herramienta más, considerando los beneficios (privados y de bienestar en general), así como los costos. Complementariamente, la realización de evaluaciones de costo-beneficio de los programas debería incorporarse para conocer *a priori* cuáles son los beneficios esperados y los costos asociados a cada programa, así como *a posteriori* considerar si este fue eficiente en términos de la comparación de costos y beneficios que surja del análisis (Urzúa y Puentes, 2010).

A pesar de los riesgos existentes en el mercado de trabajo, una parte de los jóvenes son optimistas respecto a cómo se ubican laboralmente en el futuro. Si bien esto constituye un aspecto positivo, hace necesaria la existencia de políticas que acompañen las altas expectativas o, en otras palabras, de intervenciones por parte del Estado para que los jóvenes no se frustren en el corto plazo en el mercado laboral. Una de las iniciativas interesantes que busca paliar este problema son los programas de empleo que apuntan a la población joven potencialmente migrante.

Los países considerados en este estudio se encuentran en todos los casos atravesando el denominado bono demográfico, caracterizado por un incremento relativo de la población en edad de trabajar con relación a la población dependiente. Cabe señalar, no obstante, que los flujos migratorios observados, principalmente en Centroamérica, reducirán de forma significativa la magnitud del bono demográfico y, por lo tanto, del denominado primer dividendo del crecimiento económico asociado a la transición demográfica.

Por otra parte, las empresas tienen cada vez mayores dificultades para encontrar un perfil adecuado para cubrir sus vacantes, y la experiencia es un factor altamente valorado en las solicitudes laborales. En este aspecto, los flujos migratorios también generan un desafío relevante, en este caso asociado al sesgo de selección de los migrantes, que podría estar incrementando los potenciales problemas de falta de capital humano en la región incrementando los problemas de *mismatch* de habilidades para las firmas más dinámicas.

Considerando este aspecto, surge un abanico de políticas y programas que podrían operar activamente. En este sentido, los programas de capacitación resultan claves para que los jóvenes puedan insertarse de manera sostenida en el futuro en el mercado laboral. Estos programas, como ya se ha mencionado, son los que más abundan en la región y, por lo tanto, existe

una oferta amplia de la que los jóvenes pueden beneficiarse. Sin embargo, las iniciativas que apuntan a atender de manera focalizada a la población joven con necesidades específicas, como ser los que se identifican en riesgo de migración, cuentan con programas de empleo que son recientes y existen de forma aislada en algunos países, pero se consideran fundamentales para que logren atraer activamente a los jóvenes. Para ello se hace necesaria la perspectiva con foco y visión territorial, con mayor hincapié en la necesidad de acudir directamente a las diferentes áreas y ofrecer programas de empleo que cubran específicamente las necesidades productivas de cada zona.

Existe una duplicación de esfuerzos y superposición de programas en el interior de un mismo país. Contar con información que sistematice la existencia de diferentes programas y procurar una coordinación rectora de los mismos facilita una ejecución más eficiente de los recursos.

En este sentido, se destaca la duplicación de servicios dentro de un mismo país, ofrecidos por distintas instituciones gubernamentales (secretarías o ministerios de trabajo, de desarrollo social, de educación e institutos de juventud). Asimismo, en ocasiones los programas de carácter nacional duplican esfuerzos con programas que son de carácter regional o estatal, apuntando a un rango etario de población joven similar o con características y objetivos parecidos, reflejando limitaciones en la coordinación de carácter interinstitucional.

Cabe mencionar que los institutos de la juventud en los diferentes países se consideran claves para la inclusión social de los jóvenes, mejorando la socialización y el sentido de pertenencia de estos y la coordinación global de las políticas que atañen a la juventud en sus distintas dimensiones, por lo que es relevante que se los potencie desde el Estado. En los países bajo estudio, son relativamente pocos los institutos que se involucran activamente o gestionan programas que atiendan la integralidad de los problemas de los jóvenes en su conjunto y, en particular, los que se vinculan con el mercado de trabajo. La ventaja de contar con políticas concentradas en una institución es que evita la superposición de programas o políticas.

En resumen, este trabajo identifica problemas relevantes en los países de la región en materia de inserción laboral juvenil, y en un escenario pasivo en materia de políticas no se advierte que esta situación pueda modificarse de forma significativa en las próximas décadas. Sin embargo, el diseño de políticas públicas encuentra una dificultad importante en el hecho de que el fenómeno no tiene una causa única, sino que es un problema multicausal, con heterogeneidad de situaciones dentro de los jóvenes.

Esta multicausalidad determina la necesidad de generar programas focalizados o basados en variedad de instrumentos, identificando en cada caso los principales problemas que generan las dificultades de empleabilidad. No solo debe involucrarse al sector público en este proceso, sino que es fundamental un mayor compromiso del sector privado. En este sentido, la mayor participación del sector privado podría mejorar la sostenibilidad de los programas y de esta manera potenciar en mayor medida los logros deseados de reducción del desempleo en jóvenes y mejoras en la calidad del trabajo para esta población. La generación de estos programas, a su vez, es importante que siempre esté acompañada desde su diseño de un esquema factible de evaluación y monitoreo que permita identificar con claridad las intervenciones más favorables desde un punto de vista costo-efectivas. En este

sentido, y atendiendo a los déficits de evaluación identificados, también puede ser relevante avanzar con el apoyo técnico en la región desde el punto de vista de la evaluación y monitoreo de programas existentes, de modo de ir generando nueva evidencia específica asociada a cada programa aplicado en un contexto específico, teniendo en cuenta que la evidencia previa nos indica que los resultados asociados a un contexto no son necesariamente extrapolables a otros contextos o países.

Referencias

- Abdala, E. (2009). La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica. *Papeles de Población* [online], 15(59), 11-82. ISSN 2448-7147.
- Abuelafia, E., Del Carmen, G., y Ruiz-Arranz, M. (2019). *Tras los pasos del migrante. Perspectivas y experiencias de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras en Estados Unidos*. Monografía del BID, 775.
- Acemoglu, D., y Autor, D. (2011). Skills, Task and Technologies: Implications for Employment and Earning. *Handbook of Labor Economics*. Elsevier, 1043-1171.
- Aedo, C., Hentschel, J., Luque, J., y Moreno M. (2013). From Occupations to Embedded Skills. A Cross-Country Comparison. *Policy Research Working Paper*. Washington, D. C.: Banco Mundial, 6560.
- Aguerrevere, G., Amaral, N., Bentata, C., y Rucci, G. (2020). *Desarrollo de habilidades para el mercado laboral en el contexto de la COVID-19*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002323>
- Antúnez, A., Martínez, J., y Ocaña, J. (2013). El trabajo por cuenta propia. Incidencias en el nuevo relanzamiento en la aplicación del modelo económico de Cuba en el siglo xxi. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 97-118. https://doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42344
- Apella I., Rodríguez Chamussy, L., y Zunino, G. (2019). Cambio tecnológico en Uruguay: Polarización del mercado de trabajo y efectos distributivos. *Background Paper*. Washington, D. C.: World Bank.
- Apella, I., y Zunino, G. (2017). Technological Change and the labor Market in Argentina and Uruguay. A task content Analysis. *Revista de Economía del Banco Central del Uruguay*, 24(2), noviembre de 2017.
- Apella I., y Zunino, G. (2020). Technological change and Labour market trends in Latin America and the Caribbean: A task content approach. *Cepal Review* (Forthcoming).
- Attanasio, O. Evaluating a Conditional Cash Transfer: The experience of Familias en Acción in Colombia. *Making Smart Policy: Using Impact Evaluation for Policy Making*. Washington, D. C.: World Bank.
- Autor, D. H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.
- Autor D. H., y Dorn, D. (2009). This Job is Getting Old: Measuring Changes in Job Opportunities using Occupational Age Structure. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 99(2), 45-51.
- Autor, D. H., y Dorn, D. (2013). The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market. *The American Economic Review*, 103(5), 1553-1597.
- Barrero, A., Moreno, E., y Villamizar, J. (2019). El emprendedor dominicano: identificación de sus rasgos de personalidad y competencias por medio de análisis de contenidos. *Ciencias, Economía y Negocios*, 3(1). <https://doi.org/10.22206/ceyn.2019.v3i1.pp5-36>
- Beato, P. (2021). Digitalización y productividad. *Pódium*, 9. OEI.
- Brynjolfsson, E., y McAfee, A. (2014). *The second machine age: work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

- Canales, A. I., Fuentes, J. A., y De León Escribano, C. R. (2019). *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2015). What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *IZA Discussion Paper*, 9236.
- CEPAL (2018). Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. *Documentos de Proyectos*. S.18-00613.
- CEPAL (2020). Employment Situation in Latin America and Caribbean. *United Nations Publication*. Santiago.
- Chacaltana, J., Dema, G., y Ruiz, C. (2018). El futuro del trabajo que queremos. La voz de los jóvenes y diferentes miradas desde América Latina y el Caribe. *Perfiles Educativos*, XL(159).
- Cockx, B., y Picchio, M. (2011). *Scarring effects of remaining unemployed for long-term unemployed school-leavers*. Sherppa: Ghent University; UCLouvain (IRES): Louvain-la-Neuve; IZA: Bonn; CESifo: Múnich.
- Corcoran, M. (1982). The Employment and Wage Consequences of Teenage Women's Non-employment. En R. B. Freeman y D. A. Wise (eds.), *The youth Labor Market Problem: Its Nature Causes and Consequences*. Chicago: University of Chicago Press, 391-419.
- Cotlear, D. 2011. Envejecimiento de la población: ¿está preparada América Latina? *Directions in Development; human development*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2542>
- Darwin, E., y Pimentel, S. (2020). *Los jóvenes dominicanos, esos desconocidos. Estado de situación y políticas en materia de formación y empleo juvenil en la República Dominicana*. República Dominicana: Educa.
- Datta, N., Assy, A., Buba, J., De Silva, S., y Watson, S. (2018). Integrated Youth Employment Programs. A stocktake of evidence on what works in Youth Employment Programs, *Jobs Working Paper*, 24. World Bank Group.
- Ellwood, T. (1982). Teenage Unemployment: Permanent Scars or Temporary Blemishes. En R. B. Freeman y D. A. Wise (eds.), *The youth Labor Market Problem: Its Nature Causes and Consequences*. Chicago: University of Chicago Press, 349-390.
- Flores-Sánchez, G. G., y Vigier, H. P. (2020). El impacto del modelo educativo dual en la formación profesional del estudiante. *Revista Colombiana de Educación*, 78, 173-206.
- Frey, C., y Osborne, M. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?* Oxford: Oxford University Paper.
- Galán-Muros, V., y Blancas, A. (2021). El capital humano como base para la cuarta revolución industrial. *Pódium*, 9. OEI.
- Gontero, S., y Weller, J. (2015). ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes en América Latina. *Macroeconomía del Desarrollo*, 169. CEPAL.
- Goos, M., y Manning, A. (2007). Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain. *The Review of Economics and Statistics*, 89(1), 118-133.
- Goos, M., Manning, A., y Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *The American Economic Review*, 104(8), 2509-2526.
- Gregg, P. (2001). The impact of youth unemployment on adult unemployment in the NCDS. *The Economic Journal*, 111 (November), 626-653.

- Heckman, J., y Borjas, G. (1980) Does Unemployment Cause Future Unemployment? Definitions, Questions and Answers from a Continuous Time Model of Heterogeneity and State Dependence. *Economica*, 47, 247-283.
- Keister, R., y Lewandowski, P. 2016. A Routine Transition? Causes and Consequences of the Changing Content of Jobs in Central and Eastern Europe. *IBS Policy Paper*, 5/2016. Polonia: Intytut Badan Strukturalnych.
- Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., y Romero, J. M. (2016). Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Systematic Review. *Ruhr Economic Papers*, 648.
- Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stoterau, J., Weidenkaff, F., y Witte, M. (2017). Interventions to improve the labour market outcomes of youth: a systematic review of training, entrepreneurship promotion, employment services, and subsidized employment interventions. *Campbell Systematic Reviews*, 12. DOI: 10.4073/csr.2017.12.
- Laloum, M., y Ruiz-Arranz, M. (2021). Migración y remesas en 2020 en Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana: impacto del Covid-19, de los huracanes y expectativas a mediano plazo. *Nota técnica del BID*, 2165.
- Mason, A., y Lee, R. 2006. Demographic transition and demographic dividends in developed and developing countries. *United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure*, Mexico City, August 31-September 2.
- Mateo Díaz, M. (2019). *El futuro ya está aquí. Habilidades transversales en América Latina y el Caribe en el siglo xxi*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Miranda, A., y M. Alfredo (2018). Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias. *Rev. Cien. Soc.*, 31(42), Montevideo.
- MTSS (2015). *Seguimiento y evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*. Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Ocampo, J. A., y Gómez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *CEPAL*, 122.
- OECD (2016). *Automation and Independent Work in a Digital Economy. Policy Brief on the Future of Work*. Paris: OECD Publishing
- OECD, of Latin America, C. D. B., for Latin America, U. N. E. C. and the Caribbean (2016) *Latin American Economic Outlook 2017*. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/leo-2017-en>
- OECD Development Centre. (2017). Estudio de bienestar y políticas de juventud en El Salvador, *Proyecto OCDE-UE Inclusión juvenil*, París.
- OISS (2019). Informe: *Legislaciones y Programas en Empleo, Emprendimiento y Seguridad Social para jóvenes en Iberoamérica*. Madrid: Organización Iberoamericana de Seguridad Social.
- OIT (2016). *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT.
- OIT (2017). *El futuro del trabajo que queremos. La voz de los jóvenes y diferentes miradas desde América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. OIT Américas. Informes Técnicos, 2017/7.
- OIT (2017). *The future of vocational training in Latin America and the Caribbean: Overview and strengthening guidelines*. Autores: J. M. Salazar-Xirinachs y F. Vargas Zúñiga.
- OIT (2018). *Mapping of youth employment interventions in Caribbean countries: Antigua and Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, St. Vincent and the Grenadines, Trinidad and Tobago*.

- OIT (2019). *Panorama Laboral 2019. América Latina y El Caribe*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- OIT (2020). Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe. *Nota Técnica, Panorama Laboral en Tiempos de COVID-19* (2.ª ed.).
- OIT (2020). *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020: La tecnología y el futuro de los empleos*. Reporte Global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Olmos, R. (2017). Evaluación de impacto del Programa Empresa Centro en El Salvador. *Realidad y Reflexión*, 75, año 17.
- ONU (2019). División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas. *World Population Prospects 2019*.
- ONU (2020). División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas. *Stock de Migración Internacional 2020*. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
- Reimers, F. (2021). Oportunidades educativas y la pandemia de la COVID-19 en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 86(1), 9-23. <https://doi.org/10.35362/rie8614557>
- Ríos, G., Galán-Muros, V., y Bocanegra, K. (2020). Educación superior, productividad y competitividad en Iberoamérica. *Informes OEI*. Instituto Iberoamericano para la educación y la productividad-OEI.
- Rodríguez, E. (2011). Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina. *Nueva Sociedad*, 232, 119-136.
- Rodríguez, E. (2016). Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Humano en Honduras. Camino recorrido y desafíos a encarar. *Informes nacionales sobre políticas de juventud*. CELAJU.
- Rofman, R., y Apella, I. (2020). Cuando tengamos sesenta y cuatro: Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe. *International Development in Focus*. Washington, D. C.: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34562> License: CC BY 3.0 IGO.
- SETEPLAN (2019). Evaluación de resultados del programa "Jóvenes con Todo". Cooperación luxemburguesa.
- STPS y CONASAMI (2021). *El efecto del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro durante la Pandemia*. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI).
- Suazo, M., Zelaya, M., y Torres, G. (2017). *La juventud en Honduras en el contexto del bono demográfico*. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- UNESCO (2021). *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe. Evaluación de logros de los estudiantes*. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE, 2019) (Resumen Ejecutivo). Santiago.
- UNFPA (2016a). *Inversión en adolescencia y juventud: ¿es una realidad? Gasto público social en adolescencia y juventud en siete países de América Latina y el Caribe*. Resumen Ejecutivo. Informe Regional.
- UNFPA (2016b). *Gasto público social en adolescencia y juventud, 2012-2016*. Colombia: Informe País. Colombia Joven, Presidencia de la República.
- UNFPA (2016c). *Gasto público social en adolescencia y juventud, 2012-2016*. Costa Rica: Informe País. Viceministerio de Juventud. Ministerio de Cultura y Juventud

- UNFPA (2019). *Gasto público social en adolescencia y juventud, 2017-2019*. México: Informe País. Secretaría de Bienestar e Instituto Mexicano de la Juventud.
- Urzúa, S., y Puentes, E. (2010). *La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral*. Unidad de Mercados Laborales del Sector Social, Nota Técnica IDB-TN-268. BID.
- Veza, E. (2014). *Escaneo de Políticas y Meta-Análisis: Juventud y Políticas de Empleo en América Latina*. CEDLAS. Documento de Trabajo n.º 156.
- Veza, I. (2021). *Programas de empleo juvenil: revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/88). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2007). La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos. *CEPAL*, 92.
- Zelda, K. (2012). Política nacional para el desarrollo integral de la juventud en Nicaragua: Análisis de la implementación del componente de inserción productiva (2001-2011). *Análisis Internacional*, 6, 189-205.

Anexos

Anexo - Capítulo 1

A1.1. Fuentes de información sobre empleo juvenil y emprendimiento en América Latina y el Caribe

Países	Documentos	Tipo de documento	Institución
Guatemala	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos-Módulo de Juventud	Informe de presentación de resultados	Instituto Nacional de Estadística
	COVID-19 y el mundo del trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Guatemala	Informe de presentación de resultados	Organización Internacional del Trabajo
	El empleo de los jóvenes en Guatemala	Informe de presentación de resultados	Asociación de Investigación y Estudios Sociales-Fundación Konrad Adenauer (Konrad-Adenauer-Stiftung)
El Salvador	Diagnóstico del empleo juvenil en El Salvador	Informe de presentación de resultados	Organización Internacional del Trabajo
	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Informe de presentación de resultados	Dirección General de Estadísticas y Censos
	Efectos del COVID-19 en el empleo juvenil	Informe de presentación de resultados	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	Tablas con cuadros de datos	Instituto Nacional de Estadística
Nicaragua	Informe de Empleo-Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Informe de presentación de resultados	Instituto Nacional de Información de Desarrollo

Países	Documentos	Tipo de documento	Institución
Costa Rica	Encuesta Continua de Empleo (ECE)	Tablas con cuadros de datos	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Panamá	Encuesta de Mercado Laboral Telefónica	Informe de presentación de resultados	Instituto Nacional de Estadística y Censo
			Instituto Nacional de Estadística y Censo
Cuba	Serie Estadísticas Empleos y Salarios 1985-2019	Tablas y cuadros de datos	Oficina Nacional de Estadística e Información
	Miradas al mercado de fuerza de trabajo en Cuba. Tendencias en tiempos de COVID-19	Artículo académico	Fundación Friedrich Ebert (Friedrich-Ebert-Stiftung)
Rep. Dominicana	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo	Tablas y cuadros de datos	Banco Central de la República Dominicana
México	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	Tablas y cuadros de datos	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
	Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)	Informe de presentación de resultados	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Argentina	Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del trabajo en la Argentina urbana.	Informe de presentación de resultados	Observatorio de la Deuda Social Argentina
	Mercado Laboral de la Juventud	Informe de presentación de resultados Tablas y cuadros de datos	Departamento Administrativo Nacional de Estadística

A1.2. Situación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe

Para realizar una revisión de la calidad educativa en América Latina, se toman aquí los resultados de la cuarta versión del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019) de la Evaluación de la Calidad de la Educación en América Latina, impulsada por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (Unesco, 2021). Además de los países bajo estudio en el presente trabajo (cuyos resultados se presentan a continuación), participaron de la citada evaluación Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Este examen de la calidad educativa en los países de América Latina y del Caribe se emprende con el propósito de observar los niveles y resultados alcanzados en las pruebas y avizorar, hasta ciertos límites, cómo podrían influenciar en las oportunidades sociales existentes en el interior de cada país. Y esto teniendo en cuenta que las pruebas se realizan a estudiantes del 3.º y 6.º grado, en las áreas de lectura, matemática y ciencias naturales (solo en el 6.º grado). En la presentación de resultados por países, se hará una comparación con el promedio regional para cada prueba y grado: para el 3.º grado, el promedio regional en lectura es de 697 puntos, y en matemática, 698. Para el 6.º grado, el promedio regional en lectura es de 696, en matemática 697 y en ciencias 702.

En el caso de Guatemala, los puntajes promedios en lectura y matemática, para el 3.º grado, son de 656 y 662 respectivamente, siendo significativamente inferiores al promedio regional. Para el 6.º grado, por su parte, los puntajes promedio en lectura, matemática y ciencias naturales son de 645, 657 y 661 respectivamente, siendo, también, puntajes significativamente más bajos que el promedio de los países. En cuanto al porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño), se observa que, en el 3.º grado, para el área de lectura, un 39,3% de los estudiantes se ubica en este nivel, mientras que, para matemática, lo hace un 35,1%. En el 6.º grado, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura es del 15,9%, en matemática 6,7% y en ciencias 9,8%.

El Salvador, por su parte, presenta puntajes promedio variables con relación al promedio regional. En el 3.º grado, para las áreas de lectura y matemática, los puntajes promedio son de 697 (igual al promedio regional) y 691 (inferior al promedio regional) respectivamente. En el 6.º grado, para el área de lectura, el puntaje promedio es de 699 (levemente superior al promedio regional), en matemática 676 (inferior al promedio regional) y en ciencias 705 (levemente superior al promedio regional). El porcentaje de estudiantes del 3.º grado que alcanza el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño) es del 56,4% en lectura y 50,1% en matemática. El porcentaje de estudiantes del 6.º grado que alcanza el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura es de 29,4%, en matemática 7,6% y en ciencias 18,6%.

Con respecto a Honduras, el puntaje promedio en la prueba de lectura, para el 3.º grado, es de 675 (inferior al promedio regional), mientras que, en la prueba de matemáticas, es de 702 (levemente superior al promedio regional). Para el 6.º grado, el puntaje promedio en lectura es de 661, en matemáticas es de 682 y en ciencias naturales es de 674, puntajes significativamente más bajos que el promedio regional. Con relación al porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño), en el 3.º grado, para la asignatura de lectura, un 47,2% se encuentra en dicho nivel. En matemática, por su lado, el 53,5% de los estudiantes se ubica en el nivel II. En el 6.º grado, el porcentaje de estudiantes que se encuentra en el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura es del 16,2%, en matemática 11,2% y en ciencias 11,8%.

Nicaragua, por su lado, también presenta puntajes significativamente más bajos que el promedio de países. En 3.^{er} grado, para el área de lectura, el puntaje promedio es de 646, mientras que, para matemática, es de 663. En 6.^o grado, el puntaje promedio para lectura es de 654, matemática 663 y ciencias naturales 669. En ambos grados, para todas las áreas, puede verse que los puntajes son inferiores al promedio regional. Al examinar el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño), el 36,1% de los estudiantes de 3.^{er} grado se ubica en este nivel en lectura, al tiempo que un 34,6% lo hace en el área de matemática. Para el 6.^o grado, un 13% de los estudiantes se ubica en el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura, 3,1% en matemática y 5,3% en ciencias.

Costa Rica es uno de los países mejores posicionados en todas las pruebas, para todos los grados evaluados. En 3.^{er} grado, para la asignatura de lectura, el puntaje promedio es de 748, mientras que, para matemática, el puntaje es de 725. En 6.^o grado, para el área de lectura, el puntaje promedio es de 757, para matemática es de 726 y para ciencias naturales es de 758. En todas las áreas, para ambos grados, se observa que los puntajes son significativamente superiores al promedio regional. El porcentaje de estudiantes de 3.^{er} grado que se ubica en el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura es de 74,7%, y en matemática es de 66,7%. En 6.^o grado, por su parte, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) es del 54,4% en lectura, 20,9% en matemática y 38,9% en ciencias.

En el caso de Panamá, el puntaje promedio en lectura, para el 3.^{er} grado, es de 659, y para matemática es de 654. Para el 6.^o grado, el puntaje promedio en lectura es de 652, en matemática es de 645 y en ciencias naturales es de 672. En ambos grados, para todas las áreas evaluadas, Panamá presenta puntajes significativamente más bajos que el promedio de países. Con relación al porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño), para el 3.^{er} grado, un 41,1% alcanza dicho nivel en lectura, mientras que el 31,7% de los estudiantes de este grado lo hace en matemáticas. En 6.^o grado, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura es del 17,5%, 3,3% en matemática y 11,8% en ciencias.

En Cuba, los puntajes promedio para el 3.^{er} grado son de 730 en lectura y 751 en matemática, ambos puntajes significativamente superiores al promedio regional. Para el 6.^o grado, los puntajes promedio son de 738 en lectura y 779 en ciencias (significativamente superiores al promedio regional) y de 689 en matemática (inferior al promedio regional). El porcentaje de estudiantes del 3.^{er} grado que alcanza el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño) es del 69,7% en lectura y 75% en matemática. Por parte del 6.^o grado, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) es del 44,5% en lectura, 20,7% en matemática y 48,6% en ciencias.

Con respecto a República Dominicana, para el 3.^{er} grado, el puntaje promedio en lectura es de 624 y en matemática 624. Para el 6.^o grado, el puntaje promedio en lectura es de 644, en matemática 636 y en ciencias naturales 649. En los dos grados, para todas las áreas evaluadas, República Dominicana presenta puntajes significativamente más bajos que el promedio regional. Para el 3.^{er} grado, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura es del 27,1%, mientras que en matemática es de 19,8%. Para el 6.^o grado, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura es del 16,4%, en matemática 2,1% y en ciencias 5,6%.

En el caso de México, este es uno de los países mejores posicionados en todas las áreas evaluadas, para los dos grados. En el 3.^{er} grado, para el área de lectura, el puntaje promedio

es de 713, y para matemática es de 722. En el 6.º grado, para el área de lectura, el puntaje promedio es de 726, para matemática es de 758 y para ciencias es de 726. En ambos grados, para todas las asignaturas evaluadas, los puntajes promedio de México son significativamente superiores al promedio regional. Con respecto al porcentaje de estudiantes de 3.º grado que alcanza el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño), se observa que un 62,6% lo hace en lectura, mientras que 65,3% de los estudiantes de este grado lo hace en matemática. En el 6.º grado, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura es del 41,7%, en matemática 38% y en ciencias 27,6%.

Con respecto a Argentina, en el 3.º grado, el puntaje promedio en lectura es de 689 y en matemática es de 690. En el 6.º grado, el puntaje promedio en lectura es de 698, en matemática 690 y en ciencias 682. A excepción de lectura en 6.º grado, los puntajes promedio de ambos grados, para todas las áreas evaluadas, son significativamente inferiores al promedio de países. El porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño) en 3.º grado, para el área de lectura, es del 54%, mientras que, para el área de matemática, es del 51,1%. En 6.º grado, por su lado, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura es del 31,9%, en matemática 13,1% y en ciencias 14%.

Colombia es también uno de los países mejores posicionados con respecto a todas las áreas evaluadas, tanto para el 3.º como el 6.º grado. En 3.º grado, para el área de lectura, el puntaje promedio es de 716, y para el área de matemática es de 705. En 6.º grado, en lectura, el puntaje promedio es de 719, en matemática 707 y en ciencias 711. Como puede verse, en prácticamente todas las áreas y los dos grados evaluados los puntajes son significativamente superiores al promedio regional. El porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel II (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura, para el 3.º grado, es de 64,1%, mientras que en matemática es de 56,4%. Para el 6.º grado, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño) en lectura es del 37,5%, en matemática 16,6% y en ciencias 21%.

Como puede observarse a partir de los resultados presentados, los niveles de aprendizaje en la región se mantienen muy bajos. La concentración de los estudiantes en los niveles más bajos, sobre todo en el nivel I, llama la atención a la comunidad educativa acerca del escaso aprendizaje en los primeros años del proceso educativo. Esta tendencia ya fue observada en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013), y el ERCE 2019 evidencia que no ha habido avances significativos en las áreas evaluadas.

En tanto no puedan garantizarse los aprendizajes fundacionales en la primaria, se podría esperar que el proceso educativo oponga mayores obstáculos al aprendizaje a lo largo de los niveles superiores. Esto, desde luego, supone desafíos a los Estados y a las políticas educativas, ya que la falta de calidad educativa pone en riesgo la capacitación y el desarrollo de aptitudes y competencias para la futura población activa que buscará insertarse al mercado de trabajo.

Entre los países bajo estudio, Costa Rica es el país que obtiene resultados significativamente superiores al promedio regional en lectura, tanto para el 3.º como el 6.º grado. En matemática, por su parte, Cuba es el país que obtiene mejores resultados en matemática para el 3.º grado, con un mayor porcentaje de estudiantes sobre el nivel I (nivel más bajo de desempeño). Con relación al 6.º grado, y entre los países consignados en el presente estudio, México es el país con un mayor porcentaje de estudiantes sobre el nivel III (Nivel

Mínimo de Desempeño). En general, en el 6.º grado, la proporción de estudiantes que logra el nivel de desempeño esperado es menor que la que no lo logra, por lo que representa un desafío para los países implementar políticas educativas que busquen revertir estos resultados generales.

Con respecto a ciencias (área evaluada solo en el 6.º grado), Cuba es el país con el mejor desempeño (con 77 puntos por encima del promedio regional). De este modo, Cuba y Costa Rica son los dos países que presentan mayores porcentajes de estudiantes que alcanzan el nivel III (Nivel Mínimo de Desempeño), con un 48,6 y un 38,9% respectivamente.

Al examinar los factores asociados al aprendizaje, es posible hallar resultados importantes respecto a la calidad educativa y los contextos socioeconómicos. Entre ellos, el estudio destaca que, en la relación de estudiantes y familias, la repetición de grado se asocia sistemáticamente con menores logros de aprendizaje por parte de los estudiantes, que el ausentismo escolar afecta negativamente los logros de aprendizaje y que una adecuada dedicación de tiempo al estudio fuera de la escuela se asocia a mayores logros de aprendizaje. Asimismo, a partir del estudio se afirma que las expectativas de escolaridad futura de los estudiantes por parte de los padres se asocian positivamente con el aprendizaje, como, además, que el involucramiento parental en actividades de aprendizaje en el hogar se asocia positivamente a los logros de aprendizaje, aunque esta diferencia podría ser más importante en 3.º grado que en 6.º grado, probablemente por los menores niveles de autonomía de los estudiantes menores. Esto indica que toda política educativa que busque incrementar la calidad educativa debe tener en cuenta, además de la educación impartida en los establecimientos, las diferenciaciones socioeconómicas que configuran el terreno de expectativas y oportunidades objetivas de escolarización y movilidad social.

Además, el estudio constata que el nivel socioeconómico de la escuela guarda una relación positiva con el aprendizaje de los estudiantes. Según esto, el nivel socioeconómico de la escuela es más importante para ofrecer una explicación del aprendizaje que el nivel socioeconómico individual de los estudiantes. Atendiendo a los altos niveles de desigualdad de la región, esto puede comprenderse en tanto los diferentes grados de segregación económica se replican como segregación escolar, donde los estudiantes que asisten a la misma escuela presentan la característica de ser socioeconómicamente homogéneos y guardan menos probabilidades de encontrarse con personas de distinto origen social en el interior del sistema escolar.

La persistencia regional de la alta asociación entre los resultados educativos y el nivel socioeconómico, tanto de los estudiantes como de las escuelas, indican que la calidad educativa guarda estrecha relación con la estructura social de los países, dentro de la cual el mercado de trabajo configuraría un determinado espacio de posiciones y oportunidades a través del sistema escolar. Finalmente, los resultados del ERCE 2019 evidencian la necesidad imperiosa de fortalecer la educación primaria como cimiento de las competencias del futuro, en tanto los aprendizajes fundamentales (competencias lectoras y numéricas) constituyen los fundamentos de otros aprendizajes.

Anexo - Capítulo 2

A2.1. Descripción de las Encuestas de Hogares utilizadas

País	Nombre de la Encuesta	Institución	Año
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Instituto de Estadística y Censos (INDEC)	2019
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	DANE	Enero 2020
Costa Rica	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	2019
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)	2019
Guatemala	Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	2014
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	2019
México	Encuesta Nacional de Hogares	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	2019
Nicaragua	Encuesta Continua de Hogares-INIDE	Instituto Nacional de Información y Desarrollo	2020 y 2010
Panamá	Encuesta de Hogares	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)	2019
República Dominicana	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR)	Oficina Nacional de Estadística (ONE)	2018

Anexo - Capítulo 3

A3.1. Comparativa de población masculina, años 2020 y 2040 (millones de personas y variación porcentual)

Países	Hombres											
	Total			0-14 años			15-29 años			30 años y más		
	2020	2040	Var.	2020	2040	Var.	2020	2040	Var.	2020	2040	Var.
Guatemala	8.30	10.39	25%	2.82	2.51	-11%	2.52	2.70	7%	2.96	5.19	75%
El Salvador	2.95	3.14	6%	0.83	0.67	-19%	0.90	0.73	-19%	1.22	1.74	43%
Honduras	4.53	5.88	30%	1.48	1.55	4%	1.31	1.42	9%	1.74	2.91	68%
Nicaragua	3.25	3.73	15%	1.02	0.86	-16%	0.92	0.89	-2%	1.32	1.98	50%
Costa Rica	2.58	2.94	14%	0.57	0.51	-11%	0.64	0.58	-9%	1.37	1.86	36%
Panamá	2.14	2.64	23%	0.56	0.55	-2%	0.53	0.57	8%	1.06	1.52	44%
Cuba	5.55	5.50	-1%	0.91	0.88	-3%	1.06	0.93	-12%	3.59	3.70	3%
República Dominicana	5.22	5.87	13%	1.46	1.30	-11%	1.37	1.32	-3%	2.39	3.24	36%
México	61.93	70.72	14%	15.78	14.67	-7%	15.35	15.70	2%	30.81	40.35	31%
Argentina	22.27	26.04	17%	5.68	5.46	-4%	5.37	5.69	6%	11.22	14.89	33%
Colombia	24.59	28.76	17%	6.05	5.30	-12%	6.38	6.07	-5%	12.16	17.39	43%

Fuente: Institutos Nacionales de Estadística. *Proyecciones de población 2020-2040*. Países varios, 2020.

A3.2. Comparativa de población femenina, años 2020 y 2040 (millones de personas y variación porcentual)

Países	Mujeres											
	Total			0-14 años			15-29 años			30 años y más		
	2020	2040	Var.	2020	2040	Var.	2020	2040	Var.	2020	2040	Var.
Guatemala	8.56	10.76	26%	2.70	2.40	-11%	2.49	2.62	5%	3.36	5.74	71%
El Salvador	3.37	3.58	6%	0.79	0.64	-19%	0.93	0.71	-24%	1.64	2.22	36%
Honduras	4.78	6.24	31%	1.44	1.49	4%	1.38	1.40	1%	1.96	3.35	71%
Nicaragua	3.34	3.84	15%	0.98	0.82	-16%	0.90	0.86	-5%	1.46	2.17	48%
Costa Rica	2.54	2.95	16%	0.54	0.48	-11%	0.60	0.56	-8%	1.39	1.91	38%
Panamá	2.13	2.66	25%	0.54	0.53	-2%	0.51	0.55	8%	1.08	1.58	46%
Cuba	5.63	5.64	0%	0.85	0.86	0%	1.00	0.90	-10%	3.78	3.88	3%
República Dominicana	5.23	5.96	14%	1.41	1.25	-11%	1.36	1.30	-4%	2.46	3.41	38%
México	65.59	74.22	13%	14.54	14.12	-3%	15.55	15.35	-1%	35.50	44.74	26%
Argentina	23.10	26.74	16%	5.36	5.15	-4%	5.22	5.39	3%	12.52	16.20	29%
Colombia	25.78	30.80	19%	5.79	5.15	-11%	6.30	6.00	-5%	13.68	19.65	44%

Fuente: Institutos Nacionales de Estadística. *Proyecciones de población 2020-2040*. Países varios, 2020.

A3.3. Metodología y fuentes de información

La fuente de información utilizada en el presente capítulo es la base de datos provista por la O*NET (Occupational Information Network), la cual provee de información referida al contenido de tareas de las ocupaciones. Desde el año 2003 los datos de O*NET han sido recopilados en Estados Unidos para aproximadamente mil ocupaciones con base en la Clasificación Ocupacional Estándar (SOC-*Standard Occupational Classification*), y desde entonces hasta el año 2014 esta ha sido actualizada periódicamente⁹. Siguiendo a Acemoglu y Autor (2011), se utilizan cuatro conjuntos de datos de O*NET: habilidades, actividades del trabajo, contexto del trabajo y capacidades. Cada una de ellas contiene descriptores que intentan medir a partir de una escala la importancia, el nivel o el alcance de la actividad. Para ello, se utilizan los datos de O*NET 2015 a fin de captar el cambio de contenido de las tareas dentro de cada ocupación en la última década.

Con el fin de estimar el contenido de las tareas en las ocupaciones, se mapean los elementos de las tareas provistos por O*NET a las ocupaciones correspondientes de cuatro dígitos en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO). Esto se combina con los datos individuales de la fuerza de trabajo provenientes de las encuestas de hogares. En general, cada país cuenta con una versión específica de la (CIUO) o, al menos, en los casos donde se utiliza una clasificación nacional se le aplica una equivalencia a la CIUO. Por su parte, O*NET sigue una versión modificada de la Clasificación Ocupacional Estándar (ONET-SOC). Con el fin de poder combinar los atributos ocupacionales apropiados a los datos de las encuestas de hogares, se utiliza una tabla de equivalencia entre estas dos clasificaciones.

Siguiendo a Acemoglu y Autor (2011), se construyen cinco medidas de contenido o intensidad de tareas principales: cognitivas no rutinarias analíticas e interpersonales, rutinarias cognitivas y manuales y no rutinarias manuales. Estas son conformadas por los atributos de las actividades que requiere su desarrollo. En este sentido, se seleccionaron algunos atributos (elementos) que son representativos de cada tarea. Los mismos se presentan la Tabla A3.1.

Tabla A3.1. Construcción de la medida de contenido de tareas

Tareas	Elementos de las tareas (t)
	Análisis de información
Cognitivas no rutinarias (analíticas)	Pensamiento creativo
	Interpretación de información para otros
	Establecimiento de relaciones personales
Cognitiva no rutinaria (interpersonal)	Guía, dirección y motivación de personal
	Entrenamiento/desarrollo de otros

⁹ O*NET es el sucesor de DOT (Diccionario de Ocupacionales), que ya no es actualizado. O*NET se puso en marcha en 1998 sobre la base de los códigos BLS *Occupational Employment Statistics*. En 2003 se cambió a SOC, lo que implica que las medidas consistentes de contenido de la tarea se calculan desde el 2003.

Cognitiva rutinaria	Importancia de repetición de la misma tarea
	Importancia de ser exacto o preciso
Manual no rutinaria	Ser estructurado
	Operar vehículos o aparatos mecánicos
	Utilizar el tiempo usando las manos para manejar, controlar o sentir objetos
	Destreza manual
Manual rutinaria	Orientación espacial
	Ritmo determinado por la velocidad del equipamiento
	Controlador de máquinas y procesos
	Utilizar el tiempo haciendo movimientos repetitivos

Fuente: Elaboración propia a partir de Acemoglu y Author (2011).

Después de asignar cada atributo a cada tarea, y estos a la información de las encuestas, se normalizan los valores de cada elemento t a fin de hacer la información comparable en el tiempo, usando la siguiente fórmula:

$$\forall i \forall j \in J \quad t_{i,j}^{std} = \frac{t_i - \mu_j}{\delta_j} \quad (1)$$

Donde j es el conjunto de 16 ítems de tareas enumerados en la Tabla A3.1 para el individuo i y μ_j y δ_j representan, respectivamente, el promedio ponderado y la desviación estándar de la tarea en el año final considerado en cada país (en la mayoría de los casos 2019).

Para la construcción de las medidas de contenido o intensidad de las tareas principales se suman cada uno de los elementos de tareas estandarizados (del mismo grupo) y se estandariza cada una de las cinco medidas de intensidad.

Anexo - Capítulo 4

A4.1. Legislación consultada

Constitución de la República Argentina
Constitución de la República de Colombia
Constitución de la República de Costa Rica
Constitución de la República de Cuba
Constitución de la República Dominicana
Constitución de la República de El Salvador
Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución de la República de Guatemala
Constitución de la República de Honduras
Constitución de la República de Nicaragua
Constitución de la República de Panamá

Leyes de juventud

Ley 375 de julio 4 de 1997, por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones. República de Colombia
Ley 8261 General de la Persona Joven. República de Costa Rica
Ley n.º 16, Código de la Niñez y la Juventud. República de Cuba
Decreto-Ley n.º 44 sobre el Ejercicio del Trabajador por Cuenta Propia. República de Cuba
Decreto-Ley n.º 46 sobre las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. República de Cuba
Ley General de Juventud (Decreto n.º 910). República de El Salvador
Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud (Decreto n.º 260-2005). República de Honduras
Proyecto de Ley de Juventud. República de los Estados Unidos Mexicanos
Ley n.º 392 de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud. República de Nicaragua
Ley n.º 49-2000 General de Juventud. República Dominicana

Leyes de empleo, emprendimiento y de pequeñas/mediana empresas

Ley 1780 por medio de la cual se Promueve el Empleo y el Emprendimiento Juvenil, se Generan Medidas para Superar Barreras de Acceso al Mercado de Trabajo y se Dictan Otras Disposiciones. República de Colombia

Ley n.º 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus Reformas

Decreto-Ley n.º 44 sobre el Ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia

Decreto-Ley n.º 46 sobre las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

Ley de Fortalecimiento del Emprendimiento (Decreto n.º 20-2018). República de Guatemala

Ley para el Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Decreto n.º 135-2008). República de Honduras

Ley n.º 645 de Promoción, Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ley MIPYME). República de Nicaragua

Proyecto de Ley n.º 139 "Aprender haciendo" de la Ley n.º 121 para Incentivar la Oferta del Primer Empleo a Jóvenes del Sector Privado. República de Panamá

Ley n.º 688-16 de Emprendimiento. República Dominicana

Ley n.º 121. "Aprender haciendo para incentivar la oferta de primer empleo a jóvenes en el sector privado". Panamá

A4.2. Marco legal de Argentina

A4.2.1. Constitución nacional

La Constitución de la nación establece los siguientes artículos como los pilares del derecho y garantías sobre el trabajo y las expresiones de la dimensión laboral.

Artículo 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

Artículo 14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad

del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

A4.3. Marco legal de Colombia

A4.3.1. Constitución nacional

En la Constitución nacional colombiana se establece los siguientes artículos, de derechos de los ciudadanos y de obligaciones del Estado.

Artículo 53. El Congreso expedirá el Estatuto del Trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral

de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

A4.3.2. Ley de la Juventud

Capítulo VI

De las Políticas para la Promoción Social de los Jóvenes

Artículo 29. Concertación. El Estado y la sociedad civil, con la participación de los jóvenes concertarán políticas y planes que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de la juventud a través de las siguientes estrategias:

c) Garantizar el desarrollo y acceso a sistemas de intermediación laboral, créditos, subsidios y programas de orientación sociolaboral y de capacitación técnica, que permitan el ejercicio de la productividad juvenil mejorando y garantizando las oportunidades juveniles de vinculación a la vida económica, en condiciones adecuadas que garanticen su desarrollo y crecimiento personal, a través de estrategias de autoempleo y empleo asalariado.

Capítulo VIII

De la Financiación de la Ley

Artículo 47. De los recursos de autogestión. Las instituciones gubernamentales encargadas del fomento del empleo y de organizaciones productivas destinarán recursos específicos dentro de sus presupuestos de inversión anual para financiar proyectos de iniciativa juvenil.

A4.3.3. Ley de Empleo y Emprendimiento Juvenil

Título I

Incentivos para la Contratación de Jóvenes y su Vinculación al Sector Productivo

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los Jóvenes entre 18 y 28 años, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia.

Artículo 2. Pequeña Empresa Joven. Para los efectos de presente Ley se entiende por pequeña empresa joven la conformada por personas naturales o jurídicas que cumplan con las condiciones definidas en el numeral primero del artículo 2 de la Ley 1429 de 2010. Tendrán derecho a acogerse a los beneficios establecidos en este artículo las personas naturales que tengan hasta 35 años. En el caso de las personas jurídicas, deben tener participación de uno o varios jóvenes menores de 35 años, que represente como mínimo la mitad más uno de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital.

Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ley quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.

Título III

Prácticas Laborales

Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.

Título V

Disposiciones y Varios

Artículo 24. Trabajo decente en las empresas de los nuevos tiempos. Las empresas que presten bienes o servicios a través de plataformas electrónicas deberán incorporar a las mismas mecanismos para realizar los procesos de afiliación, cotización o descuentos al Sistema de Seguridad Social Integral.

Artículo 27. Educación económica y financiera, cooperativa y solidaria en el sistema educativo. Para avanzar en el propósito nacional de que la niñez y la juventud reciban educación económica y financiera, en todas las instituciones educativas, públicas y privadas, se impulsará en todos los ciclos educativos la cultura de la solidaridad y la cooperación, así como el desarrollo del modelo empresarial cooperativo y de la economía solidaria, como alternativa de asociatividad y emprendimiento cooperativo y solidario para la generación de ingresos, y la adecuada valoración de la economía.

A4.4. Marco legal de México

A4.4.1. Constitución nacional

En la Constitución nacional de los Estados Unidos Mexicanos se expresan artículos claves en materia de derechos, garantías y deberes del Estado.

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

(...)

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalida-

des que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

(...)

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 27.

(...)

Inc. XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Título Sexto

Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(...)

Inc. III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

(...)

Inc. IV. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

(...)

Inc. XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

A4.4.2. Ley de Juventud

Sección II

Derechos Sociales

Artículo 9. Los jóvenes tienen derecho a:

IV. Contar con una educación de calidad, suficiente y adecuada al mercado laboral, que fomente los valores, las artes, la ciencia y la tecnología, basada en el respeto a la democracia, las instituciones, los derechos humanos, la paz, la diversidad, la solidaridad, la tolerancia y la equidad de género; con carácter intercultural para jóvenes de las comunidades indígenas; especial para jóvenes que padezcan una disminución de sus facultades físicas o mentales.

Sección III

Derechos Económicos

Artículo 10. Los jóvenes tienen derecho a un empleo digno con un salario justo, con igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres; a la capacitación e inserción de jóvenes con discapacidad, jóvenes embarazadas o en etapa de lactancia; a que se les facilite el acceso, en su caso, a su primer empleo; a generar e innovar mecanismos para autoemplearse, así como recibir educación financiera para su pleno desarrollo social y económico.

Capítulo III

Políticas Públicas para los Jóvenes

XV. Fomentar el desarrollo de planes y programas flexibles con salidas profesionales laterales o intermedias, que permitan a los jóvenes combinar el estudio y el trabajo. Bajo el principio de interés superior, celebrar convenios de vinculación con el sector público, educativo y privado, para brindar herramientas en favor del desarrollo integral de la juventud.

XVI. Promover la inserción de los jóvenes en el empleo, mediante incentivos fiscales a empresas y al sector servicios, a fin de que incluyan dentro de sus actividades a jóvenes practicantes, impulsando la inserción laboral.

La prestación de servicio social y prácticas profesionales que realicen los educandos contarán como tiempo efectivo de experiencia laboral.

XVII. Promover créditos y capacitación para los jóvenes emprendedores.

A4.5. Marco legal de Costa Rica

A4.5.1. Constitución nacional

La Constitución nacional de Costa Rica prevé dispositivos legales complementarios que sientan las bases para otorgar fuerza a los principios constitucionales y asegurar el cumplimiento del Estado en la promoción del derecho.

Título V

Derechos y Garantías Sociales

Capítulo único

Artículo 56. El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.

Artículo 71. Las leyes darán protección especial a las mujeres y a los menores de edad en su trabajo.

A4.5.2. Ley General de la Persona Joven

Capítulo II

Derechos

Artículo 4.

Derechos de las personas jóvenes

c) El derecho al trabajo, la capacitación, la inserción y la remuneración justa.

Capítulo III

Deberes del Estado

Artículo 6.

Deberes del Estado

Trabajo:

- d) Organizar a las personas jóvenes en grupos productivos de diferente orden.
- e) Desarrollar programas de capacitación para que las personas jóvenes adquieran conocimientos y destrezas, en el campo de la formulación y ejecución de proyectos productivos.
- f) Asesorar a las personas jóvenes para que puedan tener acceso a fuentes blandas de financiamiento.
- g) Organizar una bolsa de trabajo, mediante la cual se identifiquen actividades laborales que puedan ser desempeñadas por las personas jóvenes y orientarlas para que presenten ofertas de trabajo.
- h) Impulsar campañas para promover la inserción laboral de las personas jóvenes en los sectores públicos y privados.

A4.5.3. Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas

Capítulo I

Objeto y Ámbito de Aplicación

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas, en adelante PYMES, y posicione a este sector como protagónico, cuyo dinamismo contribuya al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza.

A4.6. Marco legal de Cuba

A4.6.1. Constitución nacional

Título II

Fundamentos Económicos

Artículo 31. El trabajo es un valor primordial de nuestra sociedad. Constituye un derecho, un deber social y un motivo de honor de todas las personas en condiciones de trabajar. El trabajo remunerado debe ser la fuente principal de ingresos que sustenta condiciones de vida dignas, permite elevar el bienestar material y espiritual y la realización de los proyectos individuales, colectivos y sociales. La remuneración con arreglo al trabajo aportado se complementa con la satisfacción equitativa y gratuita de servicios sociales universales y otras prestaciones y beneficios.

Título III

Fundamentos de la Política Educacional, Científica y Cultural

Artículo 32. El Estado orienta, fomenta y promueve la educación, las ciencias y la cultura en todas sus manifestaciones. En su política educativa, científica y cultural se atiende a los postulados siguientes:

g) Se fomenta la formación y empleo de las personas que el desarrollo del país requiere para asegurar las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación;

Capítulo II

Derechos

Artículo 64. Se reconoce el derecho al trabajo. La persona en condición de trabajar tiene derecho a obtener un empleo digno, en correspondencia con su elección, calificación, aptitud y exigencias de la economía y la sociedad. El Estado organiza instituciones y servicios que faciliten a las familias trabajadoras el desempeño de sus responsabilidades.

Artículo 66. Se prohíbe el trabajo de las niñas, los niños y los adolescentes. El Estado brinda especial protección a aquellos adolescentes graduados de la enseñanza técnica y profesional u otros que, en circunstancias excepcionales definidas en la ley, son autorizados a incorporarse al trabajo, con el fin de garantizar su adiestramiento y desarrollo integral.

A4.6.2. Código de la Niñez y la Juventud

Título III

De la Participación e Iniciativa de los Jóvenes Escolares y Estudiantes

Artículo 14. (...)

Los niños y jóvenes aprenden así a valorar la función social de su trabajo, la de los demás trabajadores y la contribución que representa a la sociedad; se les desarrolla la conciencia de productores; adquieren hábitos laborales y se les forman otras cualidades de la personalidad comunista.

Artículo 17. La atención que el Estado brinda a la educación y cuidado de los niños en edades preescolares, mediante el círculo infantil, es un hecho inherente a la revolución socialista, lo que al propio tiempo posibilita a la mujer su incorporación al trabajo y la elevación constante de su nivel cultural, contribuyendo los padres, a su vez, al sostenimiento de estas instituciones mediante cuotas adecuadas a los ingresos del núcleo familiar.

Artículo 38. Los estudiantes que tienen edad laboral, de acuerdo a su decisión libre y voluntaria, realizan trabajo retribuido durante el período de vacaciones según las posibilidades y necesidades de la economía nacional.

Las regulaciones que se dicten al respecto deben contener las normas de protección e higiene del trabajo, determinar las prioridades de las ramas de la economía y definir las labores adecuadas para los estudiantes.

Título IV

De la Participación e Iniciativa de la Juventud Trabajadora

Artículo 44. La remuneración de la labor de los jóvenes conforme al principio socialista “de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo” los estimula para alcanzar altos niveles de productividad, adquirir mayores capacidades laborales y obtener un nivel superior de calificación.

Artículo 45. El ingreso del joven a la actividad laboral determina su plena responsabilidad en el cumplimiento de las normas y la disciplina del trabajo. Este ingreso se efectúa fundamentalmente luego de graduado como obrero calificado, técnico medio o de nivel superior con el conocimiento necesario para desempeñar adecuadamente sus deberes como trabajador.

A4.6.3. Decreto-Ley sobre el Ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia

Capítulo I

Disposiciones Generales

Sección Primera

Del Objeto y Alcance

Artículo 2. El trabajo por cuenta propia es la actividad o actividades que, de forma autónoma, realizan las personas naturales, propietarios o no de los medios y objetos de trabajo que utilizan para prestar servicios y la producción de bienes.

Artículo 3.1. Pueden ejercer el trabajo por cuenta propia los ciudadanos cubanos y extranjeros residentes permanentes en el territorio nacional que cumplan los requisitos establecidos en la Constitución de la República de Cuba, el Código de Trabajo y su Reglamento, con relación al acceso al empleo.

Artículo 3.2. La incorporación de manera excepcional de los jóvenes de quince (15) y dieciséis (16) años al trabajo por cuenta propia, así como las condiciones que deben garantizarse a los jóvenes de diecisiete (17) y dieciocho (18) años que laboran en esta forma de gestión, se rigen por lo establecido en el Código de Trabajo y su Reglamento.

A4.6.4. Decreto-Ley sobre las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. El presente Decreto-Ley tiene por objeto regular la creación y funcionamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, en lo adelante MIPYMES.

Artículo 2. Son objetivos de esta norma:

- a) Facilitar la inserción de las MIPYMES de forma coherente en el ordenamiento jurídico como actor que incide en la transformación productiva del país.
- b) Delimitar los procedimientos para la creación y extinción de las MIPYMES privadas y estatales.
- c) Definir las MIPYMES, los criterios de clasificación y los aspectos relativos a su funcionamiento.

Artículo 3.1. A los efectos de esta norma se entiende como MIPYMES aquellas unidades económicas con personalidad jurídica, que poseen dimensiones y características propias, y que tienen como objeto desarrollar la producción de bienes y la prestación de servicios que satisfagan necesidades de la sociedad.

Artículo 3.2. Las MIPYMES pueden ser de propiedad estatal, privada o mixta.

Artículo 4. Las MIPYMES se clasifican tomando como referencia el indicador de número de personas ocupadas, incluidos los socios, de la forma siguiente:

- a) Micro empresa: cuyo rango de ocupados es de 1 a 10 personas.
- b) Pequeña empresa: cuyo rango de ocupados es de 11 a 35 personas.
- c) Mediana empresa: cuyo rango de ocupados es de 36 a 100 personas.

Artículo 5.1. Las MIPYMES se rigen por lo establecido en la Constitución de la República, lo previsto en este Decreto-Ley, en sus normas complementarias, sus Estatutos sociales, reglamentos internos, los acuerdos que adopten sus órganos de dirección, control y administración y demás disposiciones jurídicas vigentes, en lo que le sean aplicables.

5.2. Las MIPYMES cuentan con autonomía empresarial en el marco de la legislación vigente.

5.3. Responden de sus obligaciones fiscales, crediticias, laborales, medioambientales, contractuales y cualquier otra que se derive del ordenamiento jurídico vigente con su patrimonio.

5.4. Las MIPYMES como sujeto de derecho contratan bienes y servicios con los demás sujetos reconocidos en la legislación vigente, en igualdad de condiciones y les son aplicables las disposiciones vigentes en la materia.

5.5. Las MIPYMES tienen la obligación de rendir información estadística según se dispone en la legislación vigente.

Artículo 6. Las MIPYMES tienen, como parte de su autonomía, las facultades siguientes:

- a) Exportar e importar de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente;
- b) gestionar y administrar sus bienes;
- c) definir los productos y servicios a comercializar, así como sus proveedores, clientes, destinos e inserción en mercados;
- d) operar cuentas bancarias y acceder a cualquier fuente lícita de financiamiento;
- e) fijar los precios de sus servicios y bienes excepto aquellos que sean de aprobación centralizada;
- f) definir su estructura, plantilla y cantidad de trabajadores;
- g) determinar los ingresos de sus trabajadores respetando los mínimos salariales establecidos en la legislación laboral vigente;

- h) realizar las inversiones que se requieran para el desarrollo de la MIPYME, cumpliendo lo establecido en la legislación vigente;
- i) crear establecimientos que no tengan personalidad jurídica, dentro o fuera de la provincia donde radica su domicilio social; y
- j) otra facultad o derecho que se derive de su condición de empresa, siempre que no se oponga a lo legalmente establecido.

Artículo 7. Las MIPYMES tienen acceso a los fondos de financiamiento que se establezcan para ellas.

Artículo 8. A las MIPYMES se les aplica el régimen tributario que se regule para ellas en la legislación específica.

Artículo 9. Las relaciones laborales que se establecen entre las MIPYMES y los trabajadores que estas requieran para desarrollar su actividad se rigen por la legislación laboral vigente.

Artículo 10. El Consejo Nacional de Actores Económicos es el órgano interinstitucional rector de las políticas y regulaciones concernientes a las MIPYMES encargado de promover y fomentar su desarrollo.

A4.7. Marco legal de El Salvador

A4.7.1. Constitución nacional

La Constitución nacional de la República de El Salvador reconoce el trabajo como componente esencial de los derechos y garantías fundamentales de la persona. Entre sus puntos principales, se destacan los siguientes:

Sección Primera

Derechos Individuales

Art. 2. Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.

Art. 9. Nadie puede ser obligado a realizar trabajos o prestar servicios personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo en los casos de calamidad pública y en los demás señalados por la ley.

Sección Segunda

Trabajo y Seguridad Social

Art. 37. El trabajo es una función social, goza de la protección del Estado, y no se considera artículo de comercio. El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna. De igual forma promoverá el trabajo y empleo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas, mentales o sociales.

Art. 38. El trabajo estará regulado por un Código que tendrá por objeto principal armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, estableciendo sus derechos y obligaciones.

(...)

Art. 39. La ley regulará las condiciones en que se celebrarán los contratos y convenciones colectivos de trabajo. Las estipulaciones que estos contengan serán aplicables a todos los trabajadores de las empresas que los hubieren suscrito, aunque no pertenezcan al sindicato contratante, y también a los demás trabajadores que ingresen a tales empresas durante la vigencia de dichos contratos o convenciones. La ley establecerá el procedimiento para uniformar las condiciones de trabajo en las diferentes actividades económicas, con base en las disposiciones que contenga la mayoría de los contratos y convenciones colectivos de trabajo vigentes en cada clase de actividad.

Art. 40. Se establece un sistema de formación profesional para la capacitación y calificación de los recursos humanos.

Art. 42. La mujer trabajadora tendrá derecho a un descanso remunerado antes y después del parto, y a la conservación del empleo.

Las leyes regularán la obligación de los patronos de instalar y mantener salas cunas y lugares de custodia para los niños de los trabajadores.

Art. 43. Los patronos están obligados a pagar indemnización, y a prestar servicios médicos, farmacéuticos y demás que establezcan las leyes, al trabajador que sufra accidente de trabajo o cualquier enfermedad profesional.

A4.7.2. Ley General de Juventud

Capítulo I

Disposiciones Generales

Finalidad

Art. 1. La presente Ley es de interés social y tiene por finalidad establecer el marco jurídico y la institucionalidad que dirija las acciones del Estado en la implementación de políticas públicas, programas, estrategias y planes para el desarrollo integral de la juventud y su vinculación a la participación activa en todos los ámbitos de la vida nacional. (2)

Ámbito de Aplicación

Art. 2. Para los fines de la presente Ley, se considera joven a la persona comprendida en el rango de edad de los 15 a los 29 años, sin distinción de nacionalidad, etnia, género, religión, discapacidad, situaciones de vulnerabilidad o cualquier otra condición particular.

Derechos de la Población Joven

t) Derecho al primer empleo, que les sea compatible con sus responsabilidades académicas y familiares, así como a las condiciones de trabajo en igualdad de oportunidades, trato en lo relativo a la inserción, remuneración y promoción; así como a que existan programas que promuevan el trabajo decente, la capacitación laboral y que se atienda de manera especial a la población joven temporalmente desocupada;

u) Derecho a optar al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial, continua, pertinente y de calidad, que permita su incorporación al trabajo.

Capítulo IV

Políticas Públicas de Juventud

Políticas de Promoción del Empleo Juvenil

Art. 18. Las políticas de promoción del empleo juvenil deberán:

a) Crear, ejecutar y dar seguimiento a los programas que garanticen el derecho al primer empleo para la juventud, así como garantizar la creación de oportunidades de trabajo dirigidas a esta población, considerando siempre sus particularidades; (2)

- b) Adoptar las medidas necesarias para formular iniciativas y estrategias que permitan a la juventud capacitarse para acceder o crear opciones de empleo y fomentar el estímulo a las empresas privadas para promover actividades de inserción y calificación en el trabajo; (2)
- c) Garantizar el goce de la igualdad en el ejercicio de los derechos laborales y sindicales reconocidos en las leyes de la materia;
- d) Garantizar la protección contra la explotación económica y contra todo trabajo que ponga en peligro la salud, la educación y el desarrollo espiritual, físico y psicológico de la juventud. Asimismo, se adoptarán las medidas necesarias para suprimir todas las formas de discriminación contra la mujer joven en el ámbito laboral; (2)
- e) Impulsar programas para la capacitación e inserción laboral de las personas jóvenes con discapacidad, garantizando la equidad de género;
- f) Fomentar la promoción de pasantías laborales en el sector público y privado enfocadas en las necesidades de desarrollo del país, con el objeto que el alumnado de educación técnica y superior tenga acceso a prácticas laborales efectivas contando con flexibilidad en los horarios y otorgando incentivos a las empresas participantes;
- g) Respetar y cumplir con los derechos laborales reconocidos en las leyes de la materia, con especial énfasis en la seguridad social; y,
- h) promover y gestionar convenios con el sistema financiero público y privado, para el desarrollo individual y colectivo de las y los jóvenes emprendedoras y emprendedores, microempresarios y microempresarias, o cooperativistas, con otorgamientos de crédito con intereses bajos y programas de asistencia. (2)

A4.8. Marco legal de Guatemala

A4.8.1. Constitución nacional

La Constitución nacional de la República de Guatemala establece expresamente el papel del Estado en la orientación de la economía, estableciendo el marco normativo para su intervención en la promoción del pleno empleo y la protección de los trabajadores.

Sección 8

Trabajo

Art. 101. Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social.

Art. 102. Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo. Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades:

- a. Derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen el trabajador y a su familia una existencia digna;
 - b. Todo trabajo será equitativamente remunerado, salvo lo que al respecto determine la ley;
 - c. Igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad;
- (...)
- k. Protección a la mujer trabajadora y regulación de las condiciones en que debe prestar sus servicios. No deben establecerse diferencias entre casadas y solteras en materia de trabajo. La ley regulará la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le debe exigir ningún trabajo que requiera esfuerzo que ponga en peligro su gravidez. La madre trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido con el ciento por ciento de su salario, durante los treinta días que precedan al parto y los cuarenta y cinco días siguientes. En la época de la lactancia tendrá derecho a dos períodos de descanso extraordinarios, dentro de la jornada. Los descansos pre y postnatal serán ampliados según sus condiciones físicas, por prescripción médica;
 - l. Los menores de catorce años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo, salvo las excepciones establecidas en la ley. Es prohibido ocupar a menores en trabajos incompatibles con su capacidad física o que pongan en peligro su formación moral. Los trabajadores mayores de sesenta años serán objeto de trato adecuado a su edad.

Sección 10

Régimen Económico y Social

Art. 118. Principios del Régimen Económico y Social. El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados.

A4.8.2. Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento

Capítulo I

Objeto y Finalidad de la Ley

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto incentivar y fortalecer el emprendimiento en Guatemala mediante apoyos técnicos y financieros al emprendedor; así como agilizar el proceso de formalización de los emprendimientos creando una nueva figura jurídica para reducir los tiempos y costos de los trámites de inscripción.

Artículo 2. **Ámbito.** La presente Ley aplica a todas las personas o grupos de personas que desean promover una o varias actividades económicas lícitas que se realicen dentro del país.

Artículo 3. **Finalidad de la ley.** La finalidad de la ley es la creación de un marco jurídico que brinde las condiciones adecuadas y las herramientas tecnológicas que promuevan el aumento de la productividad, mayor competitividad por medio del acceso al financiamiento y a nuevos mercados a los emprendedores, buscando su inclusión en el sistema formal para ampliar la base empresarial y el desarrollo social y económico, especialmente en aquellas comunidades o regiones cuya población se encuentra en situación de pobreza y extrema pobreza o son vulnerables a los flujos migratorios internos y externos.

Artículo 10. **El Emprendimiento en la Enseñanza Primaria y Secundaria.** El Currículo Nacional Base para la Educación Primaria y la Educación Secundaria debe incorporar objetivos, materiales y contenidos que favorezcan el reconocimiento social a la iniciativa empresarial ética y la adquisición de competencias y habilidades inherentes a las actitudes emprendedoras. Se prestará especial atención al desarrollo de valores propios del emprendimiento como la iniciativa, la perseverancia, la creatividad, la confianza en las propias capacidades y el trabajo en equipo.

Los establecimientos educativos en el ciclo Diversificado del nivel medio podrán realizar todo tipo de actividades educativas que fomenten el emprendimiento en los jóvenes que están por graduarse; especialmente en aquellas comunidades o regiones cuya población se encuentra en situación de pobreza y extrema pobreza o son vulnerables a los flujos migratorios internos y externos.

Artículo 11. **El Emprendimiento en las Enseñanzas Universitarias.** La Unidad de Fortalecimiento al Emprendimiento podrá coordinar con las universidades del país la promoción e implementación de programas de enseñanza sobre los procesos y de actitudes de emprendimiento, respetando la autonomía y la libertad de cátedra.

A4.9. Marco legal de Honduras

A4.9.1. Constitución nacional

La Constitución nacional de la República de Honduras define el trabajo como uno de los pilares de los derechos y garantías de los ciudadanos, enmarcando las condiciones de ejercicio y protección del trabajo. En su articulado, se destacan los siguientes puntos y aspectos:

Capítulo V

Del Trabajo

Art. 127.- Toda persona tiene derecho al trabajo, a escoger libremente su ocupación y a

renunciar a ella, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Art. 128.- Las leyes que rigen las relaciones entre patronos y trabajadores son de orden público. Son nulos los actos, estipulaciones o convenciones que impliquen renuncia, disminuyan, restrinjan o tergiversen las siguientes garantías:

(...)

7. Los menores de diez y seis años y los que hayan cumplido esa edad y sigan sometidos a la enseñanza en virtud de la legislación nacional no podrán ser ocupados en trabajo alguno.

No obstante, las autoridades de trabajo podrán autorizar su ocupación cuando lo consideren indispensable para la subsistencia de los mismos, de sus padres o de sus hermanos y siempre que ello no impida cumplir con la educación obligatoria.

Para los menores de diecisiete años la jornada de trabajo que deberá ser diurna, no podrá exceder de seis horas ni de treinta a la semana, en cualquier clase de trabajo.

11. La mujer tiene derecho a descanso antes y después del parto, sin pérdida de su trabajo ni de su salario. En el período de lactancia tendrá derecho a un descanso por día para amamantar a sus hijos. El patrono no podrá dar por terminado el contrato de trabajo de la mujer grávida ni después del parto, sin comprobar previamente una causa justa ante juez competente, en los casos y condiciones que señale la Ley.

Art. 135.- Las leyes laborales estarán inspiradas en la armonía entre el capital y el trabajo como factores de producción. El Estado debe tutelar los derechos de los trabajadores, y al mismo tiempo proteger al capital y al empleador.

Art. 140.- El Estado promoverá la formación profesional y la capacitación técnica de los trabajadores.

A4.9.2. Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud

Capítulo I

Finalidad y Alcances

Art. 1. La presente Ley tiene por finalidad establecer el marco jurídico, político e institucional que promueva el pleno desarrollo de los jóvenes, la definición de políticas de Estado sobre la Juventud, orientar las acciones del Estado, la sociedad y la familia sobre esta materia, así como fomentar la participación activa y permanente de los jóvenes en su propio desarrollo y el de la nación, en un ambiente de responsabilidad y libertad, garantizado por la Constitución y las leyes.

Art. 2. Son jóvenes, para los efectos y beneficios establecidos en esta Ley, la población cuya edad esté comprendida entre los doce (12) y los treinta (30) años.

Art. 3. Las normas contenidas en la presente Ley reconocen a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, garantizan el respeto y promoción de los derechos y deberes inherentes a ellos y propician su participación plena en el progreso de la nación. Asimismo, determinan las características de la política de Estado para la juventud y establecen el marco institucional que garantizará la ejecución de la misma.

Art. 26. Derecho al Trabajo.

1. Los jóvenes tienen derecho al trabajo y a una especial protección del mismo.
2. Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o crear opciones de empleo.
3. Los Estados Parte adoptarán las políticas y medidas legislativas necesarias que fomenten el estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo.

Art. 27. Derecho a las Condiciones de Trabajo.

1. Los jóvenes tienen derecho a la igualdad de oportunidades y trato en lo relativo a la inserción, remuneración, promoción y condiciones en el trabajo, a que existan programas que promuevan el primer empleo, la capacitación laboral y que se atienda de manera especial a los jóvenes temporalmente desocupados.
2. Los Estados Parte reconocen que los jóvenes trabajadores deben gozar de iguales derechos laborales y sindicales a los reconocidos a todos los trabajadores.
3. Los Estados Parte reconocen el derecho de los jóvenes a estar protegidos contra la explotación económica y contra todo trabajo que ponga en peligro la salud, la educación y el desarrollo físico y psicológico.
4. El trabajo para los jóvenes de 15 a 18 años será motivo de una legislación protectora especial de acuerdo a las normas internacionales del trabajo.
5. Los Estados Parte adoptarán medidas para que las jóvenes trabajadoras menores de edad sean beneficiarias de medidas adicionales de atención específica potenciadora de la que, con carácter general, se dispense de acuerdo con la legislación laboral, de Seguridad Social y de Asistencia Social. En todo caso adoptarán, a favor de aquellas, medidas especiales a través del desarrollo del apartado 2 del artículo 10 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. En dicho desarrollo se prestará especial atención a la aplicación del artículo 10 del Convenio 102 de la organización internacional del Trabajo.
6. Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medias políticas y legislativas necesarias para suprimir todas las formas de discriminación contra la mujer joven en el ámbito laboral.

A4.9.3. Ley para el Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Propone establecer un marco para el emprendimiento que apunte, junto con otras dimensiones de la actividad económica (productivas, comerciales y de servicios), el desarrollo

nacional, por medio de la formación de empleo y la movilización de los recursos humanos de la sociedad hondureña. En concomitancia con la Ley Marco de Desarrollo Integral de la Juventud, promueve la inserción de los jóvenes hondureños a involucrarse en la fundación y desenvolvimiento de iniciativas económicas de pequeña y mediana magnitud. Las actividades de diferente índole estarán regidas por esta ley y repercuten en las oportunidades de los jóvenes de acceso al trabajo, la generación de ingresos y de su autonomía económica.

A4.10. Marco legal de Nicaragua

A4.10.1. Constitución nacional

La Constitución nacional de la República de Nicaragua prevé un articulado relativamente extenso sobre el trabajo y el empleo, estableciendo el marco normativo para la promoción y la protección de los trabajadores.

Capítulo III: Derechos Sociales

Artículo 57

Los nicaragüenses tienen el derecho al trabajo acorde con su naturaleza humana.

Capítulo V: Derechos Laborales

Artículo 80

El trabajo es un derecho y una responsabilidad social.

El trabajo de los nicaragüenses es el medio fundamental para satisfacer las necesidades de la sociedad, de las personas y es fuente de riqueza y prosperidad de la nación. El Estado procurará la ocupación plena y productiva de todos los nicaragüenses, en condiciones que garanticen los derechos fundamentales de la persona.

Artículo 82

Los trabajadores tienen derecho a condiciones de trabajo que les aseguren en especial:

1. Salario igual por trabajo igual en idénticas condiciones, adecuado a su responsabilidad social, sin discriminaciones por razones políticas, religiosas, sociales, de sexo o de cualquier otra clase, que les asegure un bienestar compatible con la dignidad humana.
2. Ser remunerado en moneda de curso legal en su centro de trabajo.
3. La inembargabilidad del salario mínimo y las prestaciones sociales, excepto para protección de su familia y en los términos que establezca la ley.
4. Condiciones de trabajo que les garanticen la integridad física, la salud, la higiene y la

disminución de los riesgos profesionales para hacer efectiva la seguridad ocupacional del trabajador.

5. Jornada laboral de ocho horas, descanso semanal, vacaciones, remuneración por los días feriados nacionales y salario por décimo tercer mes de conformidad con la ley.

6. Estabilidad en el trabajo conforme a la ley e igual oportunidad de ser promovido, sin más limitaciones que los factores de tiempo, servicio, capacidad, eficiencia y responsabilidad.

7. Seguridad social para protección integral y medios de subsistencia en casos de invalidez, vejez, riesgos profesionales, enfermedad y maternidad; y a sus familiares en casos de muerte, en la forma y condiciones que determine la ley.

Artículo 84

Se prohíbe el trabajo de los menores, en labores que puedan afectar su desarrollo normal o su ciclo de instrucción obligatoria. Se protegerá a los niños y adolescentes contra cualquier clase de explotación económica y social.

Artículo 85

Los trabajadores tienen derecho a su formación cultural, científica y técnica; el Estado la facilitará mediante programas especiales.

Artículo 86

Todo nicaragüense tiene derecho a elegir y ejercer libremente su profesión u oficio y a escoger un lugar de trabajo, sin más requisitos que el título académico y que cumpla una función social.

A4.10.2. Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud

Capítulo IV

De la Política de Promoción del Empleo

Artículo 8. Las políticas de empleo en el campo y la ciudad de las y los jóvenes deben fomentar las oportunidades de trabajo en distintas modalidades para reducir el desempleo, el subempleo y generar nuevas alternativas para el ingreso de la juventud al mercado laboral y la promoción de la experiencia laboral y la generación de ingresos que le permita a los jóvenes mejorar sus condiciones de vida.

Artículo 9. El fomento de esta política contemplará las siguientes líneas de acción:

1. Sistema de Información para:

a) Diagnosticar las necesidades laborales del mercado nacional y las capacidades que se requieren en técnicos y profesionales, recursos, bienes y servicios.

- b) Diseñar programas, planes y proyectos disponibles en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos que permitan a la juventud acceder a información relacionada con la demanda de empleos, a las carreras técnicas y profesionales que oferta el sistema educativo nacional y privado, así como la forma de acceder a bienes, recursos y oportunidades que ofrece el Estado y la sociedad civil.
- c) Que el sistema educativo nacional o privado incluya en su pensum académico carreras técnicas vocacionales de acuerdo a las necesidades del país.
- d) El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos tendrá una oficina en la que se recojan datos con información nacional e internacional que sirva a la juventud para informarse de las capacidades y necesidades del país en el mercado laboral.

2. Generación de Empleo

- a) Se destinará e impulsará un plan nacional de empleo juvenil promovido por el Ministerio del Trabajo, en coordinación con Instituciones del Estado, la Banca Privada, organismos no gubernamentales nacionales e internacionales relevantes para promover alternativas de empleos que en distintas modalidades y de acuerdo a la demanda del mercado laboral se oferte a las y los jóvenes.
- b) Se promoverá que las Instituciones Estatales y privadas, de conformidad a la necesidad de las mismas, contraten como mínimo el 30% de mano de obra juvenil.
- c) Se fortalecerá el incremento de empresas, sean estas familiares o particulares, que prioricen la mano de obra juvenil.
- d) Garantizar sin distinción la participación y acceso de las mujeres jóvenes en el mercado del trabajo brindándoles oportunidades de empleo mediante campañas de sensibilización a los empleadores para eliminar la discriminación o diferencias de trato por razones de edad o sexo.
- e) Priorizar la inversión en las localidades con mayor índice de pobreza para garantizar que las jóvenes accedan a empleos y salarios dignos de acuerdo a lo establecido en el Código del Trabajo.
- f) Las y los jóvenes con discapacidad tienen derecho a su incorporación al mercado de trabajo en condiciones que les permita sentirse útiles y apoyados(as) en su desarrollo personal a través del empleo.

Capítulo V

Creación de Pequeñas y Medianas Empresas Juveniles

Artículo 10. Incentivar a la Banca Privada para que promueva, en el campo y la ciudad, pequeñas y medianas empresas que incorporen mano de obra juvenil que conjugue con la mano de obra experimentada existente.

Artículo 11. Desarrollar planes, programas y proyectos que permitan a las y los jóvenes el acceso a la prioridad, al crédito, la tecnología y a los programas de emprendedores juveniles, con la cual la población económicamente activa en el rango de edad juvenil fomentará el autoempleo o su ingreso al mercado laboral.

Artículo 12. Promover la capacitación de tecnologías adecuadas que permitan el acceso de las y los jóvenes al conocimiento e información científica y tecnológica para generar recursos humanos jóvenes, técnicos o profesionales, que fortalezcan las bases empresariales, la reconversión industrial y la competitividad de la economía.

Artículo 13. Desarrollar un programa para la creación de las micros, pequeñas y medianas empresas juveniles (PYMESJ) y/o cooperativas juveniles.

Artículo 14. El Estado a nivel central y local:

1. Auspiciará y fomentará iniciativas que otorguen financiamiento a asociaciones juveniles locales, nacionales, urbanas y rurales que desarrollo en pequeñas y medianas empresas.
2. Apoyará el desarrollo institucional de organismos no gubernamentales especializados en la promoción del crédito para las PYMESJ y/o cooperativas juveniles.
3. Creará incentivos mediante apoyo institucional o fiscal para las empresas existentes que fomenten la asociatividad con micro, pequeñas y medianas empresas de jóvenes.
4. Proporcionará la creación de entidades de calificación técnica para los jóvenes en las áreas que requieran las PYMESJ y las cooperativas juveniles.
5. Estimulará la suscripción de convenios entre la Banca Privada y los organismos no gubernamentales que trabajan con créditos para extender la cobertura a las PYMESJ y a las cooperativas juveniles.
6. Motivará a la Banca Privada a tomar medidas para el diseño de programas atractivos para microempresarios (as) juveniles.
7. Se creará un Fondo, administrado por un directorio interinstitucional para la creación de las PYMESJ y cooperativas juveniles, los cuales serán financiadas con aportes del Estado, de las empresas interesadas que se asocien a él y por donación de instituciones nacionales o extranjeras.
8. El directorio interinstitucional que se encargará de la administración del Fondo estará integrado por un representante de cada una de las entidades relevantes, tanto públicas como privadas y las asociaciones juveniles que hayan creado las PYMESJ y las cooperativas juveniles.
9. Se promoverá la búsqueda de fondos con bajos costos financieros para alimentar el sistema de créditos para las PYMESJ y las cooperativas juveniles que incentiven su nivel de competitividad en el mercado.
10. Son facultades del directorio interinstitucional del Fondo definir las áreas preferentes de creación de las PYMESJ y las cooperativas juveniles y la capacitación que requieren en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

A4.10.3. Ley de Promoción, Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Al igual que en Costa Rica, Cuba, Honduras y Guatemala, en Nicaragua esta ley proyecta el carácter estratégico del emprendimiento para el desarrollo económico, a través de la generación de empleo –específicamente para los jóvenes– y la utilización de los recursos productivos. Constituye, en el seno del marco normativo constitucional, un instrumento de promoción, fomento y desarrollo de iniciativas económicas emergentes en materia productiva, comercial y de servicios para amalgamar tanto la generación de riqueza como fortalecer el capital humano.

A4.11. Marco legal de Panamá

A4.11.1. Constitución nacional

La Constitución nacional panameña cuenta con dos artículos específicos en los que la promoción del trabajo como un derecho y sus implicaciones adquieren la más elevada importancia, a la cual se supeditan proyectos legislativos específicos.

Capítulo 3

El Trabajo

Artículo 64. El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.

Artículo 70. La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable de hasta cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete horas y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo.

La jornada máxima podrá ser reducida hasta a seis horas diarias para los mayores de catorce años y menores de dieciocho. Se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de dieciséis, salvo las excepciones que establezca la Ley. Se prohíbe igualmente el empleo de menores hasta de catorce años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres.

A4.11.2. Proyecto de Ley “Aprender haciendo para incentivar la oferta de primer empleo a jóvenes en el sector privado”

Artículo 1. Se crea el proyecto “Aprender haciendo”, que incentiva la oferta de primer empleo a jóvenes en el sector privado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

como entidad encargada de su implementación y ejecución, a través de la Dirección Nacional de Empleo.

Artículo 2. El objetivo del proyecto “Aprender haciendo” es contribuir a la disminución de la tasa de desempleo en jóvenes de diecisiete a veinticuatro años, mediante pasantías laborales en un entorno empresarial amigable, supervisados y guiados por especialistas en empleabilidad; a través de la capacitación, certificación y orientación a jóvenes panameños con formación académica provenientes de los niveles de educación media, universitaria, o técnica del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano o del Instituto Técnico Superior Especializado, con la finalidad de facilitar su inserción en el mercado laboral y para el desarrollo de emprendimientos sostenibles.

A4.12. Marco legal de República Dominicana

A4.12.1. Constitución nacional

La Constitución nacional parte, para su consideración del trabajo y empleo juvenil, de la cuestión del derecho de familia, donde se reconoce y establece a los jóvenes, a nivel amplio, como actores del desarrollo nacional. Entre sus puntos principales, se destacan los siguientes:

Artículo 55. Derechos de la familia. La familia es el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

13) Se reconoce el valor de los jóvenes como actores estratégicos en el desarrollo de la Nación. El Estado garantiza y promueve el ejercicio efectivo de sus derechos, a través de políticas y programas que aseguren de modo permanente su participación en todos los ámbitos de la vida nacional y, en particular, su capacitación y su acceso al primer empleo.

Artículo 62. Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado.

Artículo 218. Crecimiento sostenible. La iniciativa privada es libre. El Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de precios, tendiente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, (...) la utilización racional de los recursos disponibles, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico.

A4.12.2. Ley General de Juventud

Artículo 15.- Trabajo y Capacitación para el Empleo. La política sectorial de capacitación y empleo tiene por finalidad:

- a) Garantizar la inserción en el mercado laboral de los y las jóvenes para facilitar su desarrollo integral y con ello contribuir al desarrollo económico y al bienestar general de la nación.
- b) Incrementar las alternativas de inserción laboral para los y las jóvenes mediante la oferta de posibilidades ocupacionales que les permitan la satisfacción de sus necesidades y el mejoramiento de la calidad de vida de los mismos.
- c) Establecer ofertas de servicios coordinados de capacitación para jóvenes en el marco del desarrollo de competencias profesionales.
- d) Formular iniciativas y estrategias tendentes a enfrentar las dificultades sociales que puedan impedir o limitar el acceso de los y las jóvenes al mercado laboral.
- e) Valorar y contabilizar el trabajo voluntario de los y las jóvenes como medio de reconocer e incorporar a las cuentas nacionales su contribución al desarrollo económico nacional.
- f) Promover en el marco de la presente “Política de Trabajo y Capacitación para el Empleo” el reconocimiento formal de programas tales como: empleos de medio tiempo, pasantías, trabajos de verano y otros similares, como mecanismos que potencializan la formación de los y las jóvenes como recursos humanos de alta calificación y competitividad, por lo que deberán ser alentados tanto por el sector público como privado.

A4.12.3. Ley de Emprendimiento

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto la creación del marco regulatorio e institucional que fomente la cultura emprendedora y promueva la creación y permanencia de emprendimientos incorporados formalmente en la economía, mediante el establecimiento de incentivos y eliminación de obstáculos que permitan su desarrollo y consolidación en el mercado nacional e internacional.

Artículo 2. Ámbito. La presente ley aplica a todas las actividades económicas de lícito comercio, clasificadas como micro o pequeñas empresas, dentro del territorio de la República Dominicana, sujeto a las condiciones, excepciones y limitaciones previstas en la misma, así como en el Reglamento de Aplicación que será dictado a tales fines dentro de los ciento veinte días de promulgación de la ley.

Artículo 3. Objetivos. La presente ley persigue como principales objetivos:

- 1) Apoyar al emprendedor y la actividad empresarial, favorecer su desarrollo, crecimiento y fomentar un entorno favorable a la actividad económica, tanto en los momentos de comenzar la actividad como en su posterior desarrollo.
- 2) Fomentar el pensamiento emprendedor en los ciudadanos para estimular la creación de empresas éticas y sostenibles, que contribuyan al crecimiento y desarrollo de la República Dominicana.
- 3) Crear un marco normativo y organizacional para la creación y aplicación de políticas de promoción del emprendimiento y la innovación empresarial.
- 4) Fortalecer el ecosistema de apoyo al emprendimiento, articulando los diferentes actores para lograr incidir en todas las fases del emprendimiento de forma eficiente y dinámica.
- 5) Promover el desarrollo de la cadena de financiamiento a los emprendedores con mecanismos e instrumentos ágiles, dinámicos e innovadores, acordes a los distintos niveles de madurez del mercado.
- 6) Propiciar la interacción y sinergia entre los actores del ecosistema a través de espacios de acción colectiva entre los actores públicos y privados del ecosistema nacional de emprendimiento.
- 7) Promover el desarrollo de programas para la creación de capacidades gerenciales y técnicas para proyectos emprendedores.
- 8) Facilitar el desarrollo de una industria de soporte que acompañe y apoye a los emprendedores para minimizar los riesgos de fracaso.

Anexo - Capítulo 5

A5.1. Cuadros resumen por país de los programas de empleo

Argentina

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto
1 Argentina Programa	Capacitación	Mayores de 17 años	Certificado en programación y acceso a financiamiento para una computadora	https://www.argentina.gob.ar/produccion/trans-formacion-digital-y-economia-del-conocimiento/argentina-programa	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
2 Te Sumo	Capacitación	18 a 24 años	Salario diferenciado según el tamaño de la empresa durante los primeros 6 meses del trabajador	https://www.argentina.gob.ar/produccion/tesumo	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
3 Jóvenes Más y Mejor Trabajo	Autoempleo o emprendedurismo	18 a 24 años	Reciben una ayuda económica asociada a las prestaciones educativas o laborales	http://www.trabajo.gob.ar/downloads/coc/faq_jovenes.pdf https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=90	Efectos positivos del programa: https://www.oitcenterfor.org/sites/default/files/Prog-Jov_masymejor_arg_1.pdf
4 Agroemprende "Innovando en el territorio"	Autoempleo o emprendedurismo	Jóvenes rurales entre 18 y 40 años	Premio económico a mejor proyecto	https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=159	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
5 Progresar Trabajo	Completar ciclos educativos y realizar capacitación laboral	18 a 24 años Jóvenes con discapacidad desde los 18 años, mujeres a cargo de hogares monoparentales e integrantes de comunidades indígenas entre 18 y 30 años, y trans y travestis sin límites de edad	Beca de \$3,600 mensuales	https://www.argentina.gob.ar/ingresar-al-programa-estudiantil-progresar http://archivo.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/arg_progresar.pdf https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=89	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto
6	Portal de Empleo Trabaja	Bolsa de Empleo Joven	Sin límite de edad	https://www.buenosaires.gob.ar/desarrolloeconomico/trabajo/postulate/portal-de-empleo-trabajoba	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
7	Red de Empleo Joven	Plataformas de Empleo Joven	Sin especificar	https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/red-de-empleo-joven	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Belice

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto	
1	Programa de Aprendizaje Juvenil y Desarrollo Empresarial	Capacitación	Jóvenes en riesgo entre 16 y 29 años	Ofrece estipendio económico para la búsqueda de empleo (BZD 98.75, USD49 por semana) Obtienen certificación por el por Instituto de Educación y Formación Técnica y Profesional (ITVET)	https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/--sro-port_of_spain/documents/publication/wcms_632706.pdf	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
2	Programa RET	Autoempleo o emprendedurismo	+200 jóvenes en comunidades marginadas que sufren de altos niveles de delincuencia y violencia en la ciudad de Belice y el Distrito Cayo	https://es.theret.org/wherewework/belize/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha	

Colombia

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto	
1	Estado Joven	Capacitación	15 a 28 años	Auxilio mensual equivalente a 1 salario mínimo legal vigente Certificación de la práctica laboral del Ministerio de Trabajo	https://www.min-trabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/estado-joven	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto	
2	Formándonos para el Futuro	Capacitación	Jóvenes víctimas del conflicto armado colombiano: - mayores de 18 años - con noveno grado de escolaridad	Auxilio de conectividad (\$107.000 mensuales) Bono canasta Alimentación (\$200,000 mensual) Kit escolar Kit de bioseguridad personal	https://www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_731591/lang-es/index.htm	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
3	Puentes/Rural For Young People	Capacitación	16 a 35 años		https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00WNWS.pdf	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
4	CEmprende	Autoempleo o emprendedurismo	14 a 21 años		https://innpulsacolombia.com/cemprende/node/6	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
5	Red de Jóvenes Empresarios	Autoempleo o emprendedurismo	Apunta a beneficiar a 24.000 jóvenes de 14 a 28 años		https://innpulsacolombia.com/innformate/cemprende-junior-y-la-red-de-jovenes-empresarios-dos-iniciativas-que-buscan-fortalecer	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
6	Formación Dual	Formación dual o alternancia	Nuclea a 345.000 jóvenes en educación básica, técnica y pre-universitaria		https://www.sena.edu.co	La evaluación de impacto encuentra que los beneficiarios de la formación dual tienen un salario mayor y es menor el tiempo que demoran para insertarse al mercado laboral
7	Jóvenes en Acción	Completar ciclos educativos y realizar capacitación laboral	14 y 28 años	Incentivo monetario	https://prospersidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/jovenes-en-accion/	Efectos positivos en salarios mensuales, en especial en mujeres en la década de 2000
8	Busque Empleo	Bolsas de empleo joven	Atención especial a población vulnerable		https://www.sena.edu.co/es-co/trabajo/Paginas/busqueEmpleo.aspx	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Costa Rica

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto
1 Empléate	Capacitación	Mayores de 15 años Jóvenes entre 17 y 24 años y jóvenes con discapacidad entre 17 y 35 años que viven en comunidades vulnerables en desempleo o inactividad		https://infopro-nae.mtss.go.cr/empleate/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
2 Mi primer empleo	Primer Empleo	Mujeres y personas con discapacidad de cualquier edad, hombres entre 17 y 35 años		https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/mi-primer-empleo/index.html	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

El Salvador

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto
1 JovenES con Todo	Capacitación	En vulnerabilidad entre 15 y 29 años sin un empleo formal (desempleados o subempleados) que no se encuentren en el sistema educativo diurno		https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=153	Evaluación de resultados cualitativa muestra valoración altamente positiva y satisfactoria con el programa
2 Desplazamiento Forzado	Primer empleo				No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto	
3	Programa de Formación para Jóvenes-Caminos de la Juventud	Autoempleo o emprendedurismo	Entre 18 y 29 años		https://www.insaforp.org.sv/index.php/programas-de-formacion-profesional/formacion-para-jovenes/85-formacion-profesional/857-caminos-de-la-juventud#:~:text=El%20programa%20Caminos%20de%20la,para%20el%20trabajo%20y%20emprendurismo.	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
4	Juventud Em-prende	Autoempleo o emprendedurismo	Entre 18 y 35 años	Acompañamiento para formación de empresas	https://www.conamype.gob.sv/temas-2/em-prendimiento/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
5	Programa Empresa-Centro	Formación dual o alternancia	Entre 18 y 25 años	INSAFORP financia la formación	https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_ponencia/redifp/empresa_centro_insaforp.pdf	Efectos positivos sobre el empleo e ingresos de los participantes Efecto también positivo sobre las mujeres
6	Programa NEO	Talleres/ferias de empleo				No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Guatemala

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto	
1	Empoderamiento Económico de Jóvenes y Mujeres Indígenas-EM-PODER	Capacitación/ autoempleo o emprendedurismo	Beneficiarios jóvenes y mujeres		https://www.swiss-contact.org/es/proyectos/empoderamiento-economico-de-jovenes-y-mujeres-indigenas-de-guatemala-empodera	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
2	Beca Primer Empleo	Primer empleo	16 a 25 años	Recibe estipendio mensual que paga el empleador (40%) y el gobierno y un incentivo de Q.250	https://guatemala.gob.gt/tag/beca-primer-empleo/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto
4	Centros Educativos Familiares de Formación por Alternancia Dual (CEFFAD)	Formación dual o alternancia		https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/AG-314_220120.pdf	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
5	Centros de Formación Quédate	Completar ciclos educativos y realizar capacitación laboral		https://www.sbs.gob.gt/centros-de-formacion-queda-te/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Honduras

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto	
1	Jóvenes Construyendo Futuro	Capacitación	18 a 29 años	Incentivo económico	https://www.facebook.com/J%C3%B3venes-Construyendo-el-Futuro-Honduras-103493511820951/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
2	ProJoven	Capacitación	16 a 30 años, jóvenes en situación de vulnerabilidad social		https://www.eda.ad-min.ch/dam/countries/countries-content/honduras/es/Ficha-PRO-JOVEN.pdf	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
3	Empleo y Emprendimiento Juvenil	Autoempleo o emprendedurismo	16 a 29 años	Crédito solidario	https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/stories/bajo-el-financiamiento-de-la-agencia-espanola-de-cooperacion-int.html	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
4	Centros Familiares Educativos para el Desarrollo de Honduras (CEFEDH)	Formación dual o alternancia			https://se.gob.hn/media/files/leyes/INFOP_FUNCEFED-H_16-AGOSTO-2019.pdf	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
5	Chamba Joven	Honduras	18 a 30 años, jóvenes con nivel educativo secundario completo o más	L.4.000 para jóvenes egresados de secundaria y de L.6.000 para egresados con título universitario, por un período de hasta 5 meses, en jornadas de 4 horas diarias	https://presidencia.gob.hn/index.php/sites/con-chamba-vivis-mejor https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=140	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

México

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto
1 Jóvenes Construyendo el Futuro	Capacitación	18 a 29 años que no estudian ni trabajan y declaren estar en condiciones de participar en el programa (apunta a 2,3 millones de personas)	Estipendio Monetario Mensual durante la capacitación	https://jovenesconstruyendoelfuturohn.sre.gob.mx/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
2 Mi primer trabajo	Primer empleo	16 a 29 años de la Ciudad de México	Se ofrece compensación económica	https://www.programassociales.org.mx/programa/292/mi-primer-trabajo?v=609	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha. Se han realizado evaluaciones internas
3 Fábricas de Economía Solidaria	Autoempleo o emprendedurismo		Se financian proyectos de Fábricas de Economía Solidaria	https://www.gob.mx/imjuve/acciones-y-programas/fabricas-de-economia-solidaria#:~:text=Son%20espacios%20f%C3%ADsicos%2C%20en%20coinversi%C3%B3n,resuelvan%20problem%C3%A1ticas%20sociales%2C%20por%20medio	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
4 Red de Estrategias de Economía Social (REDES)	Autoempleo o emprendedurismo		Capital Semilla	https://www.gob.mx/imjuve/acciones-y-programas/red-de-estrategias-de-economia-social-redes	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
5 Bolsa de Trabajo para Jóvenes	Bolsas de empleo joven	16 a 29 años; integración laboral de jóvenes con discapacidad		https://www.gob.mx/imjuve/articulos/bolsa-de-trabajo-para-jovenes-25880	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Nicaragua

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto
1 Emprendedores Juveniles	Autoempleo o emprendedurismo	Menores de 30 años, sin experiencia laboral		http://www.inde.org.ni/tag/ejn/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Panamá

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto
1 Aprender Haciendo	Capacitación	17 a 24 años	Becas de estudio	https://www.mitradel.gob.pa/aprender-haciendo/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
2 Padrino empresario	Primer empleo	15 a 17 años en riesgo social	Sueldo mensual Estipendio para gastos de transporte, etc.	https://www.mides.gob.pa/programas/programa-padri-no-empresario/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
3 Programa NEO (Nuevas Oportunidades de Empleo) - BID	Talleres/ferias de empleo			https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-04-25/neo-beneficia-a-150000-jovenes%2C11791.html	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
4 Programa de Orientación Vocacional y Empleo (POVE)	Talleres/ferias de empleo	Jóvenes estudiantes de premedia y media		https://www.mitradel.gob.pa/info-pove-programa-de-orientacion-vocacional-y-empleo	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

República Dominicana

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto
1 Oportunidad 14-24	Capacitación	14 a 24 años en situación de vulnerabilidad (ICV I y II según SIUBEN)	Transferencia monetarias y provisión de alimentos, cubre gastos de traslado	https://gabinetesocial.gob.do/wp-content/uploads/2020/10/Resumen-Ejecutivo-Oportunidad-1424.pdf	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha

Programa	Tipo	Beneficiarios jóvenes	Incentivo para el beneficiario	Enlace web	Evaluación de impacto	
2	Insértate	Primer empleo	Jóvenes de 18 a 24 años con baja o nula experiencia laboral Impactar en 500.000 jóvenes al año, cupo de 10% a personas con discapacidad	Pasantías laborales	https://juventud.gob.do/empleo/insertate/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
3	Proyecto de Reactivación Económica Dominicana Emprende (PREMDE)	Autoempleo o emprendurismo	18 y 35 años	Apoyo financiero	https://juventud.gob.do/empleo/premde/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
4	Juventud Despega	Autoempleo o emprendurismo	15 a 35 años		https://www.juventudesrurales.org/contexto/juventud-despega/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
5	Programa Juventud y Empleo (PJE)	Bolsas de empleo joven	16 a 29 años, desempleados, que no completaron educación secundaria y en situación de pobreza	Pago de RD\$70 por cada día de asistencia a clases del curso de capacitación, seguro de vida y accidentes, entrega gratuita de materiales del curso	https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=131 http://servicios.infotep.gob.do/pdf_prog_form/proy_juvenpleo2013.pdf	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
6	Banco de Empleo Joven	Plataformas de empleo joven	18 a 35 años		https://juventud.gob.do/empleo/banco-de-empleo/	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha
7	Programa NEO (Nuevas Oportunidades de Empleo)-BID	Talleres/ferias de Empleo			https://www.iadb.org/es/noticias/hoja-informativa-iniciativa-acerca-de-nuevos-empleos-y-oportunidades-neo	No se cuenta con evaluación de impacto del programa a la fecha



bcie.org

OEI

oei.int

