

Programas de empleo juvenil

Revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19

Evelyn Vezza



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Programas de empleo juvenil

Revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19

Evelyn Vezza



COVID-19
RESPUESTA



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega

Este documento fue preparado por Evelyn Veza, Consultora de la Unidad de Estudios del Empleo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del programa de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Noruega Enhancing Human Capacities throughout the Life Cycle for Equality and Productivity.

La autora agradece la guía y las valiosas contribuciones de Sonia Gontero durante todo el proceso de elaboración del documento, así como los valiosos comentarios de Simone Cecchini y Daniela Trucco, de la CEPAL, y de Jürgen Weller.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/88
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00338

Esta publicación debe citarse como: E. Veza, "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), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción: Programas de empleo para jóvenes en perspectiva	5
I. Lectura del contexto	7
A. Menos empleo para jóvenes, menos jóvenes buscando empleo	7
B. En un proceso de transformación	8
C. Y resultados hoy que pueden ser más adversos en el futuro	9
II. Anatomía de la respuesta en la región	11
A. Atributos de los programas	11
B. Respuestas en la emergencia COVID-19	15
1. Entre las políticas de contención y la empleabilidad	15
2. Transferencias para informales y sectores donde se desempeñan los jóvenes	16
3. Visibilización de población antes ausente en los registros administrativos.....	17
C. Adaptaciones y posicionamiento de las iniciativas para jóvenes	17
1. Puesta en línea de prestaciones	18
2. Expansión horizontal o vertical	19
3. Prioridad en políticas de recuperación	19
III. Atributos de una respuesta eficaz	21
A. La evidencia sobre impactos	21
1. Rol en la transición hacia el empleo	21
2. Desempeño y condicionantes	22
B. Experiencias que incorporan aprendizajes basados en evidencia	24
1. Paquetes de servicios	25
2. Perfilamiento de los participantes para personalización de los apoyos	26
3. Adaptación a la demanda laboral.....	27
4. Métricas de calidad, orientación a resultados	27

IV. Trazando un plan	31
Bibliografía	33
Anexos	37
Anexo 1	38
Anexo 2	40
Anexo 3	42
Cuadros	
Cuadro 1 Superposición de programas en la población joven -el caso de Argentina y México	15
Cuadro 2 Mediciones de impacto.....	28
Gráficos	
Gráfico 1 Cambios en la fuerza laboral y su composición -jóvenes 15-24.....	8
Gráfico 2 Programas de formación dual.....	13
Recuadros	
Recuadro 1 Apoyos monetarios en las políticas laborales activas para jóvenes.....	24
Recuadro 2 Programas de empleo y jóvenes, el caso de Noruega.....	28
Diagramas	
Diagrama 1 Políticas activas de empleo para jóvenes a partir del shock COVID-19	18

Introducción: Programas de empleo para jóvenes en perspectiva

Uno de los tantos interrogantes que la irrupción covid-19 a inicios de 2020 transformó en certeza es que el punto de partida para los jóvenes en el mercado de trabajo será más adverso de lo que solía serlo. El impacto observado en la participación laboral, el empleo y la transición de la escuela al trabajo ha expuesto nuevamente la vulnerabilidad que experimentan en el presente y que pesará sobre sus trayectorias en el futuro.

Ante este contexto, los programas de empleo para jóvenes renuevan su pertinencia al mismo tiempo que sus resultados se avizoran más desafiantes. Escasez en las oportunidades de empleo y aceleración de la transformación productiva dan mayor protagonismo a cuáles características de los programas para jóvenes contribuyen a su empleabilidad y se alinean con una recuperación de la demanda laboral que incluya este aporte.

Cómo relanzar una respuesta para jóvenes que revalide su importancia en el conjunto de políticas públicas actual es el objetivo de este documento. Reiniciar las trayectorias de los jóvenes después de la profundización en la intermitencia laboral y educativa requiere incorporar los aprendizajes basados en evidencia y re-evaluarlos ante los nuevos desafíos para retomar el círculo virtuoso de la política pública. Empezar este recorrido significa especialmente reforzar formas de gestión institucional y a nivel de programa sostenidas en el monitoreo y alineación de incentivos, elementos que -con excepciones- distan de hallarse en los programas vigentes.

El recorrido se inicia con una lectura de los problemas que abordan las políticas activas en el presente, basada en la situación que enfrenta la población objetivo. La sección 2 destaca los efectos observados para los jóvenes en el mercado de trabajo, en el proceso de adquisición de habilidades y las secuelas que persistirán en el largo plazo.

Luego se disecciona la respuesta pública para jóvenes que ha tenido lugar hasta aquí. La sección 3 repasa los programas para jóvenes en la región a partir de su perfil, identifica los atributos presentes y faltantes en los paquetes de emergencia para esta población, y expone las adaptaciones que los programas de empleo específicos para jóvenes realizaron en la emergencia¹.

A continuación, se avanza con las mejoras que las iniciativas podrían incorporar para potenciar su impacto. Como punto de partida, la sección 4 repasa la evidencia sobre programas de políticas activas desde esta perspectiva y a continuación ilustra atributos que han adoptado iniciativas en o más allá de América Latina para potenciar su impacto, abarcando desde aspectos de diseño hasta de implementación.

El punto de llegada es una agenda de trabajo que los formuladores de políticas activas podrían asumir en sus respuestas a la población joven. La agenda esbozada en la sección 5 contempla desde aspectos granulares como la revisión del diseño de algunos componentes, la incorporación de nuevos elementos y ajustes de gestión hasta el marco de políticas sobre el cual anclan estos programas.

¹ Para las secciones sobre iniciativas se revisaron inventarios de programas existentes así como la información publicada por los áreas de gobierno que llevan adelante estas intervenciones en los países: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe-División de Desarrollo Social, CEPAL; Social Protection and Job Responses to COVID-19, Gentilini et al World Bank; Portfolio de Respuestas de los Ministerios de Trabajo al covid-19, OEA -Red Interamericana para la Administración Laboral.

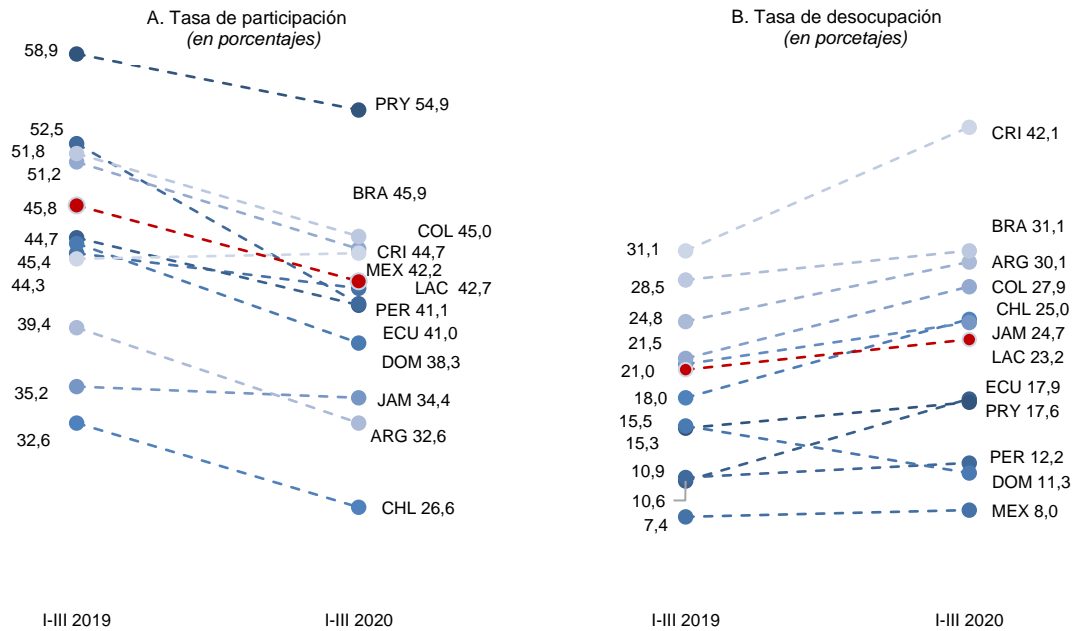
I. Lectura del contexto

A. Menos empleo para jóvenes, menos jóvenes buscando empleo

El punto de partida ya era adverso para los jóvenes. A inicios de la pandemia los riesgos advertidos para la población joven se centraban en los efectos laborales y educativos para indicadores tradicionalmente preocupantes en la región (WEF 2020; UNICEF 2020). En el mercado de trabajo, la caída abrupta en la actividad económica se dio en un contexto en el que la desocupación ya afectaba al 18% de los jóvenes y la participación laboral de las mujeres era 18 puntos porcentuales más baja que la de hombres jóvenes (ILO 2020a). En el desarrollo de habilidades, la suspensión presencial de clases y cambio hacia una prestación remota se sucedió en un contexto de escaso acceso a conectividad y recursos tecnológicos y competencias digitales limitadas para un segmento de la población. A eso se suma un abandono escolar que alcanzaba hasta el 40% en el nivel secundario y falencias en el proceso de aprendizaje que indicaban un retraso promedio de tres años en lectura, matemáticas y ciencias en estudiantes de 15 o más años —y aún mayores en presencia de desventajas socioeconómicas— respecto de la OCDE (OECD 2019). Las pérdidas de aprendizaje por la falta de concurrencia a las escuelas se estiman en hasta un año de escolaridad (García Jaramillo 2020) y el abandono escolar podría alcanzar a 3.1 millones de estudiantes en la región (UNESCO 2020).

El shock covid-19 ha tenido severas implicancias. Los riesgos comenzaron a materializarse a medida que la actividad económica se vio interrumpida. El desempleo juvenil ascendió al 23% y la participación laboral se redujo al 42.7%, magnitudes mayores que las experimentadas por los adultos en ambos indicadores (ILO 2020b). La tasa de participación laboral promedio y la tasa de ocupación en América Latina cayeron 5.4 y 5.3 puntos porcentuales en el período comprendido entre el primer y tercer trimestre de 2020 respecto del año anterior para la población de 15 a 24 años. Aunque los niveles son disímiles entre países, la generalidad ha experimentado este patrón de caída en la fuerza laboral con registros máximos en Perú (11 pp) y República Dominicana (7.1 pp). Esta caída en la tasa de participación ha morigerado el impacto en la tasa de desocupación promedio, la cual aumentó 2.7 puntos porcentuales. En República Dominicana, la participación laboral se redujo en una magnitud tal que la tasa de desocupación disminuyó en 4.2 puntos porcentuales (gráfico 1).

Gráfico 1
Cambios en la fuerza laboral y su composición -jóvenes 15-24
2019 versus 2020
(En porcentajes)



Fuente: OIT 2020.

Nota: se presenta el promedio para el período comprendido entre el primer y tercer trimestre de 2019 y 2020, respectivamente.

Otros fenómenos de segunda ronda se asocian a estos resultados. Por un lado, para los nuevos ingresantes, las transiciones escuela-trabajo extienden su duración; y por otro, para los jóvenes empleados su sobre-representación en ocupaciones altamente afectadas por las medidas de confinamiento como en el sector de servicios y comercio significó una reducción de horas trabajadas y remuneraciones o inclusive puso en riesgo su continuidad en los puestos de trabajo (ILO 2020b, ECLAC-ILO, 2020).

B. En un proceso de transformación

La severidad del shock covid19 en el crecimiento y sus impactos distributivos, a partir de la evidencia sobre los efectos de crisis pasadas en el curso laboral de los jóvenes, vislumbra efectos adversos y de larga duración para los ingresantes al mercado de trabajo. Las estimaciones basadas en datos longitudinales -para Estados Unidos y países de la Unión Europea- señalan pérdidas de ingresos en lo inmediato y consecuencias amplias a nivel social y de salud en el tiempo, que son solo parcialmente compensadas por los programas públicos (Schwandt y von Watcher, 2020; y Schwandt y von Watcher 2019).

A su vez, esta disrupción ha acelerado tendencias que llevarán a la transformación de la fuerza laboral con una consecuente reducción del empleo en trabajos de baja calificación. Se espera que para el 10% de los trabajadores de oficina que utilizan computadora en economías emergentes continúen las modalidades que combinan trabajo presencial y remoto, generando una reducción de la demanda en sectores asociados al tránsito masivo, gastronomía y comercio minorista en los grandes centros urbanos. También se espera que el comercio electrónico y los servicios logísticos preserven la participación conseguida durante este tiempo, alterando la centralidad de los locales comerciales

respecto de los centros de distribución. Más aún, el futuro del empleo ha adelantado sus tiempos incorporando automatización a muchas tareas intensivas en personal de baja o mediana calificación (Lund et al 2021; Chacaltana & Dasgupta, 2021).

Estos patrones ya se verifican en la región. El confinamiento ha dado impulso al trabajo en plataformas -especialmente las de reparto- así como un crecimiento del teletrabajo, experiencia que ha generado una mayor disposición de trabajadores y empleadores para conservar parcialmente este esquema cuando se reestablezca la presencialidad (OIT 2020). Por su parte, las ventas minoristas vía comercio electrónico crecieron el 19.4% en 2020, superando al crecimiento promedio mundial del 16.5% (Reddy y Morelix, 2020). En cuanto a los efectos del cambio tecnológico, si bien no se cuenta con evidencia de polarización en América Latina, sí se advierte un cambio en la estructura ocupacional que desplaza al empleo de menor calificación. El menor crecimiento del empleo en ocupaciones con mayor peso de tareas rutinarias en las últimas décadas da cuenta de efectos de la automatización sesgados hacia grupos sociodemográficos donde el componente rutinario de las ocupaciones es mayor: trabajadores con menos de 10 años de educación y muy jóvenes (Gasparini et al 2021; CEPAL-OEI 2020).

Los niveles de pobreza e informalidad pueden convertirse en amplificadores de las asimetrías entre la misma población joven. La brecha digital y de habilidades ejemplifican las barreras estructurales sobre las cuales operarán estas tendencias y el riesgo de trayectorias juveniles cada vez más divergentes en el mercado de trabajo.

C. Y resultados hoy que pueden ser más adversos en el futuro

Los impactos en esta generación no se agotan en los observados en el presente. A los nuevos ingresos al desempleo y las transiciones hacia la inactividad observadas, se suman las secuelas en sus trayectorias futuras además de los interrogantes sobre su evolución en un contexto de creciente pesimismo y reducido crecimiento, especialmente para aquellos jóvenes con menores herramientas y oportunidades (ECLAC & ILO, 2020; Schwandt & von Watcher, 2020; von Watcher 2020).

Esto desafía a las políticas de empleo a resultar eficaces en el corto plazo y ser especialmente relevantes en las consecuencias de mediano plazo. En un contexto donde la escasez de recursos exige mayor eficiencia en la respuesta, el espacio de las políticas activas de mercado de trabajo encuentra una población objetivo de mayor escala en simultáneo con destrucción de puestos de trabajo y aceleración de la reconversión sectorial. Estos elementos agregan dificultad para que los jóvenes que participan en estas políticas logren una graduación exitosa, esto es, accedan a un empleo.

II. Anatomía de la respuesta en la región

Los programas públicos de empleo para jóvenes tienen una extensa tradición en América Latina. Las prestaciones para lograr este objetivo se han concentrado en la formación, seguidas de los servicios de intermediación laboral y en menor medida de programas de apoyo a emprendimientos en términos de escala de participantes. Mientras algunos países implementaron estos programas como parte de su oferta de políticas activas otros dieron el paso institucional de enmarcarlo en planes nacionales (Gontero y Weller 2015; OIT 2015; Vezza 2014).

Estos programas se concentran mayormente en un subgrupo, los jóvenes que presentan mayores dificultades para que el estudio y el empleo constituyan una herramienta de inclusión. En este subgrupo se encuentran jóvenes que no han completado los estudios obligatorios o que habiéndolo logrado, la calidad de la formación recibida no les ha permitido graduarse con las habilidades requeridas para un empleo o para continuar sus estudios. También se encuentran los jóvenes que no participan del mercado de trabajo porque carecen de apoyo u orientación para sostener una búsqueda laboral activa; así como quienes experimentan superposición de privaciones socioeconómicas. El presente análisis se concentra sobre los programas que buscan resolver estas barreras.

A. Atributos de los programas

La foto actual de las políticas activas para jóvenes en la región da un lugar estratégico al vínculo con los generadores de empleo. Para iniciativas con más de una década de implementación y también para otras recientes, el sector privado forma parte del proceso de diseño e implementación del programa. La interacción con el sector empleador tiene lugar contemplando su participación en

prestaciones centrales como la capacitación en el lugar de trabajo², en la definición de los contenidos de la formación profesional y con involucramiento activo en el proceso de intermediación laboral. Ejemplo de ello son los programas de formación, subsidios salariales para la contratación y las plataformas de intermediación.

En el eje de capacitación, los programas de desarrollo de habilidades se conciben como un sistema de formación dual, donde tiene un rol protagónico el aprendizaje en el lugar de trabajo. La capacitación en aula contempla en general la formación en oficios, el desarrollo de habilidades socioemocionales y para la gestión de emprendimientos. La provisión de estos servicios se ejecuta a través de prestadores -institutos de formación (OIT 2019). La capacitación en el lugar de trabajo pone en valor la formación dirigida por un instructor en un entorno laboral no solo como base para el aprendizaje sino también como el inicio de una trayectoria laboral a partir de una experiencia formal. Como política activa de hace más de 20 años en Brasil se implementa Jovem Aprendiz, un esquema que conjuga formación en aula con formación en el lugar de trabajo donde se subsidia el pago de la remuneración en función del nivel de estudios del joven³. Mientras la formación en aula puede implicar una carga horaria de 400 a 1960 horas dependiendo de la ocupación, la práctica exige de 6 a 8 horas por día por un período de hasta dos años. Similarmente, el programa de Formación en el puesto de trabajo-Aprendices para jóvenes en Chile subsidia a las empresas que capaciten jóvenes bajo una modalidad de contrato de aprendizaje, donde se exige la guía de un capacitador —maestro— in situ. Los programas Mi Primer Empleo en Costa Rica, Jóvenes Construyendo el Futuro en México, Aprender Haciendo en Panamá, Mi Primer Empleo en Ecuador y Jóvenes en Argentina también comparten este esquema de aprendizaje en sus prestaciones (gráfico 2, panel izquierdo).

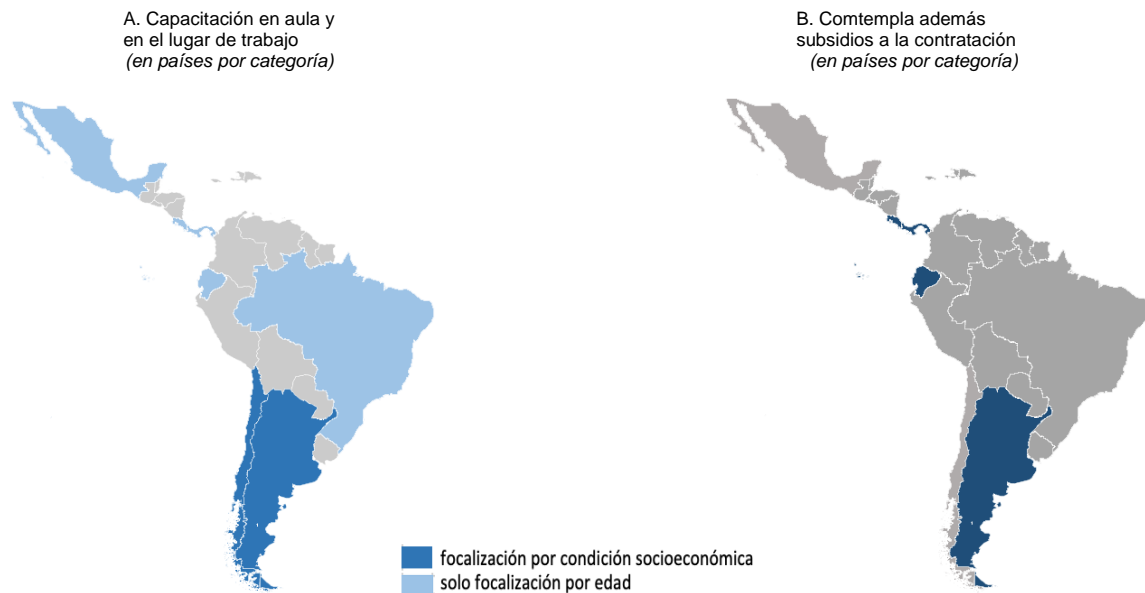
Algunos de estos programas cuentan, además del subsidio durante el período para el contrato de aprendiz, con un incentivo económico para los empleadores en caso de contratación. Si el aprendizaje deriva en una contratación formal, Mi Primer Empleo en Ecuador contempla una devolución del aporte mensual que la empresa realizó durante el período de pasantía; Aprender Haciendo de Panamá otorga un incentivo fiscal a las empresas que avancen en la contratación; Jóvenes de Argentina ofrece una subvención salarial; y Mi Primer Empleo en Costa Rica proporciona un beneficio monetario al empleador (gráfico 2, panel derecho).

También existen programas comprehensivos que adoptan una estructura modular de prestaciones donde éstas se asignan y combinan según el perfil del participante. Por ejemplo, el programa Jóvenes en Argentina -que cuenta con más de diez años de implementación- y el programa más reciente JóvenES con todo en El Salvador poseen este diseño. El primero establece como punto de entrada los servicios de empleo a través de los cuales se hace la identificación del perfil y orientación para realizar las derivaciones a distintas prestaciones como cursos de introducción al trabajo, formación profesional, talleres de apoyo a la búsqueda laboral, prácticas laborales en el sector privado e intermediación para la inserción incluyendo subvenciones salariales para la contratación. Por su parte, JóvenES con todo, bajo la guía de un tutor, combina capacitación con apoyo a emprendimientos entre sus prestaciones.

² Excepción de ello es el programa Estado Joven en Colombia, donde las prácticas laborales se realizan en el sector público.

³ Jovem Aprendiz ha sido efectivo en aumentar la probabilidad de un empleo en forma permanente y disminuir la rotación laboral, con efectos mayores cuando esta primera experiencia tiene lugar en grandes firmas (Corseuil, Foguel y Gonzaga, 2019).

Gráfico 2
Programas de formación dual



Fuente: elaboración propia sobre la Base de datos de programas de inclusión laboral y productiva en América Latina y el Caribe de CEPAL, y en sitios oficiales de las áreas de empleo para los distintos países.

Nota: Con tecnología de Bing © GeoNames, Microsoft, TomTom.

En cuanto a la población meta de los programas, hay un sesgo hacia jóvenes que enfrentan mayores desventajas. La mayoría de las intervenciones define su población meta no solo a partir de la edad, sino que establece características socioeconómicas que indican una priorización de esta población en el desarrollo de la empleabilidad. Esto es, definiendo como criterios de elegibilidad las carencias en cuanto a estudios (en general, estudios obligatorios incompletos), escasa experiencia laboral, y alguna condición de vulnerabilidad a partir de las condiciones de vida o ingreso del hogar (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Ejemplifican esta focalización Jóvenes Construyendo el Futuro en México dirigido a quienes no estudian ni trabajan, y el Subsidio al Empleo Joven en Chile donde para ser elegibles deben integrar un grupo familiar en los dos quintiles de ingresos más pobres o con mayor vulnerabilidad socioeconómica según el Registro Social de Hogares.

Por su parte, los programas de empleo para jóvenes más allá de garantizar equidad en la participación no suelen contemplar consideraciones de género en sus prestaciones. Por un lado, la derivación hacia una oferta de servicios de cuidado para que las jóvenes puedan conciliar su participación en el programa con sus responsabilidades en el hogar está ausente. Por otro, la planificación de una oferta de capacitación en los programas de jóvenes y el apoyo y orientación a las participantes para seleccionar trayectos ocupacionales que desactiven estereotipos de género no

forman parte de la agenda. Si bien algunos países abordan estas acciones desde programas dirigidos a mujeres en general⁴, los programas para jóvenes dan la oportunidad de una intervención temprana y poniendo a disposición servicios y dispositivos específicos⁵ sin necesidad de compartimentar poblaciones por género.

Si bien los programas para jóvenes han revisado sus diseños en el tiempo, las políticas activas —en general— no se han situado como organizadoras de la respuesta. La atomización de iniciativas no necesariamente obedece a una personalización de las intervenciones para una población heterogénea, sino que suele ser reflejo de insuficiente coordinación intersectorial. Los programas mencionados conviven con un gran abanico de intervenciones dirigidas a jóvenes, de variada escala, proveniente de áreas de gobierno en el campo del desarrollo social, productivo, educativo y de institutos de juventud. La dispersión institucional y duplicación de algunos servicios en un mismo país debilita la respuesta de los programas de empleo y genera inequidades entre los jóvenes que acceden a una u otra inversión por oportunidad y no por una instancia de perfilamiento. La ausencia de una ventanilla única redundante en que jóvenes que participan de programas bajo una dependencia gubernamental de asistencia social reciban distintos servicios que jóvenes de las mismas características pero que se encuentran bajo programas de las áreas de empleo. En el cuadro 1 se ejemplifica esta superposición de iniciativas en jóvenes, sin una instancia previa de perfilamiento para el caso de Argentina y México.

Algunas políticas activas para jóvenes son impulsadas por las áreas específicas a la Juventud. En Paraguay, desde el portal del Ministerio de Trabajo se brinda acceso a la oferta de programas de la Secretaría Nacional de Juventud que gestiona el programa CRECE de promoción del emprendimiento ofreciendo capital semilla, asesoramiento y capacitación. Opera bajo la forma de convocatoria para seleccionar proyectos innovadores, con viabilidad técnica y financiera y perspectivas de crecimiento. En Brasil, la Secretaría Nacional de la Juventud, lleva adelante el programa Horizontes, que provee capacitación a jóvenes para fomentar el emprendimiento y la innovación. Las organizaciones que dictan las capacitaciones son seleccionadas atendiendo a subgrupos específicos de jóvenes, en función de la condición de vulnerabilidad social y barreras identificadas.

También se observa un déficit de uso de los sistemas de información y las tecnologías para diseñar e implementar soluciones. La mejora continua de los procesos de admisión a los programas, permanencia en las prestaciones, desempeño de los prestadores y la graduación de los participantes solo puede implementarse en forma sistemática y con supervisión de estándares cuando esta información es relevada, sintetizada y compartida. Por ejemplo, la carencia de una práctica general de rendición de cuentas con un amplio conjunto de indicadores de proceso y reporte del éxito de la intervención, junto a la no disponibilidad de datos abiertos evidencian las dificultades para actuar en forma oportuna sobre las fallas que debilitan la efectividad de los programas.

⁴ Por ejemplo, en Chile el programa Subsidio Protege brinda una suma de dinero para afrontar servicios de cuidado a las madres de niños con hasta dos años de edad que sean asalariadas o independientes y no cuenten con acceso a una sala cuna; y Mujer Exporta y Mujer Digital promueven la inserción de mujeres en actividades de mayores retornos y donde habitualmente participan menos.

⁵ Incluye la mentoría, brindar información sobre retornos ocupacionales, así como intervenciones conductuales bajo el enfoque de mentalidad de crecimiento, modelos de rol, pertenencia social, entre otros (Bustelo y Vezza 2020).

Cuadro 1
Superposición de programas en la población joven -el caso de Argentina y México

País	Argentina			México	
	Jóvenes	Potenciar Trabajo (Hacemos Futuro, Proyectos Productivos Comunitarios)	Potenciar inclusión Joven	Jóvenes Construyendo el Futuro	Fábricas de la Economía Solidaria
Población meta	18-24, estudios obligatorios incompletos, sin trabajo formal	18+, en situación de vulnerabilidad económica	18-29, en situación de vulnerabilidad socioeconómica	18-29, que no estudian ni trabajan	jóvenes
Prestación	Estructura modular (orientación, capacitación en aula/lugar de trabajo, intermediación, incentivos para la contratación) con ayuda económica por participación	Terminalidad educativa o participación en proyectos asociativos/cooperativos, recepción de un salario complementario equivalente al 50% del salario mínimo	Financiamiento para el desarrollo de proyectos asociativos	Capacitación en el lugar de trabajo	Emprendimientos sociales en espacios físicos creados para tal fin, capacitación técnica, seguimiento de proyectos
Institucionalidad	Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social – la Red Nacional de Servicios de Empleo interviene en la ejecución	Ministerio de Desarrollo Social – Organizaciones sociales intervienen en la ejecución	Ministerio de Desarrollo Social – provincias, municipios y organizaciones sociales intervienen en la ejecución	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Instituto Mexicano de la Juventud – Instituto Nacional de la Economía Social

Fuente: elaboración propia en base a MTESS, MDS para Argentina; STyPS, IMJUVE en México.

Por último, los servicios de empleo públicos cuentan con un alcance limitado en cuanto a prestaciones y cobertura territorial, con distinto grado de desarrollo dependiendo de los países. La intermediación laboral es el principal servicio ofrecido, atiende fundamentalmente a la población de baja calificación y tiene escasa coordinación con los servicios de empleo privados —a excepción de Colombia que combina en red puntos de atención públicos y privados (López Moruelo, 2018). El alcance territorial puede tener una granularidad de nivel municipal como en el caso de Argentina (Red Nacional de Oficinas Municipales de Empleo) y Colombia (Servicio Público de Empleo) o departamental en el caso de Uruguay (Centros Públicos de Empleo). La puesta en línea del servicio de intermediación con accesos para que los postulantes ingresen sus antecedentes y los empleadores sus ofertas de vacantes ha sido adoptada por varios países por ejemplo, Brasil (Emprega Brasil), Chile (SENCE Busca Empleo), Colombia (Servicio de Empleo), México (Portal de Empleo), Perú (Empleos Perú), Paraguay (Bolsa de Empleo) y República Dominicana (Empléate Ya).

B. Respuestas en la emergencia COVID-19

1. Entre las políticas de contención y la empleabilidad

La nueva generación de programas de empleo para jóvenes buscará abrirse espacio entre iniciativas donde la protección social asume un rol crítico como apoyo a los ingresos e iniciativas de empleabilidad en proceso de revisión ante el cambio de contexto. Los programas de emergencia, centrados en el apoyo a los ingresos, no han focalizado en jóvenes, pero sí cubren parte de esta población, especialmente cuando se dirigen a los trabajadores informales dada su sobre-representación en empleos y actividades económicas más afectados por la pandemia como la hotelería, gastronomía y los servicios personales (Velásquez Pinto 2021). Si bien las acciones han tenido un carácter temporal, visibilizaron necesidades de asistencia que requerirán una respuesta pública post-emergencia. Por su

parte, los programas de empleo para jóvenes que se encontraban en implementación vieron afectadas sus actividades durante 2020, y pocos pudieron adaptarse rápidamente para seguir activos.

Parte del desafío es resolver cómo será la transición de jóvenes en programas de protección social hacia programas con claros objetivos de empleo. Dado que los objetivos de sostenimiento de ingresos y de desarrollo de empleabilidad convivirán por un tiempo, la agenda para los jóvenes demandará conjugar intervenciones donde ambos aspectos puedan sostenerse. Esto no implica que los programas de empleo deban asumir ambos roles, sino que se hace más crítico contar con instancias institucionales para coordinar su complementariedad, evitando que jóvenes bajo un programa de políticas activas carezcan del apoyo necesario por su situación de vulnerabilidad o bien, que por recibir estos apoyos no estén alcanzados por las acciones de empleabilidad que les facilitarían conseguir un empleo.

La estrategia de salida por parte de los países, en general, aun no es clara en este aspecto. Mientras la digitalización ha tomado impulso en la gestión de los programas, elementos clave como la recuperación de las pérdidas en el aprendizaje y la orientación hacia el empleo productivo se encuentran menos presentes. En el conjunto de herramientas de las políticas activas, los servicios de entrenamiento, el formato de provisión de la capacitación, la intermediación laboral, los mecanismos para la inclusión y sostenimiento de la participación de todos los jóvenes que precisen estos apoyos necesitan adaptarse para dar respuestas inmediatas a la vez que revisarse para continuar siendo relevantes en términos de costo-efectividad.

2. Transferencias para informales y sectores donde se desempeñan los jóvenes

La respuesta generalizada de los países ha sido la política de transferencias como mecanismo de contención. Estas transferencias estuvieron dirigidas a trabajadores activos subsidiando el pago de salarios en el caso de los formales ocupados en sectores afectados por las medidas de confinamiento. Para el caso de trabajadores en la informalidad se crearon nuevos programas de transferencias o refuerzo de los existentes en forma temporal (CEPAL 2021). En efecto, de los nuevos programas de protección social no contributiva 32 de ellos estuvieron dirigidos a trabajadores informales (Velásquez Pinto 2021). Asimismo, tuvo lugar una reformulación de los seguros al desempleo en algunos países flexibilizando los requisitos de acceso. Pese a que ninguna de estas políticas estuvo específicamente dirigida a jóvenes, se han visto alcanzados por ellas por su mayor participación en empleos informales y en sectores de actividad más impactados por el shock.

Ante la emergencia, a diferencia de las acciones de mitigación para trabajadores formales que representaron una respuesta de políticas activas, los programas dirigidos a trabajadores informales fueron una respuesta desde la protección social. En el primer caso, los programas buscaron preservar el vínculo de los trabajadores con su empleo en una situación de riesgo, mientras que en el segundo el objetivo fue aliviar la pérdida de ingresos sin herramientas para apoyar la sostenibilidad del empleo. Solo excepcionalmente algún programa vinculó a esta población con alguna iniciativa de políticas activas⁶.

⁶ Este es el caso del Bono Proteger en Costa Rica, a cuyos beneficiarios se ofreció capacitaciones en línea mediante el Plan Habilidades Proteger vía la plataforma Coursera. Además el Plan oficia de nexo entre los participantes y las empresas que consideren contrataciones de personal.

3. Visibilización de población antes ausente en los registros administrativos

El mayor desafío de focalización tuvo lugar para los trabajadores informales, tradicionalmente no incluidos en los registros administrativos a excepción de los alcanzados por programas de protección social. En gran parte de las iniciativas, se buscó dar apoyo económico a los grupos no alcanzados por las políticas de subsidios salariales, entre ellos, los trabajadores independientes. Este grupo se caracteriza por una baja observabilidad de requisitos para acceder a un programa, razón por la cual en el surgimiento de estas transferencias se priorizó asumir errores de inclusión antes que de exclusión en la emergencia (CEPAL 2021). El Bono Universal en Bolivia y el Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina definieron como población elegible a los trabajadores por cuenta propia y los informales. Auxilio Emergencial en Brasil, Ingreso Familiar de Emergencia en Chile, Ingreso Solidario en Colombia y un nuevo programa en Ecuador contemplaron entre su población meta a los trabajadores informales, además de otros grupos vulnerables. Costa Rica con el Bono Proteger y El Salvador otorgaron transferencias mensuales temporales a hogares afectados trabajando en la economía informal (Gentilini et al 2020).

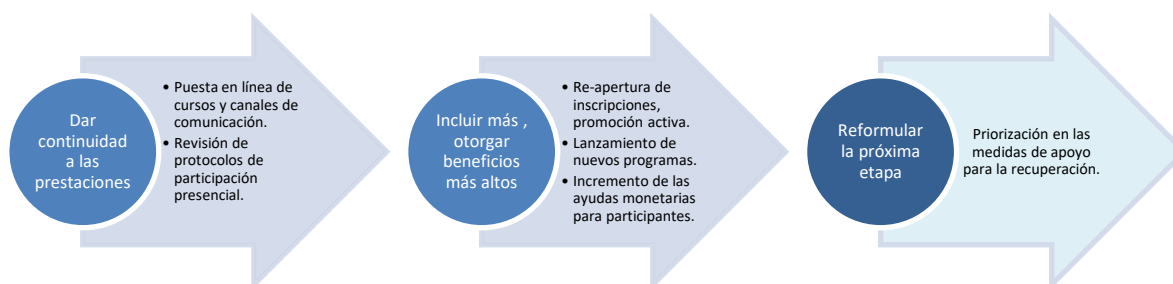
La velocidad para la puesta en marcha de los programas de mitigación dependió de las capacidades del sector público para gestionar a partir de información disponible. La interoperabilidad de los sistemas de información social no es completa en la mayoría de los países, teniendo correlato con el grado de coordinación institucional. Cuanto mayor fue la integración de distintas fuentes de información, también lo fueron los beneficios para la focalización e implementación de políticas (Berner y Van Hemelryck 2020). Para los programas de transferencias, las proyecciones iniciales de beneficiarios que fueron superadas por los participantes una vez avanzada la implementación en algunos países son un reflejo de las limitaciones. Sin embargo, los registros que resultaron de estas experiencias dieron visibilidad a una nueva población y esto incluye a un segmento de los jóvenes. Además, la necesaria digitalización y puesta en línea de los procesos facilitó una mejora en las herramientas de gestión siendo un aprendizaje también para las políticas activas (CEPAL 2021).

Aunque las políticas de mitigación siguen estando presentes mientras los efectos de la pandemia continúan, la discusión se ha ampliado hacia el camino de salida al empleo. Las dificultades que experimentaron las políticas activas para ejecutarse y su convivencia con las medidas de alivio relanzan la discusión acerca de su rol en la transición más que en la contención. En particular, cómo reformularse y romper con la inercia para ser más relevantes en la pos-pandemia de lo que han sido durante la misma.

C. Adaptaciones y posicionamiento de las iniciativas para jóvenes

La transformación en la respuesta a jóvenes impulsada por el shock se encuentra en proceso. Su transición se inició realizando los cambios programáticos que resultaron posibles en la emergencia. Estas primeras transformaciones no fueron secuenciales sino más bien operaron en simultáneo, y consistieron en mantener las prestaciones de los programas activas apostando a la virtualidad en un contexto de restricciones de presencialidad y movilidad, así como convertirse en vehículos de mitigación ampliando el número de participantes (expansión horizontal) o mejorando el apoyo monetario que recibían quienes estaban ya cubiertos (expansión vertical). El punto de llegada, esto es, cual será el perfil que tendrá la respuesta para los jóvenes desde estos programas en la etapa de salida de la pandemia, todavía está gestándose (diagrama 1).

Diagrama 1
Políticas activas de empleo para jóvenes a partir del shock COVID-19



Fuente: elaboración propia.

1. Puesta en línea de prestaciones

Las restricciones del contexto afectaron el desenvolvimiento de las políticas activas. En el corto plazo, los programas con prestaciones bajo modalidad presencial debieron suspenderse y sobre la marcha generar sustitutos en línea, al tiempo que el financiamiento de paquetes de mitigación generaba una menor disponibilidad de recursos (un listado de los programas y sus principales cambios se encuentra en el anexo 1).

La dificultad inicial de adaptación de los programas se centró en la brecha digital, tanto a nivel de las unidades de ejecución como de contacto con los participantes. El dictado de los cursos de formación, la interacción con los prestadores de servicios, el sector empleador y las unidades de ejecución requirieron de circuitos en línea que debieron adaptarse en la emergencia. Asimismo, que los programas proporcionaran servicios a través de interfaces en línea no implicó que los jóvenes hayan podido acceder y lograr aprendizaje, dada la disparidad en la conectividad y habilidades digitales al interior de los países (CEPAL 2020).

Los programas existentes vieron impedido su funcionamiento en su formato tradicional y algunos de ellos realizaron adaptaciones para seguir activos. Jóvenes, en Argentina, sin un entorno de formación online desarrollado, suspendió las prestaciones de capacitación que eran exclusivamente presenciales, pero mantuvo la ayuda económica como medida de mitigación. Otras prestaciones como las prácticas en empresas pudieron sostenerse parcialmente en el caso de aquellas realizadas en actividades habilitadas para operar durante el confinamiento. Jóvenes Construyendo el Futuro, en México, implementó formas híbridas de capacitación combinando presencial con remota para el caso de empresas o instituciones que pudiesen desarrollarla. Aprender Haciendo - Preparándome para el Futuro, en Panamá, dispuso vacantes para jóvenes en cursos de desarrollo de habilidades socioemocionales vía la plataforma Microsoft Teams; e incursionó en los formatos online para difundir el programa y captar vacantes para las pasantías. Jóvenes en Acción, en Colombia, transformó uno de los módulos presenciales del componente de capacitación Habilidades para la vida al formato en línea.

En forma más general, en algunos países se celebraron convenios para ofrecer formación en línea a la que los jóvenes pueden aplicar. Este es el caso de los institutos de formación profesional en Colombia (SENA), Panamá (INADEH), El Salvador (INSAFORP), Chile (SENCE) y Uruguay (INEFOP) que celebraron acuerdos con proveedores de tecnología y contenidos de capacitación (Vargas 2020). Específicamente en Chile, SENCE puso a disposición una oferta en alianza con Coursera que abarca formación digital, cursos de preparación para el trabajo, desarrollo de habilidades socioemocionales, y orientación al emprendimiento. Similarmente, en alianza con Coursera, el Ministerio de Trabajo en Barbados ofreció capacitación para desocupados y Costa Rica para beneficiarios del Bono Proteger.

2. Expansión horizontal o vertical

Algunos programas fueron puestos en valor como respuesta ampliando su escala de participantes. En México, Contruyendo el futuro abrió nuevas inscripciones en las zonas donde el empleo se vio más afectado y se propuso una meta ambiciosa de participación de jóvenes para ampliar el acceso a capacitaciones en Centros de Trabajo, a la vez que facilitar a las empresas un recurso laboral subsidiado en contraprestación a su rol de instructor. En el caso de Colombia se utilizó un programa existente como Estado Joven, de prácticas laborales en el sector público, para ampliar su alcance durante la pandemia. Más aun, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022⁷ en Colombia se facilitó la contratación de jóvenes en dependencias públicas, reglamentando que el 10% de los nuevos empleos no deberán requerir experiencia laboral previa⁸.

La expansión en la cobertura horizontal también obedeció a nuevos programas. Perú lanzó un programa de becas para capacitar a jóvenes en TIC. Brasil creó el programa Horizontes para capacitar y acompañar a jóvenes en situación de vulnerabilidad a desarrollar sus propios emprendimientos.

Por su parte, otras iniciativas fueron vehículos para brindar un apoyo monetario adicional durante la crisis. Jóvenes en Acción de Colombia fue un caso de expansión vertical al aumentar el monto de la prestación, pues brindó un refuerzo monetario temporal en sus transferencias a los jóvenes activos en el programa.

3. Prioridad en políticas de recuperación

En 2020, la referencia específica a jóvenes estuvo presente en la formulación de estrategias de recuperación del empleo de algunos países. Colombia abocada a la salida hacia el empleo luego de la pandemia con Misión de Empleo⁹ define como uno de los ejes a la Formación para el Trabajo. En este marco, el octavo conversatorio fue sobre jóvenes y empleo (diciembre 2020). Bolivia anunció beneficios específicos a los jóvenes en los planes de reactivación con su Plan de Generación de Empleo en agosto, donde explicitó como componentes a los subsidios a la contratación, el servicio de intermediación con selección de perfiles y reducción de los tiempos de contratación a las empresas, y servicios de apoyo de guardería, seguro de salud y capacitaciones técnicas para los jóvenes. También se encuentran referencias específicas a jóvenes en Chile con su plan de estímulo fiscal para la recuperación y generación de empleo y en Perú con su decreto de urgencia. Ecuador estableció formas flexibles para nuevas contrataciones a fin de octubre de 2020, definiendo cuatro variantes, una de ellas específica para jóvenes.

⁷ <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>.

⁸ Artículo 196 del Plan avalado por la Corte Constitucional el 10 de marzo de 2021.

⁹ <https://www.misionempleo.gov.co/Paginas/index.aspx>.

Los subsidios a la contratación de jóvenes constituyeron la principal medida. Bolivia contempló incentivos a las empresas con un ahorro en la contratación del 46% respecto de la contratación regular cuando se tratase de jóvenes sin estudios primarios completos, y del 21% cuando los jóvenes tuviesen estudios. Chile en su plan de estímulo fiscal para la recuperación y generación del empleo prevé subsidios preferenciales para las nuevas contrataciones de jóvenes, entre otros grupos. Perú a través del decreto sobre promoción del empleo formal a fines de 2020 definió subsidios a la contratación de trabajadores por parte de empresas afectadas durante la pandemia, otorgando beneficios mayores si se trata de jóvenes.

Existen planes de avanzar en el desarrollo de un paquete de servicios más completo. Paraguay a través de un programa de financiamiento para gestionar la reconversión laboral post pandemia, prioriza a los jóvenes apostando a un diseño de formación dual bajo la figura de aprendiz. Esta iniciativa específica se enmarca en una mejora del Sistema de Intermediación Laboral y del Sistema Nacional de Promoción Profesional y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación.

III. Atributos de una respuesta eficaz

A. La evidencia sobre impactos

1. Rol en la transición hacia el empleo

Las políticas activas en presencia de shocks y ante limitantes para la inserción adoptan otros objetivos de corto plazo. Entre ellos, preservar el desarrollo de habilidades, la conexión de los trabajadores con el empleo y apoyar la transición a través de la reconversión laboral, así como constituirse una alternativa de uso productivo del tiempo que desalienta conductas riesgosas (Packard, Gentilini, Grosh, O'Keefe, Palacio, Robalino y Santos, 2019; Tranaes 2015). Sin embargo, el hecho de que la posibilidad de inserción de los jóvenes dependa de la interacción entre la oferta y la demanda hace relevante una mirada sistémica por parte de los hacedores de políticas en la selección de soluciones que actúan solo sobre la oferta laboral. Por ejemplo, el programa obligatorio de activación para jóvenes durante la recesión 2009 en Holanda, *Wet Investeren in Jongere*, que ofrecía ayudas condicionadas a la participación en capacitaciones no tuvo efecto sobre el número total de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban, puesto que los jóvenes con estas características que participaron del programa para recibir la transferencia tampoco obtuvieron empleo ni continuaron estudios luego de su paso por el programa (Cammeraat, Jongen y Koning, 2017).

En países de ingreso bajo y medio, perfil de la región, las políticas activas de mercado de trabajo evidencian mayor efectividad. Los programas de empleo demuestran tener más impacto en estos contextos. En el caso de América Latina, entre los impactos se encuentra el de una mayor probabilidad de empleo formal (Escudero et al 2018). No obstante, en la región se destina para este tipo de iniciativas una reducida fracción de los recursos. Mientras en países de la OECD las políticas activas representan en promedio 0.5 por ciento del PBI, en países como Chile y México alcanzan 0.12 y 0.005 por ciento, respectivamente¹⁰.

¹⁰ OECD Stat.

Detrás de este mejor desempeño general se tiene una amplia variabilidad de impactos, entre nulos y positivos, de diferente magnitud y condicionales a la ventana de observación. Las síntesis de evaluaciones de impacto para programas de desarrollo de habilidades, subsidios al empleo, apoyo a emprendimientos y servicios de empleo destacan, en forma coincidente, un conjunto de atributos relacionados a la posibilidad de ofrecer servicios a medida y con estándares de calidad que hacen diferencia en términos de resultados, más allá del contexto donde se llevaron a cabo (Kluve et al 2019; Kluve et al 2017; Levy-Yeyati et al 2019; McKenzie 2017).

2. Desempeño y condicionantes

La efectividad de un programa de empleo juvenil está dada por la mejora en las posibilidades de obtener un empleo. El incremento en la inserción laboral formal que logra la población participante respecto de su contra fáctico es la medida de impacto, y su relación con los costos involucrados la medida de éxito de un proyecto. Detrás de este resultado se encuentran un conjunto de indicadores que conforman en tablero de control para el gestor del programa durante el proceso, reflejando el desarrollo de la empleabilidad (activación, aprendizaje, experiencia), y en el cual se alerta la marcha de su desempeño.

Aun cuando las evaluaciones rigurosas no son realizadas, el grado de fortaleza de los sistemas de monitoreo advierte sobre el desempeño de las intervenciones. La medición y uso de esta información para ejecutar y supervisar los programas representan los recursos para la formulación de respuestas de política pública. Indicadores como focalización, deserción, permanencia, tiempos de espera para la recepción de prestaciones, motivos de graduación del programa, cumplimiento de estándares de calidad en las prestaciones, resultados intermedios, entre otros, priorizan los esfuerzos de la gestión diaria a la vez que advierten sobre la distancia respecto del resultado deseado.

Por ello, el principal aprendizaje sobre la efectividad de los programas de empleo para jóvenes es que la forma en la cual se aplican tiene más peso que el tipo de orientación del programa. Los estudios de meta-análisis basados en las evaluaciones de impacto de las iniciativas destacan que no existe una tipología de intervención dominante en cuanto a mejores resultados. Más bien, las diferencias en la mayor probabilidad de empleo que tiene un joven luego de transitar por estos programas residen en las características del diseño e implementación (Kluve et al 2019, Kluve et al 2017). Esta relevancia del diseño y la implementación en la efectividad de las políticas activas también se sostiene al acotar el análisis a una submuestra de las evaluaciones, que es el subgrupo de las evaluaciones de impacto realizadas con métodos experimentales, donde la magnitud de los impactos suele ser menor (Levy-Yeyati et al, 2019; Kluve et al 2019).

La interacción entre el perfil de los participantes y los servicios que reciben condiciona el desempeño. Este desafío tiene dos partes, que combinan diseño e implementación. Por un lado, la identificación de la población meta y recolección de información sobre los participantes —perfilamiento— y por otro, la provisión de los servicios más adecuados para esos perfiles en función de la superposición de carencias del joven para participar, sostener y graduarse de la intervención (Newton et al 2020). Cuando la población es heterogénea, la intervención más efectiva puede consistir en otorgar un servicio estándar para un subgrupo mientras que para otro en adaptar servicios, ajustar la intensidad, adicionar complementos y realizar seguimiento. En esta coordinación es donde la calidad del sistema de monitoreo hace la diferencia, para asociar la mejor combinación de prestaciones a los jóvenes elegibles y realizar ajustes mediante la trazabilidad del participante en el programa.

En los programas que focalizan en población vulnerable los impactos de la intervención son más grandes. La focalización en jóvenes de bajos ingresos o en situación de riesgo sí se asocia a impactos mayores mientras que la edad o el género no tienen efectos significativos. El argumento detrás de este hallazgo es que la caracterización de las barreras para el empleo permite asignar la intervención apropiada, a diferencia de los programas que no distinguen la variabilidad de necesidades al momento de definir una intervención (Levy-Yeyati et al 2019; Kluve et al 2019; Bird 2020).

La relevancia de personalizar intervenciones hace que más que un tipo específico de programa, aquellos que ofrecen paquetes de servicios presenten un mayor impacto asociado. En reconocimiento de la referida heterogeneidad se basan los programas comprensivos, esto es, que ofrecen distintos servicios (capacitación, apoyo a los ingresos, orientación, intermediación) en función del perfil. Los programas con este diseño tienen mayor probabilidad de impactos positivos, posiblemente por su versatilidad para responder a distintas necesidades y brechas en una población dispar.

La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo también es más visible en programas que establecen vínculos con la demanda. La incorporación de los empleadores en el proceso del programa genera incentivos internos y externos para los ejecutores. La inserción laboral como ordenador de los incentivos se traduce en el diálogo con empleadores, profesionalización de la gestión, arreglos de implementación basados en resultados, incorporación de tecnologías de información y comunicación. Complementariamente, la exposición de los jóvenes al mundo del trabajo en sentido práctico es más potente que la inmersión exclusivamente teórica (Datta et al 2018). En esta misma línea, diseñar programas de emprendimientos a partir de las oportunidades de crecimiento y competencia es condición necesaria para definir los instrumentos que los jóvenes necesitan recibir de estos programas (Weidenkaff y Witte, 2021).

A mayor tiempo de exposición a la intervención, mayor probabilidad de efectos positivos. Los resultados de un meta-análisis para políticas activas en América Latina señalan que programas de una duración inferior a los cuatro meses tienen menores chances de tener efectos en los resultados de empleo (Escudero et al 2018). En términos relativos respecto de la experiencia global, la duración de los programas en la región es más breve. En la muestra de evaluaciones analizadas, el 57 por ciento de los programas tiene una duración de entre 5 y 9 meses, el resto una duración inferior. Considerando la deserción, se estima que el tiempo promedio de exposición a la intervención es por un período aun menor.

Los efectos de los programas con componentes de capacitación y servicios de empleo son mayores a medida que pasa el tiempo. Estas intervenciones toman tiempo en generar impactos, especialmente para el caso de los jóvenes. Luego de un año de graduación los efectos son de mayor magnitud o programas con efectos nulos en el corto plazo son positivos (Kluve et al 2019; Datta 2018; Levy-Yeyati et al 2019).

La evidencia sobre la ecuación costo-beneficio de los programas es más escasa que la de impactos¹¹. Basados en la información disponible para un conjunto reducido de programas se observa que los servicios de empleo tienen el menor costo unitario, representando alrededor del 26% del costo de los restantes tipos de programas, y que los programas comprensivos —con estructura modular, que combinan distintas prestaciones— son los más costosos (Levy Yeyati et al 2019, Datta et al 2018).

La baja efectividad general de las políticas activas reside en las variables fuera de su control: la generación de empleo y oportunidades de negocios. La asistencia a jóvenes en la búsqueda de empleo y el monitoreo muestran mayor efectividad en contextos recesivos, pero esto reside en el efecto desplazamiento —es decir, a costa de otros jóvenes que no participan del programa (Marinezcu 2017). Aun en los programas de apoyo a emprendimientos, la formulación de estas iniciativas —centradas en

¹¹ Levy-Yeyati et al (2019) encuentran disponible esta información para el 50 por ciento de los programas incluidos en el meta-análisis, y de este porcentaje, solo 22 puntos provenían de una evaluación rigurosa (VPN, TIR o períodos de recuperación).

la capacitación, mentoría y reducidos apoyos financieros— tiene un control marginal sobre las variables que condicionan la viabilidad y crecimiento de los negocios. En efecto, la falta de impacto encontrada en evaluaciones de estos programas reside en limitadas oportunidades de negocio. No obstante, a diferencia de las intervenciones que actúan del lado de la oferta donde se cuenta con un gran caudal de evaluaciones, la evidencia sobre la creación de empleo a través de programas de apoyo a pequeños emprendimientos es escasa (Datta et al 2018).

Recuadro 1

Apoyos monetarios en las políticas laborales activas para jóvenes

La combinación de políticas activas con medidas de apoyo a los ingresos en programas para jóvenes toma relevancia en el contexto de falta de oportunidades laborales y salida de la emergencia, y también como forma de facilitar a quienes se encuentran en la pobreza la inversión de su tiempo en actividades de desarrollo de la empleabilidad. Su conjunción permite abordar este objetivo de corto plazo para que pueda alcanzarse la meta de un empleo de calidad en el mediano y largo plazo.

Cumplir este cometido depende de cómo se diseñan los programas y cómo se ejecuta la implementación de estos componentes. El componente de protección social necesita ser compatible con acciones de empleo, esto es, el apoyo a los ingresos contribuir a la búsqueda activa y participación en las actividades de desarrollo de empleabilidad, sin obstaculizar o poner en segundo plano el objetivo de empleo. Adicionalmente, este apoyo económico requiere asignarse según criterios de elegibilidad que necesitan verse reflejados en la composición de la población que efectivamente accede al programa, si esto no sucede el apoyo económico distorsiona su rol e incentivos. Asimismo, el perfil de estos jóvenes y las barreras que enfrentan para participar alimenta la definición sobre cómo facilitar el proceso de inscripción a los programas y calibrar la magnitud (suficiencia y duración de las transferencias).

Fuente: OECD-ILO-ISSA (2021).

B. Experiencias que incorporan aprendizajes basados en evidencia

Conjugar los anteriores atributos en un programa augura que los efectos positivos en las trayectorias de los participantes puedan materializarse, aun en un contexto económico restrictivo en el corto plazo. Experiencias fuera de la región, de carácter reciente, ilustran formas concretas en las cuales estas características pueden combinarse superada la emergencia. Las realizadas por gobiernos se destacan por formar parte de estrategias de recuperación en la salida de la pandemia, fortaleciéndose las expectativas sobre sus resultados. Por otra parte, iniciativas que son lideradas por organizaciones no gubernamentales, aunque operan en forma aislada, esto es, no integran una política pública, se han consolidado identificando espacios para gestionar servicios en forma eficiente y lograr el acceso al empleo de sus participantes. La lectura de estas experiencias desde los atributos con mayor impacto brinda ideas sobre cómo adaptar programas para mejorar su eficacia.

Iniciativas públicas específicas a jóvenes, emergentes en este nuevo contexto, contemplaron en su formulación aspectos señalados por la evidencia. En Europa, luego de los paquetes de ayuda centrados en subsidios, tomaron protagonismo aquellos orientados a la recuperación¹². La recomendación de julio de 2020¹³ de la Comisión Europea en una primera etapa de la pandemia se centró en el refuerzo del fondo de Garantía Juvenil—contratos de aprendizaje/formación dual. En la recomendación de marzo de 2021 para el financiamiento de iniciativas en la fase de recuperación—Effective Active Support to Employment (EASE)¹⁴, donde destaca a los jóvenes en la población objetivo, amplificó la respuesta reforzando intervenciones de activación como los incentivos a la contratación, capacitación y re-capacitación, y la mediación de los

¹² Este enfoque está presente en la ayuda financiera NextGenerationEU de los planes de recuperación en los países del bloque 2021.

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1193.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23699&langId=en>.

servicios de empleo. Aquí, el subsidio incluido en las medidas para el empleo de los jóvenes no opera en forma aislada sino en combinación con un paquete de servicios en los cuales progresivamente se ha hecho más énfasis (ANPAL 2021). Estas prestaciones están conectadas al perfilamiento de los jóvenes para ofrecerles paquetes a medida, y la pertinencia de los diseños se pone a prueba mediante un estrecho vínculo con el sector empleador y el monitoreo de resultados para dar cuenta de su progreso. En efecto, España se encuentra en plena etapa de negociación de la Ley de Empleo que establece una nueva generación de políticas activas basada en estos atributos (anexo 2).

Por su parte, entre las experiencias basadas en evidencia también se encuentran iniciativas lideradas por organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas en alianzas con el sector empleador. Estas iniciativas cuentan con una escala de participantes más reducida y esto amplifica sus ventajas para ejecutar prestaciones a medida y dar seguimiento de los participantes. Aunque estas iniciativas operan en forma aislada, algunas han podido replicarse y escalarse en diferentes contextos estandarizando prestaciones y procesos a la vez que permitiendo versatilidad para adaptarse, sin perder eficacia. El rol que el sector privado asume en el funcionamiento de este tipo de programas mantiene el foco en el objetivo y la retroalimentación, pues es un test en tiempo real de los beneficios del programa (anexo 3).

1. Paquetes de servicios

Distintas experiencias ilustran la combinación de servicios en la oferta de programas de empleo para jóvenes. Por ejemplo, Francia en su Plan Une jeune, une solution anunciado en julio de 2020 ofrece una combinación de acciones de orientación y formación a los jóvenes e incentivos económicos a los empleadores para contratos de aprendizaje y profesionalización. Aunque los servicios son para todos los jóvenes, dispone un refuerzo del componente de servicios para los jóvenes que acceden a la garantía juvenil —típicamente jóvenes que no tienen empleo ni estudian. Este paquete de servicios también se intensifica en la implementación de la garantía juvenil en Italia y España. Por fuera del bloque, en el caso del Reino Unido, en noviembre de 2020 se puso en marcha el subsidio a la contratación Kickstart scheme dirigido a jóvenes en riesgo de desempleo de largo plazo y en los cuales los servicios de empleo, Jobcentre Plus, asumen el rol de vinculación. Adicionalmente, en forma paralela se reforzó la prestación de orientación y acompañamiento para el desarrollo de trayectorias profesionales —Intensive Work Search— para jóvenes en el programa de ayudas económicas para desempleados o de bajos ingresos —Universal Credit.

Iniciativas no gubernamentales también implementan una oferta comprehensiva de prestaciones. La red global Youth Business International¹⁵ apoya emprendimientos de jóvenes acercándoles un paquete de servicios que abarcan financiamiento, equipamiento para cerrar la brecha digital, capacitación en competencias técnicas y socioemocionales, mentoría y asesoramiento. Durante la pandemia implementó un programa de asistencia que consistió en un conjunto de servicios de apoyo y orientación para preservar la sostenibilidad de negocios pequeños y medianos en 32 países, Rapid Response and Recovery Program, con apoyo de Google.org. En una línea similar, la organización Year Up¹⁶ en Estados Unidos ofrece un trayecto de formación que incluye capacitación técnica, en habilidades generales, aprendizaje en aula y en el lugar de trabajo, y posteriormente servicios de intermediación laboral; prestaciones sistemáticamente supervisadas por tutores y con evaluación de progreso del participante. La organización Laboratoria for Women¹⁷ ofrece en cinco países de América Latina formación en el área de la tecnología a mujeres, pero este entrenamiento no reside solo en lo técnico, sino que además el programa desarrolla habilidades socioemocionales para el desempeño laboral. Asimismo, al final del proceso de capacitación las participantes acceden a servicios de intermediación laboral.

¹⁵ <https://www.youthbusiness.org>.

¹⁶ <https://www.yearup.org>.

¹⁷ <https://www.laboratoria.la>.

2. Perfilamiento de los participantes para personalización de los apoyos

La optimización en el uso de estos servicios requiere de un paso inicial que es la identificación del perfil del joven para poder asignar la combinación de prestaciones más adecuada. Los criterios de elegibilidad para el programa son solo el comienzo de este proceso de identificación, especialmente para programas de magnitud donde entre los requisitos de participación se encuentra la edad y algunas características socioeconómicas como el desempleo, asistencia o nivel educativo. El perfilamiento permite detectar entre los jóvenes que acceden a la iniciativa cuáles son las brechas prioritarias a cubrir y las barreras que enfrentan para desarrollar su empleabilidad.

La plataforma *Une jeune, une solution* aborda esta función haciendo uso de una interfaz en línea. Por un lado, a través de una ventana única de acceso, facilita la búsqueda (y manifestación de interés) del joven entre 15 y 26 años de edad de trabajo, curso de capacitación, orientación laboral, o participación en un servicio civil. Por otro, evalúa su perfil para poner a su disposición las prestaciones más adecuadas. Por ejemplo, aquellos jóvenes con dificultades económicas que no estudian ni trabajan y están inscritos en el servicio de empleo pueden obtener la activación de financiamiento de la garantía juvenil¹⁸; y quienes buscan activamente empleo pueden recibir un acompañamiento en su búsqueda laboral¹⁹. Por su parte, en marzo de 2021 se agregó el dispositivo de mentoría —1 jeune, 1 mentor— para acompañamiento de los jóvenes en áreas rurales.

El régimen de orientación a la búsqueda de empleo *Intensive work search* del Reino Unido prevé una estructura estándar en cuanto a carga horaria, pero individualiza las actividades según los participantes. La dedicación mínima es de 35 horas semanales en la búsqueda de empleo —en caso de que la búsqueda se oriente para empleo a tiempo completo— en la preparación de postulaciones, armado y mantenimiento de registros online, inscripción en agencias de empleo, creación y actualización de perfiles de empleo y búsqueda de referencias. De este total se puede deducir la dedicación a un trabajo de voluntariado o a tiempo parcial, así como la carga de cuidado de dependientes. Estas actividades de búsqueda y de preparación para el empleo se acuerdan con los orientadores del servicio de empleo al inicio, en función de los objetivos laborales y las acciones más redituables a tal fin, con una revisión periódica (por ejemplo, semanal) y en la cual el participante debe contar con evidencia del desarrollo de estas actividades para presentar.

El proceso de admisión de participantes de la iniciativa *Year Up* contempla distintas instancias para determinar el acceso del joven y sus beneficios de participar. Entre las instancias de acceso al programa se encuentran entrevistas y evaluaciones de aprendizaje. Sobre la base de esta información y un sistema de puntajes se identifica quienes podrían sostener la participación con los servicios y apoyos disponibles en el programa y quienes de no recibir este apoyo tendrían una baja probabilidad de desarrollar su carrera profesional. Una vez seleccionados los participantes, esta misma información es utilizada para definir la combinación de servicios que recibirá cada uno.

Similarmente, *Laboratoria for Women* cuenta con instancias de perfilamiento en el proceso de postulación. Las inscriptas realizan tres evaluaciones de competencias de lectura, lógica y personalidad, un curso de pre-trabajo, y entrevistas. Si concluyen este proceso ingresan a la etapa de pre-admisión donde se realiza una evaluación de habilidades técnicas y socioemocionales, y superada esta instancia se obtiene la admisión al programa.

¹⁸ Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie -PACEA.

¹⁹ AccéléR'emploi.

3. Adaptación a la demanda laboral

El involucramiento de los generadores de empleo comienza en la definición de las prestaciones.

En el caso de iniciativas de organizaciones, el programa Generation²⁰ vigente en 13 países define con los empleadores el tipo de formación técnica que se requiere a nivel local, y a partir de allí para seleccionar la profesión/oficio calificado sobre la cual se capacitará —según el país, vinculada al campo de la tecnología, salud, servicio al cliente. En Year Up también la pertinencia de los contenidos surge del intercambio con el sector empleador.

En otras iniciativas, el sector empleador se involucra activamente durante el desarrollo de la prestación. Year Up convoca a empleadores durante las olimpiadas de tecnología en el primer módulo de formación —aprendizaje y desarrollo— donde asumen el rol de usuarios finales en la evaluación; participan de encuentros como invitados para asesorar sobre recorridos profesionales en el sector; y ofrecen el lugar de trabajo para desarrollar la etapa de pasantía del programa. En Global Mentorship, los mentores son voluntarios que pertenecen a las empresas aliadas de la iniciativa.

La simulación del entorno laboral durante la participación estructura las prestaciones de algunos programas. Cuando esta no puede replicarse, si puede imitarse tomando sus aspectos centrales: estructura, evaluación, continuidad, aprendizaje basado en proyectos, y el involucramiento de los empleadores en el diseño de los contenidos (Cuautle Segovia y Costa Checa, 2021). Laboratoria for Women desarrolla las lecciones bajo una lógica de proyectos, en equipo para fomentar la autogestión, colaboración y negociación.

Finalmente, son destinatarios directos de las iniciativas en la etapa de graduación del participante. En el Plan une Jeune une solution las empresas acceden a través del mismo portal que los jóvenes para ofrecer sus vacantes, las cuales se suman a las disponibles en el servicio de empleo Pôle emploi para esta población.





4. Métricas de calidad, orientación a resultados

La medición y seguimiento de resultados forma parte del proceso de ejecución. Year Up monitorea un conjunto de indicadores obtenidos de un sistema de información de gestión del cual personal a nivel central y local pueden monitorear semanalmente un tablero para cada sede donde se resume el desempeño financiero, retención de los estudiantes, admisiones, pasantías, y resultados laborales post-graduación. Cada oficina local tiene metas para cada uno de estos indicadores —por ejemplo, 75% de retención de participantes hasta la graduación, vacantes de pasantías para todos los graduados del primer módulo de capacitación, y 70% de participantes en trabajos a tiempo completo en las ocupaciones para las cuales fueron capacitados cuatro meses después de la graduación (Fein & Hamadyk, 2018). Kickstart establece acuerdos con instituciones que ofician de enlace con los empleadores (Kickstart gateways) para acercarlos al programa, reunir información del empleador sobre las inserciones laborales, y realizar los pagos a los empleadores previstos en el programa. En forma optativa, los acuerdos también pueden incluir la prestación de servicios de apoyo a la empleabilidad para los jóvenes que participan. Para estas instituciones, el Departamento de Trabajo y Pensiones prevé un pago inicial para financiamiento de las actividades administrativas y primas condicionales a los resultados laborales que obtengan los participantes. Una prima para cubrir los costos administrativos por la inserción y otra para apoyar las actividades de desarrollo de la empleabilidad del joven, adquisición de equipamiento y software, entre otros del participante contratado. Global Mentorship realiza encuestas a los participantes como línea de base y luego de la graduación para evaluar el conocimiento adquirido. Finalizada la participación, realiza seguimientos a los 6, 12 y 24 meses para medir resultados laborales.

²⁰ <https://www.generation.org>.

La rendición de cuentas como práctica sistemática y su transparencia es parte de la gestión. Une jeune une solution prevé para el componente de capacitación metas cuantitativas de formación e inserción en 2020 y 2021 y reportes de avance periódicos. Asimismo, la evolución de vacantes conseguidas para los participantes de Une jeune une solution y su desagregación regional es de acceso público²¹. El circuito de monitoreo del desempeño del programa se completa con evaluaciones de impacto. Desde 2011, Year Up es uno de los programas seleccionados para ser evaluados bajo la metodología de ensayos aleatorios controlados (RTC), por Pathways for Advancing Careers and Education (PACE), patrocinada por el gobierno federal. La evaluación mide efectos de corto y mediano plazo del programa, siguiendo a los participantes en el tiempo. Otras evaluaciones de menor rigurosidad miden los resultados de los participantes en acceso al empleo e ingresos en términos de la comparación inicio-graduación del programa, es el caso de Generation, Youth Business International y Laboratoria for women (cuadro 2).

Cuadro 2
Mediciones de impacto

	<ul style="list-style-type: none"> - 83% de los graduados se emplea dentro de los cuatro meses posteriores a la finalización de la capacitación. - 53% de aumento en los ingresos iniciales para el grupo de tratamiento respecto del grupo de control. - 2 años posteriores a la graduación, los ingresos de los jóvenes en el grupo de tratamiento son 40% más altos que los ingresos del grupo de control.
	<ul style="list-style-type: none"> - 83% de los graduados consiguió un empleo dentro de los tres meses siguientes a la finalización. - Los ingresos se incrementaron 3.9 veces luego de graduarse respecto del nivel de ingresos previo a la participación en el programa. - 63% de los graduados se encuentra empleado y 3% cambió a trabajos con mejores oportunidades.
	<ul style="list-style-type: none"> - 20,000 de 64,000 jóvenes en América Latina que recibieron apoyo crearon o fortalecieron sus negocios y crearon 13,000 puestos de trabajo.
	<ul style="list-style-type: none"> - 78% de las graduadas consigue empleo. - Los ingresos se triplican post graduación.

Fuente: Fein y Hamadyk (2018); Generation (2020); YEP (2020); Laboratoria.la.

Recuadro 2
Programas de empleo y jóvenes, el caso de Noruega
Principales características

Enfoque general de los programas para jóvenes

En 1993 estableció un esquema de prestaciones para jóvenes en el trayecto escuela-trabajo bajo el formato de aprendizaje de características similares a la garantía juvenil y con buenos resultados en activación y empleo por la combinación de servicios con la que se ha implementado. Este esquema —Vocational education and training— se desarrolla durante la etapa de educación secundaria superior. Las escuelas son responsables de proporcionar esta capacitación en los dos últimos años y las empresas están a cargo de los dos años finales mediante un contrato entre el aprendiz y la empresa formadora, el cual debe ser aprobado por las autoridades del condado. Los esquemas de aprendices para graduados universitarios tienen una duración de un año en general, incluyendo rotación dentro de la firma y la garantía de un empleo a tiempo completo posterior a la finalización en un puesto junior.

Asimismo, todos los estudiantes en educación secundaria y hasta los 21 años de edad deben recibir servicios de seguimiento que los ayude sobre opciones de formación y empleo. La provisión de estos servicios está a cargo de los condados quienes deben contactar quienes no se han inscripto en la educación secundaria superior, rechazaron una oferta de capacitación, interrumpieron o dejaron su formación, no tienen empleo, o han tenido una suspensión en sus contratos de aprendiz.

²¹ <https://www.gouvernement.fr/les-actions-du-gouvernement/resultats?path=/un-jeune-une-solution>.

También se encuentra un subsidio salarial para la contratación de jóvenes. Este subsidio ofrecido a los empleadores busca compensar la baja productividad de contratar a jóvenes con escasa experiencia y formación.

Para jóvenes que no estaban ni en educación ni en empleo, en 2017 se impulsó una iniciativa, Youth Effort, de capacitación en el lugar de trabajo para jóvenes menores a 30 años que se encontraban en esta condición después de 8 semanas de desempleo. El entrenamiento para el trabajo contempla hasta un año de capacitación en tareas generales típicas para el mercado de trabajo para dotar de experiencia a los jóvenes. Se firma un acuerdo entre participante, empleador y la sede local de Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) explicitando objetivos de la capacitación y los términos en los cuales se desarrolla.

Complementariamente, Directorate for Children, Youth and Family Affairs descentraliza recursos a nivel local para la ejecución de programas de apoyo a los cuales pueden aplicar distritos, municipios y organizaciones de la sociedad civil para su ejecución. En 2019 se formalizaron órganos consultivos a nivel municipal y de condado donde recaen responsabilidades de diseño para estas iniciativas. Ejemplos de acciones son huertas urbanas, salas de juego donde los jóvenes se involucran en la planificación y desarrollo del proyecto, clubes digitales (Kramer 2020).

Contexto COVID-19

Entre los paquetes de medidas generales para atender la emergencia, tres medidas dieron acceso de los jóvenes (que recibían ingresos laborales antes del shock) a estos beneficios, aunque no hayan focalizado en este grupo:

- La flexibilización en el umbral para acceder al seguro de desempleo ante una suspensión pasando del 50% al 40% de la jornada laboral;
- La compensación a trabajadores independientes por la pérdida de ingresos asegurando un 80% del ingreso promedio en el último año; y
- El apoyo a emprendimientos como subsidios donaciones para emprendedores y emprendimientos con limitado acceso a financiamiento pero con ideas de negocios innovadoras y oportunidad de crecimiento; y un subsidio temporario para incubadoras y programas de emprendimientos que les permitiesen continuar con la prestación de servicios y guía a empresas y start-ups participando de estas iniciativas.

Políticas específicas para jóvenes durante la pandemia

- Estudiantes que trabajaban: acceso a préstamos para quienes perdieron ingresos laborales.
- Estudiantes ocupados bajo el formato de aprendiz: beneficio temporario para quienes ingresaron en desempleo.
- Apps y websites para conectar en forma virtual a estudiantes, entrenadores en las empresas y formadores en la escuela en la implementación de los esquemas de aprendiz.

No se identificaron políticas específicas para jóvenes en la fase de recuperación post COVID-19.

Fuente: Elaboración en base a CEDEFOP (2020), Escudero, y López Moruelo (2015); Ernst y Young (2020) y Kramer (2020).

IV. Trazando un plan

La respuesta pública desde los programas de empleo para jóvenes es tan relevante como desafiante en el contexto actual. Estas iniciativas encuentran una población de jóvenes más amplia a la cual cubrir a la vez que enfrentan una demanda laboral debilitada que condiciona las posibilidades de inserción de los participantes, y compiten en espacio fiscal con respuestas públicas para el sostenimiento de ingresos y alivio a la pobreza. Combinar la perspectiva acotada de los programas con la visión sistémica de las políticas es el primer paso para que estas iniciativas reafirmen su identidad y espacio.

Crear y sostener vínculos de los jóvenes con el empleo y la formación sigue siendo el propósito. En presencia de acciones para la recuperación y alivio social desde distintas áreas de gobierno, las políticas laborales activas ofrecen a los jóvenes reestablecer estos vínculos y oficiar de nexos entre los programas de protección social y el empleo, acercándoles a los empleadores una fuerza laboral calificada o posicionando a los jóvenes con las habilidades y herramientas necesarias para desarrollar emprendimientos en sectores de oportunidad.

Revalidar estos programas implica reformular el modo más que el tipo de intervención. La calidad, orientación a la demanda y oportunidad en la forma que las prestaciones son recibidas por los jóvenes, y en consecuencia la empleabilidad que desarrollarán, están determinadas por cómo se diseña y resuelve la ejecución de sus prestaciones.

Reducir la dispersión y atomización de iniciativas institucionales es el paso inicial para personalizar de forma adecuada las prestaciones. Para ello, la coordinación institucional es condición necesaria para la consistencia. Esto implica revisar la respuesta institucional más allá del área donde emanan las políticas activas. El ejercicio de esta puesta en común hace posible diseñar una respuesta integrada que potencie el impacto de la política activa de empleo para jóvenes, neutralice los desplazamientos por competencias entre programas y sostenga la participación del joven durante todo el trayecto.

El perfilamiento de los jóvenes traza el mapa sobre el cual definir la combinación de intervenciones más adecuada. La derivación entre dependencias a partir de una ventanilla única o el acuerdo operativo entre distintas ventanillas públicas sobre los pasos a seguir al momento de la atención —antes de definir la admisión a un programa— garantizan que jóvenes con similares barreras y necesidades reciban las mismas prestaciones, más allá del punto de contacto institucional inicial, y que la participación en acciones de empleo no se diluya para estos jóvenes. El resultado inmediato es la reducción de inequidades en el acceso para los participantes.

La conjugación de las políticas activas con otros programas no vinculados al empleo se vuelve más relevante cuando las barreras son más altas para un grupo de jóvenes. Una población donde se superponen dificultades para generar los vínculos con la formación y el empleo necesita un apoyo más intensivo, el cual no necesariamente tiene que ser provisto por el programa, pero sí contemplado como mecanismo de apoyo. Por ejemplo, brechas de género en la participación laboral demandan coordinar la iniciativa de empleo juvenil con servicios de cuidado y la orientación de la formación que se gesta en la escuela. Una situación de desventaja socioeconómica plantea combinar las políticas activas con programas de protección social, así como una condición de discapacidad requiere la disposición de servicios de apoyo para asegurar la participación en las prestaciones.

Medir y utilizar información para gestionar permite construir respuestas pertinentes y efectivas. La principal enseñanza es que el paquete de intervenciones de mayor impacto produce los resultados esperados siempre que se desarrolle bajo términos específicos. Aunque muchos países de la región no cuentan con evaluaciones de sus programas sí existen abundantes aprendizajes a nivel global y regional sobre cuáles atributos y formas de implementación contribuyen a que el paso de los jóvenes por los programas haga una diferencia positiva en sus trayectorias laborales.

El reconocimiento de estas interacciones a partir de la evidencia necesita atravesar la respuesta pública para los jóvenes. Recuperar el rol de las políticas de empleo en la población joven es dar este salto de calidad para identificar al problema y trazar soluciones. Asegurar estándares de calidad en las prestaciones, individualizar la combinación más adecuada para cada participante y realizar su seguimiento se vuelve una ejecución intensiva en el uso de información para organizar la gestión en base a indicadores y metas resultados.

La gestión basada en información permite la mejora continua. La rendición sobre las acciones y resultados necesita ser parte de la identidad de los programas, ordenar sus prioridades, materializarse en la ejecución y establecer un proceso de retroalimentación sistemático al interior de la gestión. Los beneficios de este proceso se expanden con el acceso a la información pública facilitando el intercambio de conocimiento entre decisores e implementadores y ejerciendo la transparencia como devolución a la sociedad.

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), "Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe", Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Agenzia Nazionale Politiche Attivi del Lavoro- ANPAL (2021), "COVID-19: Misure a sostegno dell'occupazione giovanile. Ricognizioni in alcuni Paesi in Europa", Linea Benchmarking Nazionale e Internazionale Direzione Studi e Ricerche.
- Almenfi, M., U. Gentilini, and P. Dale (2020), "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures", (December 11, 2020) (Vol. 2), Global Database on Social Protection and Jobs Responses to COVID-19, COVID-19 Living Paper, World Bank.
- Berner, H. y T. Van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina. Avances y desafíos frente al COVID-19", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bird, N. (2020), "Evidence from global practices of active labour market policies for young people's transition to work", Research Brief No. 71, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Bustelo, M. y E. Vezza (2019), "Brechas de género en las habilidades del siglo XXI: realidad o ficción", capítulo 4 en Mateo Díaz y Rucci (Eds) "El Futuro ya está aquí. Habilidades transversales en América Latina y el Caribe en el siglo XXI", Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2021), "Panorama Social de América Latina 2020", (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2020), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", Informe Especial COVID-19 No. 7, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL-OEI (2020), "Educación, Juventud y Trabajo. Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", Documento de Proyectos (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cammeraat, E., E. Jongen y P. Koning (2017), "Preventing NEETs during the Great Recession: The Effects of a Mandatory Activation Program for Young Welfare Recipients", IZA Discussion Paper Series N° 11090, IZA -Institute of Labor Economics.
- Chacaltana, J. y S. Dasgupta (Eds.) (2021), "Is the future ready for youth? Youth employment policies for evolving labour markets", International Labour Office.

- CEDEFOP (2020), "How are European countries managing apprenticeships to respond to the COVID-19 crisis? Synthesis report based on information provided by Cedefop community of apprenticeship experts.
- Corseuil, C., M. Foguel y G. Gonzaga (2019), "Apprenticeship as a stepping stone to better Jobs: evidence from Brazilian matched employer-employee data", *Labour Economics*, Vol. 57.
- Cuautle Segovia, M. y M. Costa Checa (2021), "Education and training for rapidly evolving labour markets", en Chacaltana & Dasgupta (eds) "Is the future ready for youth? Youth employment policies for evolving labour markets", International Labour Office.
- Cruces, G., A. Ham y M. Viollaz (2012), "Scarring effects of youth unemployment and informality – Evidence from Argentina and Brazil", CEDLAS.
- Datta, N., A. Assy, J. Buba, S. de Silva, and S. Watson (2018), "Integrated Youth Employment Programs. A stocktake of evidence on what works in Youth Employment Programs", Jobs Working Paper No. 24, World Bank Group.
- ECLAC/ILO (2020), "Employment trends in unprecedented crisis: policy challenges", Employment situation in Latin America and the Caribbean, No. 23.
- Escudero, V., J. Kluve, E. López Moureló y C. Pignatti (2018), "Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta-analysis", *Journal of Development Studies*, Vol. 55.
- Escudero, V. y E. López Moruelo (2015), "The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges", Research Department Working Paper No. 4, ILO.
- Ernst & Young (2020), "COVID-19: Government Support Package -Norway".
- Fein, D. y J. Hamadyk (2018), "Bridging the Opportunity Divide for Low-Income Youth: Implementation and Early Impacts of the Year Up Program", OPRE Report #2018-65, Washington, DC: Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- García Jaramillo, S. (2020), "COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe", PNUD LAC PDS No. 20, UNICEF-PNUD.
- Gaparini, L., I. Brambilla, G. Falcone, C. Lombardo y A. César (2021), "Routinization and Employment: Evidence for Latin America", Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 276, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.
- Generation (2020), "Annual Report 2019", Generation: You Employed Inc.
- Gontero, S. y J. Weller (2015), "¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 169, CEPAL.
- ILO (2020a), "Global Employment Policy Review 2020: Technology and the future of jobs", International Labour Office.
- _____ (2020b), "Youth & Covid-19: impacts on jobs, education, rights, and mental well-being", International Labour Organization.
- _____ (2020c), "Global Employment Policy Review 2020: Employment policies for inclusive structural transformation", International Labour Office.
- Kluve, J., S. Puerto, D. Robalino, J. Romero, F. Rother, J. Stöterau, F. Weidenkaff, y M. Witte (2019), "Do Youth Employment Programs Improve Labour Market Outcomes?: A Quantitative Review", *World Development*, Vol. 114.
- _____ (2017), "Interventions to improve the labour market outcomes of youth: a systematic review", A Campbell Systematic Review.
- Kramer, M. (2020), "Country Sheet on Youth Work in Norway", Youth Partnership, European Union-Council de L'Europe.
- Levy-Yeyati, E., M. Montané y L. Sartorio (2019), "What Works for Active Labour Market Policies?", CID Faculty Working Paper No. 358, Center for International Development at Harvard University.
- Maïga, E., M. Porgo, P. Zahanogo, C. Amegnaglo, D. Coulibaly, J. Flynn, W. Seogo, S. Traoré, J. Kelly y G. Chimwaza (2020), "A systematic review of employment outcomes from youth skills training programmes in agriculture in low- and middle-income countries", *Nature Food*, Vol. 1.
- Marinezcu, I. (2017), "Job search monitoring and assistance for the unemployed", IZA World of Labor.
- Mc. Kenzie, D. (2017), "How effective are Active Labor Market Policies in Developing Countries – A critical review of recent evidence", Policy Research Working Paper 8011, World Bank Group.

- Newton, B., A. Sinclair, C. Tyers, y T. Wilson (2020), "Supporting disadvantage young people into meaningful work", Institute of Employment Studies Report, final report.
- Lund, S., A. Madgavkar, J. Maniya, S. Smit, K. Ellingrud, M. Meaney y O. Robinson (2021), "The future of work after COVID-19. The postpandemic economy", McKinsey Global Institute.
- OCDE (2019), "Resultados de PISA 2018 (Volumen I): ¿Qué saben y pueden hacer los estudiantes?", OECD Publishing.
- OECD (2021), "Supporting Jobs and companies: A bridge to the recovery phase", OECD Policy Responses to Coronavirus.
- OECD-ILO-ISSA (2021), "Linking income support measures to active labour market policies", background paper.
- OIT (2020), "Panorama Laboral 2020 -América Latina y el Caribe", Organización Internacional del Trabajo.
- _____(2019), "Panorama Laboral 2019 América Latina y el Caribe", Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- _____(2015), "Formalizando la informalidad juvenil -Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe", FORLAC, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Packard, T., U. Gentilini, M. Grosh, P. O'Keefe, R. Palacios, D. Robalino e I. Santos (2019), "Protecting All – Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work", World Bank Group.
- Reddy, S. y A. Morelix (2020), "Companies now face an urgent choice: go digital, or go bust", World Economic Forum article.
- Schwandt, H. y T. von Wachter (2020), "The Long Shadow of an Unlucky Start", Finance & Development, December.
- _____(2019), "Unlucky Cohorts: Estimating the Long-Term Effects of Entering the Labor Market in a Recession in Large Cross-sectional Data Sets", Journal of Labor Economics, No. 37.
- S4YE (2020), "How are Youth Employment programs adapting to covid-19?", Knowledge Brief Series No. 10, Solutions for Youth Employment and World Bank Group.
- Tranaes, T. (2015), "Active labor market policies and crime", IZA World of Labor 185.
- UNICEF (2020), "Educación en Pausa".
- Vargas, F. (2020), "Formación Profesional en respuesta a la crisis y en las estrategias de recuperación y transformación productiva post COVID-19", Nota Técnica Regional Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19, OIT.
- Velásquez Pinto, M. (2021), "La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19", Documento de Proyectos (LC/TS.2021/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Veza, E. (2014), "Escaneo de políticas y meta-análisis: juventud y políticas de empleo en América Latina", Documentos de Trabajo no. 156, CEDLAS.
- Von Wachter (2020), "The Persistent Effects of Initial Labor Market Conditions for Young Adults and their Sources", Journal of Economic Perspectives, Vol. 34, No. 4.
- WB (2018), "Behavioral Solutions for Youth Unemployment", Mind, Behavior, and Development Unit – World Bank Group.
- WEF (2020), "Covid-19 Risks Outlook. A preliminary mapping and its implications", Insight Report, World Economic Forum.
- Weidenkaff, F. y M. Witte (2021), "From school to business: Policy support to youth entrepreneurship and self-employment", en Chacaltana & Dasgupta (eds) "Is the future ready for youth? Youth employment policies for evolving labour markets", International Labour Office.
- YEP (2020), "The Youth Entrepreneurship Programme in Latin America and the Caribbean – Impact Report", Inter-American Development Bank.
- YBI-EY (2020), "Supporting Young Entrepreneurs: What Works? – An Evidence and Learning Review from YBI Network", Youth Business International & EY.

Anexos

Anexo 1

Cambios en iniciativas de empleo para jóvenes en la región, 2020-2021

País	Programa	Población objetivo	Prestación	durante covid19	Resultados
Argentina	Jóvenes / jóvenes con más y mejor trabajo.	18-25, que no estudian ni tienen empleo formal, y poseen estudios obligatorios incompletos.	<p>Curso de orientación al trabajo, cursos de formación profesional, prácticas laborales en empresas, participación en clubes de empleo, apoyo a la búsqueda de empleo.</p> <p>Se otorga una ayuda económica como contraprestación a la participación en alguna de las anteriores prestaciones.</p>	<p>Se desvinculó de la ayuda económica de participación efectiva en la prestación, para que continuara otorgándose a los jóvenes que vieran suspendida la prestación en la que estaban participando.</p> <p>Suspensión de las prestaciones presenciales (capacitaciones, clubes de empleo) a excepción de las prácticas laborales cuando se desarrollaron en sectores de actividad que permanecieron habilitados durante el confinamiento.</p>	La de inserción laboral formal para los participantes del programa ha sido del 24% en el período 2015-2019, 6 puntos porcentuales superior a la tasa de inserción formal en jóvenes que no estudian ni trabajan (Salvador y Vezza 2020, sin publicar).
Brasil	Horizontes.	18-29, en situación de vulnerabilidad social.	Capacitación para realizar emprendimientos.	Se creó este programa como una respuesta al empeoramiento de los indicadores de empleo juvenil en la pandemia.	
Chile	Subsidio al Empleo - subsidio a la contratación.	Empresas que hagan nuevas contrataciones de: 18-23 Mujeres Personas con discapacidad.	Beneficio monetario mensual para asalariados o anual para independientes.	Se creó este beneficio como parte de la estrategia de recuperación.	
Colombia	Estado Joven.	15-28, estudiantes de programas de formación normalista, técnico laboral y profesional, tecnólogo, universitario de pregrado o de formación integral titulada del SENA, que dentro de sus planes académicos tengan como requisito el desarrollo de prácticas empresariales para su titulación.	<p>Pasantía de 5 meses en una dependencia pública.</p> <p>Se otorga una ayuda económica equivalente a un salario mínimo.</p>	Ampliación de vacantes.	
	Jóvenes en Acción.	14-28, bachiller, en condición de pobreza y vulnerabilidad.	<p>Capacitación técnica y profesional en SENA o Instituciones de Educación Superior.</p> <p>Capacitación en Habilidades para la vida bajo modalidad presencial, virtual y vivencial.</p> <p>Transferencias monetarias condicionadas a la continuidad de los estudios.</p>	<p>Capacitación en línea del módulo presencial Construyendo mi camino del componente de capacitación en Habilidades para la vida.</p> <p>Bono adicional a la transferencia regular.</p>	Efecto positivo en la probabilidad de acceder a un empleo formal http://centrodedocumentacion.prospeidadsocial.gov.co/Documentos%202019/JeA/Informes/Informe%20final%20de%20la%20a%20Evaluación%20de%20Impacto%20del%20Programa%20Jóvenes%20en%20Acción-2017.pdf

País	Programa	Población objetivo	Prestación	durante covid19	Resultados
Ecuador	Modalidades de contratación.	Hasta 26 años en general, con estudios incompletos para la modalidad de formación: Productivo Turístico y cultural Emprendimiento.	Para nuevas contrataciones, Contrato para jóvenes Remuneración no puede ser inferior al salario básico, duración de hasta un año. Contrato para jóvenes en Formación. Remuneración no puede ser inferior a 1/3 del salario mínimo multiplicado por 2.5, duración de hasta un año.	Modalidades vigentes desde noviembre de 2020 para recuperar el empleo pospandemia.	Desde su implementación a fin de enero 2021 se registraron 1613 contratos bajo estas cuatro modalidades.
México	Jóvenes Construyendo el Futuro.	18-29, que no estudian ni trabajan.	Capacitación en el lugar de trabajo y/o en aula (en empresas, negocios, talleres, instituciones de formación) durante un año. A cambio de una transferencia (beca).	Continuó cuando pudo sostenerse la modalidad remota. Aumento de la inscripción en las zonas donde el empleo se vio más afectado durante la pandemia.	(programa en 2019) La Auditoría Superior de la Federación (AFS) señaló que el programa no cuenta con metodología y métricas para los resultados del programa respecto de la inserción laboral luego de realizada la prestación. https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Informes_simplificados/2019_ficha_DS_a.pdf
Panamá	Aprender Haciendo — Preparándome para el futuro.	17-24, con estudios de bachiller, universitarios, o formación técnica del INADEH.	Capacitación en habilidades socioemocionales/preparación para el trabajo. Pasantía remunerada en empresas. Empresas participantes obtienen beneficios fiscales.	Capacitaciones en línea para los jóvenes. Capacitaciones en línea para las empresas sobre los beneficios de adherir al programa.	
Perú	Subsidio a la contratación en empresas afectadas por Covid-19.	Trabajadores de todas las empresas, especialmente de las micro y pequeñas empresas formales beneficio preferencial para jóvenes.	Para las contrataciones entre noviembre de 2020 y abril de 2021: Subsidio del 45% los tres primeros meses si los contratos son a plazo fijo, y de 22.5% los siguientes tres meses. Si se contrata de manera estable o a plazo indeterminado, el subsidio es de 55% por los tres primeros meses y de 27.5% por los tres meses siguientes.	Lanzamiento a fines de 2020 por medio de Decreto de Urgencia N° 127-2020 como parte del plan de recuperación del empleo formal.	
	Becas TIC	Jóvenes.	Cursos virtuales en administración de redes, programación y ensamblaje de computadoras.	Ofrecidas a fines de 2020.	

Fuente: ARG <https://www.argentina.gob.ar/inscribirse-al-programa-jovenes-con-mas-y-mejor-trabajo>; BRA <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/outubro/programa-horizontes-vai-fomentar-emprededorismo-entre-jovens>; CHL <https://subsidiobleempleo.cl/empresas/index.html>; COL <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/estado-joven-y> <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/jovenes-en-accion/>; ECU <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/10/2020-Acuerdo-Ministerial-Nro.-MDT-2020-2223.pdf?x42051>; MEX <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx>; PAN <https://www.mitradel.gob.pa/aprender-haciendo-inscripciones/>; PER <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales/1372891-n-127-2020>.

Anexo 2

Iniciativas públicas para la recuperación del empleo para jóvenes en países europeos, 2020-2021

País	Programa	Institución a cargo	Población objetivo	Prestación	Período
Francia	Plan "une jeune, une solution" (parte del Plan France Relance).	Ministerio de trabajo, empleo e inserción.	15-26	<p>Orientación y formación en ocupaciones/sectores con proyección (transición ecológica, digital, salud, y prioritarios en el plan de relanzamiento como turismo, industria, agricultura): (i) cursos de para jóvenes sin titulación o reprobados en la educación superior; (ii) capacitaciones para satisfacer las necesidades del sector asistencial y sanitario; (iii) formación digital para jóvenes sin calificaciones; (iv) cursos individualizados para desertores de entre 16 y 18 años; (v) vacantes para continuar formándose en estudios superiores, CAP y BTS al inicio del curso académico 2020.</p> <p>Apoyo para comenzar un trayecto profesional: (i) compensación de EUR 4000 para las empresas que contraten (con contratos indefinidos o de más de 3 meses) en el período agosto 2020 y marzo 2021 (ii) ayuda excepcional —EUR 5000— para contratos de pasantía de menores de 18 años, o contratos de profesionalización —EUR 8000— de mayores de 18 años; (iii) misiones de servicio cívico suplementarias para permitir la participación de más jóvenes.</p> <p>Integración de jóvenes excluidos del empleo: fortalecimiento de los sistemas de apoyo y la integración sostenible en el empleo (Parcours Emploi Compétences -PEC; Contrat Initiative Emploi -CIE; Garantie jeunes et Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie -PACEA; Accompagnement Intensif Jeunes -AIJ; 3000 places dans le dispositif SESAME).</p>	Respuesta a las consecuencias sanitarias, económicas y sociales (lanzada en julio 2020).
España	Plan de Garantía Juvenil Plus.	Servicio Público de Empleo Estatal.	16 a 29, que no estudian y en desempleo.	La nueva generación de las políticas activas (en fase de negociación) se basa en mejorar la prestación de Garantía Juvenil existente a través del perfilamiento, atención personalizada, desarrollo de itinerarios adecuados e integración a la era digital.	Ley de Empleo en discusión durante marzo-abril 2021, de la cual son parte las políticas activas.
Italia	Pon log - Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovane.	Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro.	15 a 29 que no estudian y en desempleo.	Garanzia Giovane Rafforzata: profundización del esquema de garantía juvenil vigente para mejorar su eficacia, con mayor presencia de los servicios de empleo y formación.	Vigente desde fin de 2020.
			15 a 29 de Garanzia Giovane y también mujeres inactivas o desocupados de larga duración sin acceso a la Garanzia Giovane.	Fondo SELFIEmployment: financiamiento de emprendimientos/nuevas empresas bajo la forma de microcréditos y pequeños préstamos.	Convocatoria de febrero 2021 amplió la población joven elegible.

País	Programa	Institución a cargo	Población objetivo	Prestación	Período
Reino Unido	Kickstart scheme.	Department of Work and Pensions (DWP).	16 a 24 en riesgo de desempleo de largo plazo (titulares del Universal Credit)	Subsidio durante 6 meses que cubre 100% del salario mínimo nacional (o el salario de subsistencia nacional dependiendo de la edad) para empleos de 25 horas semanales; contribución del empleador al seguro nacional, y contribuciones mínimas de inscripción automática del empleador. Jobcentre Plus hace la vinculación.	Llamado a la presentación de proyectos de organizaciones, noviembre 2020.
	Intensive Work Search Regime.	Department of Work and Pensions (DWP).	18 a 24, titulares del Universal Credit.	Programa de actividades estructuradas en 13 semanas gestionado por el servicio de empleo —JobCentre plus— donde se asigna el apoyo más adecuado al joven. Entre las posibilidades se encuentra asesoramiento profesional, academia de trabajo sectorial, pasantía, prácticas laborales, sesiones de tutoría. Luego de esta etapa se ofrece según los perfiles una formación profesional o una ruta de aprendizaje; y apoyo adicional de entrenadores especializados en empleabilidad juvenil y en el contexto de centros juveniles.	Ampliación del servicio de apoyo a existente en paralelo al lanzamiento de Kickstart.

Fuente: Francia <https://www.ajeune1solution.gouv.fr>; España <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/que-es-garantia-juvenil.html>; Italia <https://www.anpal.gov.it/pon-iog> y <https://www.anpal.gov.it/selfie-employment>; Reino Unido <https://www.gov.uk/government/news/government-announces-165-million-youth-covid-19-support-fund> y <https://www.gov.uk/guidance/help-to-find-work-for-universal-credit-claimants-aged-18-to-24>.

Anexo 3

Iniciativas de organizaciones no gubernamentales con potencial de escalabilidad/replicabilidad

País	Programa	Instituciones involucradas	Población objetivo	Prestación
México Brasil y 12 países más.	Generation.	Organizaciones no gubernamentales y empleadores.	Jóvenes sin empleo, con estudios obligatorios completos.	Capacitación integral (difiere según país) para cerrar la brecha escuela-trabajo que incluye: Cursos de 5 a 12 semanas que integran competencias técnicas y socioemocionales. La capacitación técnica difiere según los países, entre ellos se encuentran desde servicios de venta, programadores web, servicios financieros, hasta enfermería. Servicios de apoyo social y mentoría que permitan la permanencia de los jóvenes vulnerables. Los empleadores a nivel local son aliados de la iniciativa, se involucran en el proceso de diseño de las capacitaciones para las vacantes demandadas y acceden a la red de postulantes.
Estados Unidos varios países en África.	Global Mentorship Initiative.	Organizaciones no gubernamentales, Centros educativos y empleadores.	Jóvenes graduados de estudios superiores con desventajas socioeconómicas.	14 sesiones de una hora de mentoría por video conferencia donde reciben guía para cerrar la brecha educación-trabajo mediante la adquisición de habilidades socioemocionales requeridas en el mercado de trabajo: establecer una red profesional, desarrollar habilidades socioemocionales críticas, mejorar las habilidades de comunicación, crear un plan de carrera y establecer metas medibles, armar un CV, contar con pautas para la búsqueda de empleo, conducirse en entrevistas laborales con confianza y distinguirse en su primer empleo. Además, reciben materiales de estudio para cada sesión y guías de trabajo. Los mentores son voluntarios de empresas de firmas espónsor de la iniciativa. Quienes se graduaron del programa y acceden a un empleo reembolsan el gasto de la capacitación recibida.
Estados Unidos	Year Up.	Organizaciones no gubernamentales y empleadores.	18 a 24 con estudios obligatorios completos pero desconectados del trabajo y la escuela, y de bajos ingresos.	Formación profesional en sectores/ocupaciones específicas (que se adaptan al contexto local) en dos fases: Aprendizaje y Desarrollo: 7 horas de clase, 4 días a la semana durante 14 semanas de formación técnica (generalmente TIC, servicios financieros, atención al cliente), habilidades de comunicación en el mundo corporativo, y habilidades relacionadas a conductas y expectativas para relacionarse en este ámbito. Durante las capacitaciones se realizan evaluaciones que identifican el manejo del conocimiento en el área impartida y la demostración de independencia. Pasantía 20 semanas con un monitoreo cercano de tutores y supervisores en el lugar de trabajo donde se obtiene información sobre su asistencia, iniciativa, desempeño, dependencia. Hacia el final de esta prestación se brindan servicios de intermediación laboral durante 4 meses. El programa cuenta con apoyos específicos como servicio social, ayuda financiera, asesoramiento y mentoría.
Colombia México Chile Perú	Laboratoria for Women.	Organizaciones no gubernamentales y empleadores.	Mujeres 18+	Bootcamp de 8 horas diarias durante 6 meses donde, simulando un ambiente laboral y bajo la organización por proyectos y guía de coaches, se desarrollan: Habilidades digitales (programación, diseño web). Habilidades socioemocionales. Al finalizar el programa de capacitación las participantes tienen acceso a servicios de intermediación laboral.
40 países en distintos continentes.	Youth Business International.	Organizaciones no gubernamentales, empleadores y organismos internacionales.	18 a 35.	Paquete de apoyo integrado para el desarrollo de negocios sostenibles Mentoría y asesoramiento —provisto por miembros de la iniciativa que comparten su expertise y experiencias. Financiamiento accesible para creación o ampliación del negocio. Capacitación técnica: contabilidad, manejo financiero, alfabetización digital, comercio electrónico, marketing digital, diseño web, campañas en redes sociales. Capacitación en habilidades socioemocionales: comunicación, negociación. Tecnologías para cerrar la brecha digital: computadoras, teléfonos inteligentes, aplicaciones para reducción de costos en la gestión del negocio. Un paquete específico de apoyo a pequeñas y medianas empresas en el contexto de covid-19 fue provisto en distintos países.

Fuente: Generation <https://www.generation.org>; Global Mentorship Initiative <https://globalmentorship.org>; Year Up <https://www.yearup.org>; Laboratoria for Women <https://www.laboratoria.la>; Youth Business International <https://www.youthbusiness.org>.



Un mercado de trabajo más adverso para quienes ingresan a él por primera vez y mayor desempleo entre quienes ya son parte de la fuerza laboral conforman el escenario para las políticas activas dirigidas a jóvenes. El funcionamiento de estas políticas se vio desafiado durante 2020 y con ello se ha redoblado el reto que enfrentan para posicionarse como protagonistas en la formulación de estrategias de recuperación tras la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19. En este documento se revisa la evolución de los programas de empleo para jóvenes en la región hasta el presente y, a partir de los aprendizajes basados en las experiencias desarrolladas dentro y fuera de la región, se identifican un conjunto de acciones estratégicas que estos programas pueden llevar a cabo en el proceso de salida de la crisis.

