

Instituto  
Iberoamericano  
para la Educación  
y la Productividad



# Empleo juvenil y emprendimiento

en América Latina y el Caribe



© 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 inserción laboral juvenil es un fenómeno ampliamente documentado en la literatura económica y 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 y 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.

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 aportar recomendaciones en términos 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.** En la población juvenil de los países objeto de estudio se observan menores tasas de participación y empleo en conjunto con mayores tasas de desempleo en comparación con el promedio poblacional.

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

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 en comparación con los hombres; a su vez, la brecha 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.).

**Los problemas de inserción son generalizados en la población juvenil, aunque se manifiestan de forma diferenciada según 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 plasma en menores tasas de ocupación y más desempleo. Las dificultades de inserción disminuyen moderadamente en los segmentos de mayor y menor nivel educativo. 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 niveles muy elevados.

**Las mayores dificultades de inserción laboral no se explican necesariamen-****te por un peor perfil de oferta para 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 de edad supera al de la población en edad de trabajar. 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.

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

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 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 importancia superior en el caso del empleo juvenil con respecto al empleo promedio de la economía.

**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 in-

dependientes entre los jóvenes es entre 4 y 12 p. p. menor al observado para el promedio del empleo.

**Aunque en general 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 que una proporción elevada de la oferta juvenil (en torno al 80%) cuenta con un perfil 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 la hipótesis de desrutinización y envejecimiento de las tareas rutinarias.** 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 observada en el caso de las tareas cognitivo-rutinarias, no son fenómenos totalmente consistentes con la hipótesis de desrutinización. A su vez, la profundidad 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, la cual plantea transformaciones más aceleradas en la población joven.

**En la inserción laboral juvenil, existe un riesgo elevado de sustitución tecnológica.** El empleo de los jóvenes en los países seleccionados muestra un perfil de 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.

**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 a la población dependiente. No obstante, 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).

**El *mismatch* de habilidades introduce dificultades adicionales para la inserción laboral.** La evidencia disponible señala 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, el cual se dirige 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.

**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.

**En los países objeto de estudio 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 dife-

rente 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.

**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.

**En los programas relevados en los países considerados en este estudio (por ejemplo, programas integrales que ofrecen paquetes de servicios, focalización a jóvenes por vulnera-**

**bilidad) 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.

**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.** 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. Estos estudios coinciden en señalar que las grandes diferencias que se observan en los impactos entre intervenciones dependen de variables vinculadas a cuestiones de diseño, contexto e implementación.

**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.

**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.

**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; Veza, 2021).

**Para los 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 desajuste mayor.

**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 redu-

cir la brecha entre los contenidos académicos adquiridos y el conocimiento que efectivamente terminan utilizando en la realidad.

**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.

**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.

**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 vulnerable, 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 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.

**Finalmente, 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.



[bcie.org](http://bcie.org)

**OEI**

[oei.int](http://oei.int)