

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis

Desafíos de igualdad para las políticas públicas

Beatriz Morales
Tamara Van Hemelryck



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega



FORDFOUNDATION

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

Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis

Desafíos de igualdad para las políticas públicas

Beatriz Morales
Tamara Van Hemelryck



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega



FORDFOUNDATION

Este documento fue elaborado por Beatriz Morales, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Tamara Van Hemelryck, Consultora de dicha División, bajo la supervisión de Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales (hasta el 30 de septiembre de 2021), y Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la misma División, en el marco del proyecto de cooperación de la CEPAL y el Gobierno de Noruega "Enhancing human capacities throughout the life cycle for equality and productivity" y del proyecto de cooperación de la CEPAL y la Fundación Ford "Social inequality and the future of workers in Latin America in the context of post-pandemic recovery".

Vivian Milosavljevic, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, participó en el procesamiento estadístico y Andrés Espejo, Consultor de la misma División, aportó información e insumos sustantivos. Los autores agradecen los comentarios de Carmen Vildoso Chirinos, Consultora de la Fundación Ford, y Daniela Huneeus, de la CEPAL.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/34
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00189

Esta publicación debe citarse como: B. Morales y T. van Hemelryck, "Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: desafíos de igualdad para las políticas públicas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/34), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones@cepal.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

Resumen	7
Introducción	9
I. Diagnóstico y retos de la inclusión social y laboral de las y los jóvenes	13
A. Participación de los jóvenes en la educación	14
B. Participación de los jóvenes en el mundo del trabajo	18
C. La transición de la educación al mercado laboral	23
D. Impactos de la pandemia del COVID-19 en la educación, el mercado laboral y los ingresos	30
E. Jóvenes que viven en hogares que reciben transferencias monetarias no contributivas	34
II. Programas de inclusión laboral y productiva para las y los jóvenes	39
A. La trayectoria de los programas de inclusión laboral y productiva en América Latina y el Caribe.....	40
1. Programas de apoyo a la oferta de trabajo	44
2. Programas de apoyo a la demanda de trabajo	55
3. Servicios de intermediación laboral	63
4. Ajustes en respuesta a la pandemia del COVID-19	66
III. Resultados de evaluaciones de impacto	69
A. Revisión de evaluaciones de impacto de programas de inclusión laboral y productiva.....	72
B. Programas de apoyo a la oferta de trabajo	76
C. Programas de apoyo a la demanda de trabajo	79
D. Servicios de intermediación laboral	81
E. Programas de empleo en el contexto de la pandemia del COVID-19	82
IV. Recomendaciones	85
Bibliografía	91
Anexo	99

Cuadros

Cuadro 1	América Latina (16 países): tasas de desempleo, jóvenes de 15 a 29 años, según situación de pobreza y zona de residencia, alrededor de 2019.....	21
Cuadro 2	América Latina (6 países): programas de inclusión laboral y productiva para población general con más de un componente, entre los que se encuentra la generación directa de empleo, 2020	60
Cuadro 3	América Latina (7 países): programas de inclusión laboral y productiva con componentes de intermediación laboral y sus instituciones asociadas.....	63
Cuadro 4	América Latina (6 países): nuevos programas o medidas de inclusión laboral y productiva en respuesta al COVID-19: transferencias monetarias y en especie, agosto 2021	66
Cuadro 5	América Latina (2 países): nuevos programas o medidas de educación en respuesta al COVID-19: transferencias monetarias y en especie, agosto 2021.....	68
Cuadro 6	América Latina (9 países): resumen de los efectos significativos encontrados en los estudios revisados.....	73
Cuadro A1	América Latina y el Caribe (15 países): transferencias monetarias no contributivas consideradas en las estimaciones de cobertura y suficiencia, alrededor de 2019	100
Cuadro A2	América Latina y el Caribe (15 países): hogares receptores de transferencias monetarias no contributivas integrados por jóvenes de 15 a 29 años y monto promedio por hogar, alrededor de 2019	102
Cuadro A3	América Latina (17 países): programas de inclusión laboral y productiva en ejecución y exclusivos para la población joven, 2020	103

Gráficos

Gráfico 1	América Latina (16 países): estimación del tamaño de la población joven, según tramos de edad, sexo, condición de pobreza y total, alrededor de 2019.....	14
Gráfico 2	América Latina (16 países): conclusión del nivel secundario entre la población joven de 20 a 24 años, según condición de pobreza, sexo, zona de residencia y total, alrededor de 2019	15
Gráfico 3	América Latina (16 países): conclusión del nivel terciario entre la población joven de 25 a 29 años, según condición de pobreza, sexo, zona de residencia y total, alrededor de 2019	15
Gráfico 4	América Latina (6 países): proporción de jóvenes de 20 a 24 años que completaron la educación secundaria, según condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018.....	16
Gráfico 5	América Latina (4 países): proporción de jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron (cuatro años) la educación terciaria, según condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018	17
Gráfico 6	América Latina (16 países): tasa de participación laboral de jóvenes de 15 a 29 años, según sexo, condición de pobreza, zona de residencia y total, alrededor de 2019	19
Gráfico 7	América Latina (16 países): tasa de participación laboral de jóvenes, según tramos de edad, alrededor de 2019.....	19
Gráfico 8	América Latina (16 países): tasa de desempleo de jóvenes y de adultos en edad de trabajar, según tramos de edad, sexo y total, alrededor de 2019	20
Gráfico 9	América Latina (16 países): tasa de desempleo de jóvenes y de adultos en edad de trabajar, según tramos de edad, sexo, condición de pobreza y total, alrededor de 2019	21
Gráfico 10	América Latina (16 países): tasa de participación laboral de jóvenes de 15 a 29 años, según situación de pobreza, nivel educativo, sexo y total, alrededor de 2019.....	25

Gráfico 11	América Latina (16 países): tasa de desocupación laboral de jóvenes, según situación de pobreza, nivel educativo, sexo y total, alrededor de 2019	26
Gráfico 12	América Latina (16 países): tasa de ocupación de jóvenes entre 15 y 29 años asalariados y por cuenta propia, según sexo, nivel de pobreza, y total, alrededor de 2019	27
Gráfico 13	América Latina (16 países): condición de actividad de jóvenes, según si estudian y/o trabajan, sexo, tramo de edad, situación de pobreza y total, alrededor de 2019	28
Gráfico 14	América Latina (16 países): condición de actividad de jóvenes por sexo, condición de pobreza y total, alrededor de 2019	29
Gráfico 15	América Latina (16 países): hogares receptores de transferencias monetarias no contributivas integrados por jóvenes de 15 a 29 años respecto del total de hogares que reciben transferencias monetarias no contributivas, alrededor de 2019.....	35
Gráfico 16	América Latina (15 países): monto promedio recibido por hogares destinatarios de transferencias monetarias no contributivas en que residen jóvenes de 15 a 29 años, alrededor de 2019.....	36
Gráfico 17	América Latina (8 países): hogares receptores de transferencias monetarias no contributivas, integrados por jóvenes entre 15 y 29 años, según raza o etnia, alrededor de 2019	37
Gráfico 18	América Latina (8 países): monto promedio recibido por hogares destinatarios de transferencias monetarias no contributivas en que residen jóvenes de 15 a 29 años, según raza o etnia, alrededor de 2019.....	37
Gráfico 19	América Latina y el Caribe (22 países): programas de inclusión laboral y productiva, 2000-2020	41
Gráfico 20	América Latina y el Caribe (22 países): componentes de los programas de inclusión laboral y productiva, 2000-2020.....	42
Gráfico 21	América Latina y el Caribe (22 países): programas de inclusión laboral y productiva según tipo de entidad responsable, 2020	42
Gráfico 22	América Latina y el Caribe (22 países): programas de inclusión laboral y productiva según tipo de entidad ejecutora, 2020	43
Recuadros		
Recuadro 1	Inclusión laboral de personas con discapacidad.....	22
Recuadro 2	Situación de violencia en jóvenes entre 15 y 29 años	30
Recuadro 3	Resultados de la encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del contexto de la Pandemia del COVID-19	34
Recuadro 4	Gasto público destinado a políticas del mercado de trabajo	40
Recuadro 5	Percepciones de los y las jóvenes participantes del Programa Construyendo el Futuro (PJCF).....	51
Recuadro 6	Programas de inclusión laboral y productiva para personas con discapacidad	65
Recuadro 7	Mapeo de los programas del Caribe	76
Diagrama		
Diagrama 1	Tipología de programas de inclusión laboral y productiva	40

Resumen

La juventud es una etapa clave del ciclo de vida en donde se definen aspectos que marcarán la vida adulta, entre ellos la inclusión en el mercado laboral. La transición de los jóvenes desde la educación hacia el mundo del trabajo se debe comprender y analizar a partir de una perspectiva multidimensional e integral, que considere los ámbitos de la educación, el empleo, la salud, la cultura, la violencia, la migración y la participación política. En América Latina, la desigualdad afecta severamente a las personas jóvenes entre los 15 y 29 años y está marcada por brechas y discriminaciones que se basan en el ingreso, la etnia y la raza, la edad, el género, la condición de discapacidad y los niveles educativos, entre otros aspectos. Si bien la región ha mostrado un gran avance en la implementación de estrategias que permitan reconocer, enfrentar y reducir esas desigualdades, aún existe un largo camino por recorrer, particularmente después de las consecuencias tanto económicas como sociales que ha provocado la pandemia del coronavirus.

Actualmente, en comparación con las anteriores, esta generación se caracteriza por ser la que cuenta con mayor nivel educativo y con dominio de nuevas tecnologías, factores que favorecerían su empleabilidad y sus condiciones laborales futuras. No obstante, los avances en el campo educativo se han estancado en los últimos años y, además, se han visto mermados producto de los confinamientos prolongados y el cierre de centros educativos durante la pandemia. Por otro lado, ese mayor nivel educativo de la población no se ha relegado en el terreno laboral y las brechas en relación con la población adulta persisten. Lo mismo ocurre con las brechas que se presentan al interior del grupo de jóvenes, como las de género, étnico-raciales, territoriales y entre los diferentes quintiles de ingreso, que generalmente se traducen en mayores tasas de desempleo y una inserción laboral con menor protección social. Esta situación se ha profundizado por la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, que alteró profundamente el funcionamiento de la educación, la formación y el empleo de los jóvenes.

En el documento se identifica que existen varios retos de inclusión social y laboral de las personas jóvenes, en particular asociados a la transición desde el sistema educativo hacia el mercado del trabajo, etapa crítica por sus implicancias sobre el bienestar tanto social como económico. Los impactos de la trayectoria laboral inicial son importantes y podrían permanecer en el tiempo y reflejarse en su bienestar futuro si no se realizan acciones concretas que contribuyan al éxito de la transición de la educación al mercado laboral, que permitan contar con buena formación en el trabajo, que posibiliten la continuación de estudios o que faciliten el desarrollo de actividades de emprendimiento (OIT, 2021a).

Ante este escenario, los programas de inclusión laboral y productiva para las y los jóvenes se presentan como una herramienta de política pública. Estos programas contienen acciones de mejoramiento y apoyo a la oferta, así como acciones para ampliar la demanda laboral. De los 95 programas analizados en el periodo 2000-2020, 31 están destinados exclusivamente a la población joven y el restante a la población en general, lo que indica, por una parte, que se reconoce que los jóvenes tienen características particulares que justifican el diseño e implementación de programas dirigidos a sus necesidades y dificultades pero, por otra parte, indica que aún existen espacios de mejora para entender cómo se articulan y complementan con los programas dirigidos a la población general o a otros grupos de la población. Los programas de inclusión laboral y productiva, usualmente administrados, ejecutados por y de responsabilidad de los Ministerios del Trabajo, consideran acciones tanto de capacitación técnica y profesional y nivelación de estudios para apoyar a la oferta de trabajo, como de apoyo al trabajo independiente, y la generación de empleo directa e indirecta para el mejoramiento de la demanda de trabajo. Además, cada vez más se han incluido acciones de intermediación laboral para vincular las necesidades y demandas de los empleadores con aquellas de los trabajadores, lo que se complementa con la participación de los Ministerios de Desarrollo Social que ha aumentado en la última década.

Entre las recomendaciones que se formulan en este documento, se destaca la necesidad de extender la cobertura a aquellos jóvenes que presentan las mayores brechas o buscar mecanismos que incorporen acciones de promoción de la formalización, el acceso a la seguridad social y servicios de cuidado, entre otros aspectos. Por otra parte, se considera necesario tomar en cuenta la estructura productiva para incentivar las industrias y sectores con mayor nivel de absorción y desarrollo de empleo para lo cual se recomienda contar con sistemas de información laboral que faciliten el acceso y disponibilidad de información para vincular la oferta y la demanda de trabajo. Por ejemplo, producto de la crisis provocada por el coronavirus, la CEPAL ha recomendado garantizar una canasta básica de tecnologías de la información y las comunicaciones. Además, se considera clave que el diseño e implementación de programas de inclusión laboral y productiva se realice con enfoque de género, sean sensibles a las diferencias y que incorporen herramientas y mecanismos para la transición adecuada desde la educación hacia el primer empleo. Se espera que estas recomendaciones contribuyan en la elaboración de políticas públicas en la región.

Introducción

La juventud es una etapa clave del ciclo de vida en donde se definen aspectos que marcarán la vida adulta. La inclusión de las personas jóvenes en la sociedad se debe comprender desde una perspectiva multidimensional e integral, que considere los ámbitos de la educación, el empleo, la salud, la cultura, la violencia y la participación política (Soto, 2021). La educación y el empleo son dos ámbitos clave que conforman los grandes eslabones del desarrollo y que conllevan a sociedades más dinámicas e igualitarias (Espejo y Espíndola 2015), lo que no es discutido solamente en la literatura, sino también en las agendas de desarrollo internacional¹. Una educación pertinente y de calidad es un derecho que permite desarrollar las capacidades de las personas y que a su vez tiene un efecto positivo en la productividad (CEPAL, 2020a). Asimismo, según ha destacado la CEPAL (2010, 2012a, 2014 y 2016a), el trabajo es la llave maestra para la igualdad, el desarrollo personal y el crecimiento económico; es el eje central de la integración y un mecanismo fundamental de construcción de autonomía, dignidad personal, ampliación de ciudadanía y el goce de niveles más altos de bienestar (CEPAL, 2017a).

Sin embargo, en América Latina y el Caribe, tanto por los problemas estructurales de desigualdad y pobreza, como por las consecuencias de la pandemia del coronavirus, la inclusión de las personas jóvenes y, en particular, de las mujeres jóvenes, en la educación y el trabajo decente está en riesgo².

En la región, la desigualdad afecta en forma severa a las personas jóvenes y está marcada por diversos ejes estructurantes que se encadenan, entrecruzan, potencian mutuamente y se profundizan, especialmente en situaciones de crisis socioeconómicas como la actual. Dentro de este grupo etario están presentes heterogeneidades originadas a partir del nivel socioeconómico, la etnia y la raza, la edad, el género, la condición de discapacidad y los niveles educativos, entre otros aspectos que marcan las trayectorias de las y los jóvenes. En particular, muchas personas jóvenes enfrentan trayectorias irregulares, oscilando entre los sistemas educativos, el mercado de trabajo, el desempleo, la inactividad y el trabajo doméstico no remunerado, entre otros.

¹ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por ejemplo, hace un llamado a atender a la población joven que no tienen empleo ni están mejorando su empleabilidad (meta 8.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y destaca las sinergias con las metas orientadas hacia la alfabetización, la formación técnica, profesional y superior y el trabajo decente. A su vez, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) hace un llamado a adoptar medidas y desarrollar políticas y programas con el objetivo de expandir las oportunidades de inclusión para las personas jóvenes que están fuera del sistema escolar y del mercado laboral y aquellos con conflicto con la ley (línea de acción 2.3).

² El trabajo decente se refiere a la promoción de oportunidades para que las personas puedan desarrollar un trabajo productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

La región ha mostrado un gran avance en la proporción de jóvenes que finalizan algún ciclo educativo completo, caracterizando a esta generación por ser la que cuenta con mayor nivel educativo en comparación con las anteriores y con dominio de nuevas tecnologías, factores que favorecerían su empleabilidad futura y sus condiciones laborales. No obstante, los avances en el campo educativo se han estancado en los últimos años, corren el riesgo de retroceder producto de los confinamientos prolongados y cierre de centros educativos durante la pandemia, no se han trasladado en similar proporción al terreno laboral y las brechas con la población adulta persisten; y también dentro del mismo grupo etario se mantienen las brechas de género, étnico-raciales, territoriales y entre los diferentes quintiles de ingreso, generalmente traduciéndose en mayores tasas de desempleo y una inserción laboral con menor protección social para estos grupos de la población (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014; CEPAL/UNFPA, 2012). Asimismo, se genera un reforzamiento cruzado entre las distintas brechas, por ejemplo, mujeres afrodescendientes o mujeres que residen en zonas rurales. Según la OIT (2020), en 2019, uno de cada cinco jóvenes de América Latina y el Caribe no estaba estudiando ni estaba ocupado en el mercado de trabajo. Esto significa que antes de la pandemia aproximadamente 23,3 millones de jóvenes, de los cuales 15,5 millones eran mujeres, se encontraban excluidos de dos de los factores clave de la inclusión social y económica: el sistema educativo y el mercado laboral. Y, cuando logran acceder a una ocupación remunerada, se insertan en sectores de menor productividad, en trabajos más inseguros, con remuneraciones más bajas y jornadas más largas en comparación con otros grupos etarios (CEPAL, 2016b y 2017a; Espejo y Espíndola, 2015).

Además, en la región, los estudiantes han debido quedarse en sus casas por el cierre de los centros educativos durante la pandemia del coronavirus, y al retomar las clases no todos cuentan con los equipos y el grado de conectividad adecuados para la educación remota. Esto pone en riesgo el proceso de aprendizaje y el desarrollo de capacidades, y afecta la inserción laboral futura de los jóvenes (CEPAL, 2020a). Por otro lado, la pandemia tuvo un efecto desproporcionadamente fuerte en la situación laboral de los jóvenes: de los 23 millones de personas que salieron de la fuerza laboral en 2020, 6 millones fueron mujeres y hombres de entre 15 y 24 años (OIT, 2020a). Además, la tasa de participación juvenil se redujo en promedio 5 puntos porcentuales y la tasa de ocupación casi 6 puntos porcentuales, llegando a 42,4% y 32,7%, respectivamente; dándose el impacto más significativo en el segundo trimestre de 2020 en que la tasa de desocupación juvenil alcanzó el 26,6% (en comparación con el 10,2% de la población entre 25 y 60 años para el mismo período) (CEPAL, 2021a). El subempleo, el desempleo, la precariedad y la informalidad que enfrentan los jóvenes constituye una importante pérdida de oportunidades, con consecuencias negativas a largo plazo. La exclusión del mercado laboral y la ocupación en trabajos mal remunerados y desprotegidos constituye un núcleo especialmente preocupante en la cadena de reproducción de la pobreza y las desigualdades. Dado que las mejores oportunidades laborales están vinculadas a una educación formal y a intervenciones de formación e inserción laboral que faciliten el proceso a los jóvenes, un gran número de países de América Latina y el Caribe han puesto en marcha programas de inclusión laboral y productiva para jóvenes y adultos en edad de trabajar, con estudios secundarios incompletos y poca (o ninguna) experiencia laboral y que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Algunos de estos programas se vinculan explícitamente con los programas de transferencias condicionadas (PTC), tanto bajo la forma de programas complementarios o como componentes centrales de estos.

Las transferencias monetarias a familias vulnerables con adolescentes y jóvenes se habían convertido ya antes de la pandemia en un instrumento fundamental del paquete de políticas de protección social, actuando sobre la distribución de aprendizajes y logros educativos y estimulando la asistencia y la retención educativa de este segmento de población, básicamente mediante dos mecanismos: favoreciendo el acceso y la asistencia a la enseñanza post-secundaria y ofreciendo capacitación y mejores condiciones para facilitar la inserción laboral de esta población (Rossel y Filgueira, 2015). Con la pandemia, las transferencias monetarias se han expandido a nuevas poblaciones (especialmente a trabajadores informales) y se han implementado sin imponer condicionalidades para hacer frente a la emergencia (CEPAL, 2021).

Frente a la compleja situación que afecta no sólo el bienestar de las personas jóvenes en el presente, sino que también sus trayectorias laborales futuras, este estudio analiza alternativas de política pública para su mejor inclusión laboral y el desarrollo de sus capacidades y potencialidades. Analiza, en particular,

el potencial de los programas de inclusión laboral y productiva orientados a las y los jóvenes, así como de acciones complementarias tales como las transferencias monetarias y la provisión de servicios de cuidado³, centrándose en tres ámbitos: i) la dificultad que experimentan las mujeres para acceder a trabajos decentes dadas las persistentes brechas de género, ii) el rol de la motivación⁴, creatividad y compromiso de los hombres jóvenes en sus trayectorias educativas, el desarrollo de aptitudes y en la transición hacia el mercado laboral, y iii) el papel significativo del primer empleo en la transición de los jóvenes desde el sistema educativo al mundo del trabajo.

A partir de lo señalado anteriormente, el documento se organiza de la siguiente forma. Luego de esta introducción, en el primer capítulo se presenta información estadística actualizada sobre la situación de los jóvenes en América Latina y el Caribe y se analizan los principales obstáculos para su inserción laboral. En particular, se analizan las tendencias de cobertura y acceso a la educación, las brechas presentes en los principales indicadores asociados al mercado laboral y se analiza la presencia de los jóvenes en los hogares participantes en programas de transferencias monetarias no contributivas, que constituyen una importante política para garantizar un nivel básico de ingresos frente a la exclusión social y laboral. Dada la importancia para el futuro del trabajo, asimismo se discutirá brevemente el impacto de la pandemia destacando el efecto de las brechas de habilidades y brechas digitales para el futuro desempeño de este grupo etario. En el segundo capítulo se analizan los programas de inclusión laboral y productiva actualmente en curso, siguiendo la tipología desarrollada por la CEPAL (CEPAL/OIT, 2014). El análisis se enfoca en los programas destinados a las y los jóvenes vulnerables con mayores problemas de empleabilidad y destaca la importancia de los servicios complementarios como los de cuidado⁵. En el tercer capítulo se presentan y analizan los resultados de estudios de evaluación de impacto de estos programas. Finalmente, en la última sección se hace un resumen de los puntos principales destacados a lo largo del documento y se delinean algunas recomendaciones de política, en particular sobre el potencial de estos programas en el actual panorama de crisis.

³ El análisis de los programas de inclusión laboral y productiva incluye además los programas que están dirigidos a la población general que complementan la oferta dirigida exclusivamente a jóvenes de 15 a 29 años. Además, en algunos casos, los programas de inclusión laboral y productiva si bien están diseñados para los mayores de edad, pueden contener componentes dirigidos específicamente para los jóvenes por lo que se incorporan dentro del análisis realizado en el documento.

⁴ La desmotivación y frustración son factores críticos asociados al abandono escolar, especialmente en la secundaria y particularmente entre los varones. Para mayor detalle ver [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47211-diversificacion-la-estructura-la-escuela-secundaria-segmentacion-educativa> y <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35950>.

⁵ Algunos países han adoptado y elaborado planes nacionales de acción para el empleo juvenil y sancionado leyes dirigidas a mejorar las condiciones de empleo de las y los jóvenes, así como su acceso al mercado laboral (leyes de primer empleo). Sin embargo, su análisis sistemático queda fuera del alcance de este estudio, que se orienta al análisis de los programas.

I. Diagnóstico y retos de la inclusión social y laboral de las y los jóvenes

La inclusión social y laboral de la juventud es una de las prioridades actuales en la región ante la emergencia desatada por la pandemia por COVID-19. En esta sección se presenta un diagnóstico de la inclusión social y laboral de los jóvenes en la región alrededor de 2019, ya caracterizada por múltiples desigualdades. Las personas jóvenes representan el 20% de la población total de América Latina, lo cual enfatiza la necesidad de invertir en la juventud como uno de los pilares fundamentales para alcanzar un desarrollo sostenible con igualdad, buscando equiparar sus oportunidades y capacidades con un enfoque de derechos (Soto, 2021).

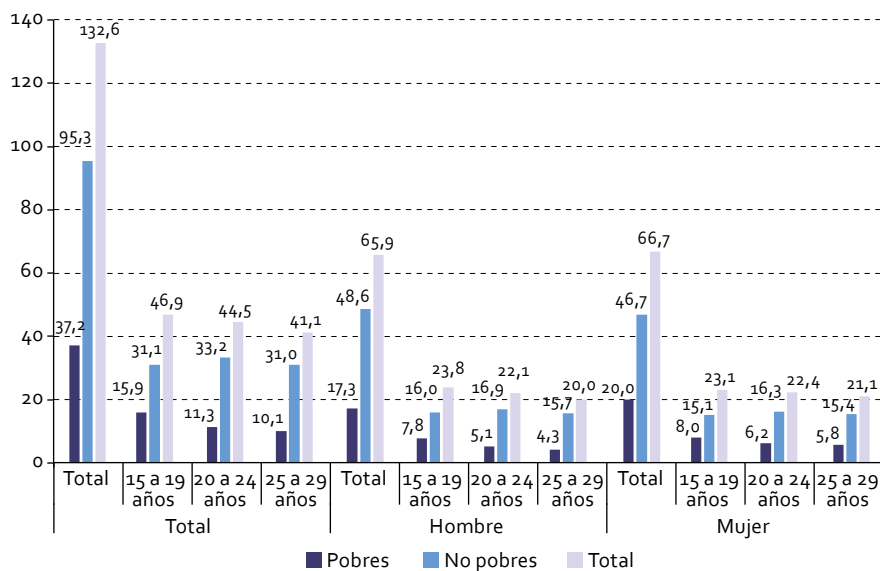
A partir de encuestas de hogares de 16 países de la región, se estima que en 2019 había alrededor de 133 millones de personas jóvenes de 15 a 29 años⁶, de los cuales 37 millones vivían en situación de pobreza, siendo en su mayoría jóvenes entre 15 y 19 años (42,6%) y mujeres (53,6%) (véase el gráfico 1).

Asimismo, en 2019, alrededor de 28,4 millones de jóvenes latinoamericanos de 15 a 29 años (un 21,4 % del total) no formaban parte del sistema educativo ni del mercado de trabajo. Las jóvenes en situación de pobreza que hacen parte del grupo de edad de 20 a 29 años son las más excluidas (58,2%).

A pesar de los avances en las tasas de matrícula y de conclusión en la educación secundaria y terciaria, estos no logran plasmarse en una mejor incorporación de los jóvenes en el mercado laboral, por lo que persisten brechas en relación con esos indicadores. Las brechas en la realización del derecho a una educación de calidad hacen que la región esté poco preparada para enfrentar los desafíos tecnológicos y amplían las dificultades en la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, dadas las grandes falencias en el campo de la formación de competencias. Asimismo, aunque la participación laboral de los jóvenes había experimentado hasta antes de la pandemia una tendencia positiva y de recuperación, se caracterizaba por una alta rotación y precariedad. Así, América Latina y el Caribe sigue rezagada en materia de estándares de trabajo decente para la juventud, “tanto en lo que respecta a las condiciones requeridas para su autonomía y emancipación, como a la protección ante la vulnerabilidad y la pobreza” (CEPAL/UNFPA, 2012, pág. 71).

⁶ Para este estudio la categoría “jóvenes” comprende a las personas de 15 a 29 años, debido a que permite comprender de mejor manera las trayectorias entre el sistema educacional y el mercado laboral. Sin embargo, a lo largo del documento se ejemplificarán ciertas diferencias al interior de este grupo, destacando los grupos etarios de 15 a 19 años, 20 a 24 años y 25 a 29 años.

Gráfico 1
América Latina (16 países^a): estimación del tamaño de la población joven, según tramos de edad, sexo, condición de pobreza y total, alrededor de 2019
(En millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

A. Participación de los jóvenes en la educación

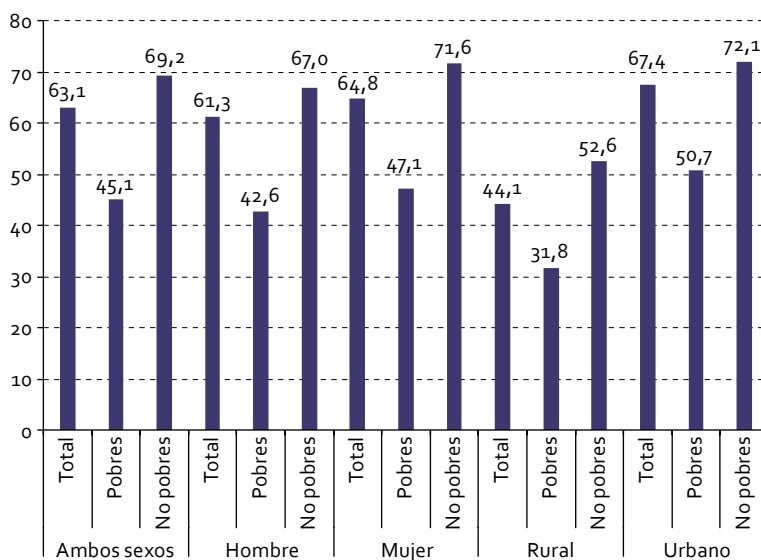
En la actualidad existe el consenso de que la culminación de la enseñanza secundaria constituye un piso mínimo para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y construir trayectorias hacia un trabajo decente, aunque no necesariamente lo garantiza, y hacer frente a los desafíos de los cambios tecnológicos y de los nuevos paradigmas productivos (CEPAL/UNFPA, 2020). Por tal razón, la CEPAL (2020a), hace un llamado a asegurar que todos los jóvenes completen por lo menos este ciclo.

El acceso y la conclusión del nivel secundario y terciario es, por lo tanto, heterogéneo y se relaciona con las condiciones socioeconómicas, el área de residencia y la condición étnico-racial. En 2019, en promedio⁷, 63,1% de las personas jóvenes entre 20 y 24 años tenían sus estudios secundarios completos; sin embargo, esta proporción es solo 44,1% para las personas jóvenes del mismo tramo de edad en las zonas rurales. Por ejemplo, 45% de los y las jóvenes de entre 20 y 24 años en situación de pobreza han completado la educación secundaria, en contraste con el 69% de las personas jóvenes en el mismo tramo de edad no pobres. La brecha urbano-rural es en promedio de 20 puntos porcentuales (véase el gráfico 2).

En el caso de la educación terciaria (es decir, tener completados cuatro años de educación universitaria o no universitaria) las tasas han sido mucho más modestas. En promedio, 15% de los y las jóvenes de 25 a 29 años han completado este ciclo educacional. Para este mismo grupo de edad, la brecha entre las personas jóvenes en situación de pobreza y aquellos no pobres es de 16 puntos porcentuales y la urbano-rural de 13 puntos porcentuales (véase el gráfico 3). En este nivel, las mujeres tienen mayores tasas de conclusión para todos los grupos de edad e independientemente del área de residencia.

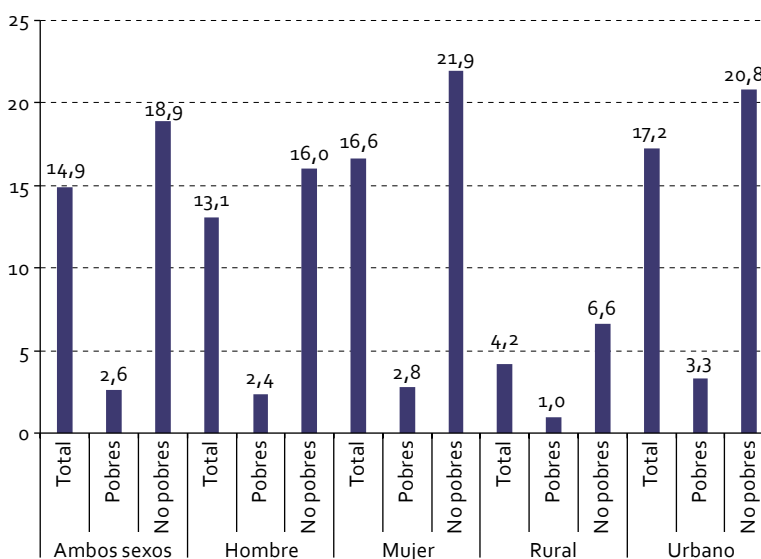
⁷ Se utiliza el promedio ponderado porque este se relaciona mejor con el total de la población. Sin embargo, se debe considerar que su uso le entrega un mayor peso a los jóvenes del Brasil y México.

Gráfico 2
América Latina (16 países^a): conclusión del nivel secundario entre la población joven de 20 a 24 años,
según condición de pobreza, sexo, zona de residencia y total, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

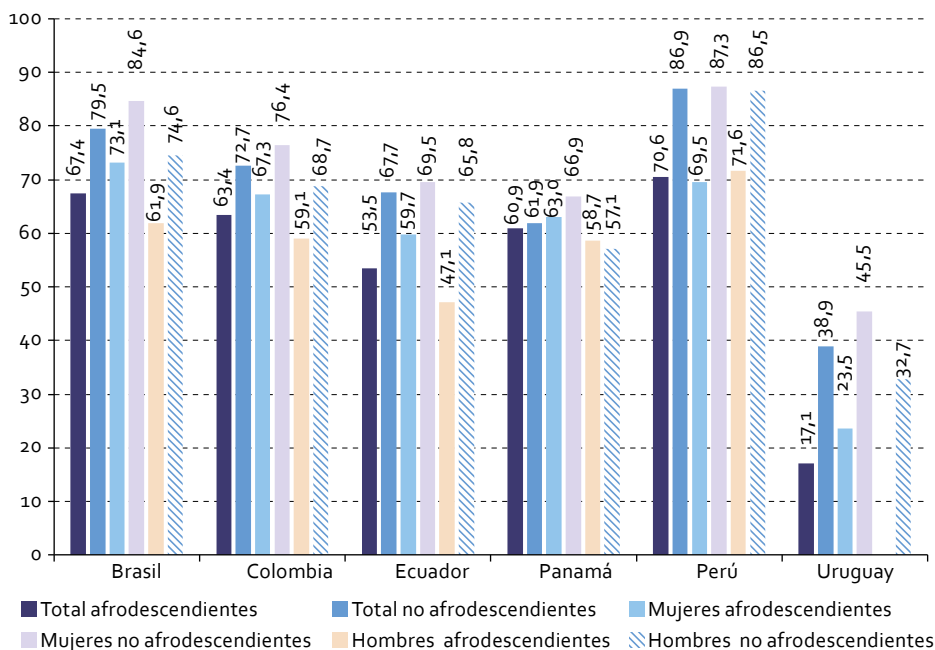
Gráfico 3
América Latina (16 países^a): conclusión del nivel terciario entre la población joven de 25 a 29 años,
según condición de pobreza, sexo, zona de residencia y total, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En la región persisten importantes desigualdades étnicas y raciales, y las poblaciones indígenas y afrodescendiente siguen enfrentando mayores dificultades de acceso, progresión, permanencia y conclusión en el sistema de enseñanza en comparación con las personas que no son indígenas ni afrodescendientes. Las desigualdades entre la población afrodescendiente y la población no afrodescendiente se vuelven más pronunciadas a partir del nivel secundario presentándose variaciones grandes en las distancias entre grupos al comparar países (CEPAL/UNFPA, 2020). La magnitud de estas brechas se presenta en el gráfico 4, con base en las encuestas de hogares de seis países de América Latina. En el caso de la educación terciaria, se evidencian bajas tasas de conclusión para las personas jóvenes afrodescendientes de 25 a 29 años, incluso entre la población no afrodescendiente. No obstante, las brechas étnico-raciales persisten, siendo la más elevada la del Brasil. También, se observa una mayor tasa de conclusión entre las mujeres (véase el gráfico 5).

Gráfico 4
América Latina (6 países): proporción de jóvenes de 20 a 24 años que completaron la educación secundaria, según condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)

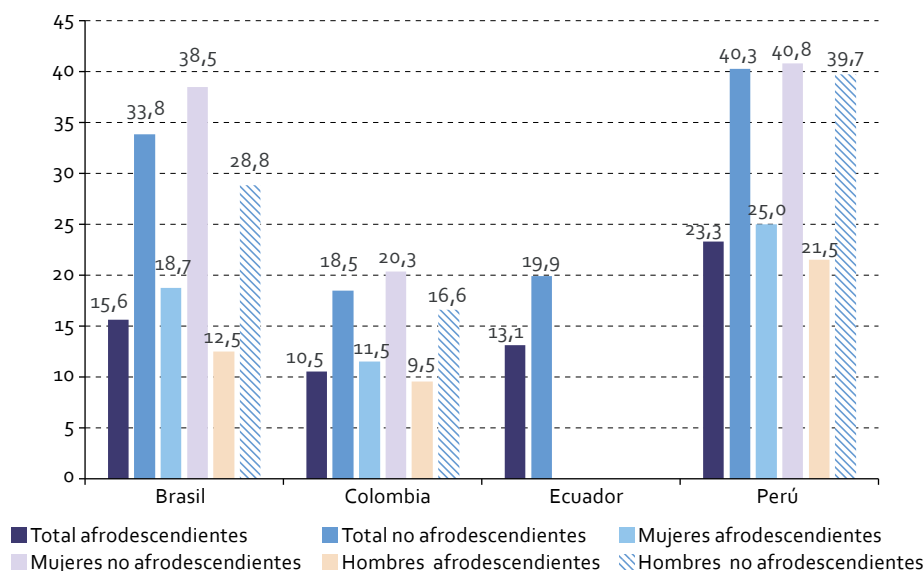


Fuente: CEPAL/UNFPA (2020).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

Gráfico 5
América Latina (4 países): proporción de jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron (cuatro años) la educación terciaria, según condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL/UNFPA (2020).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia y el Perú corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. Para el Ecuador no fue posible calcular ese indicador con estas desagregaciones porque las muestras no son suficientes.

En este contexto, es clave entender los factores que condicionan el logro de egresar del nivel secundario y terciario, ya que, como se detalla más adelante, las brechas de nivel educativo tienen un efecto en las tasas de participación y ocupación juvenil. En ese sentido, la literatura indica como razones comunes de la deserción o abandono escolar, la desmotivación o el fracaso escolar (frecuentemente debido a la mala calidad de la educación), las pocas expectativas de que una educación completa les ayude a conseguir un empleo bien remunerado, las reducidas posibilidades de movilidad social y la ausencia de otros proyectos de vida (Trucco y Ullman, 2015). Por lo tanto, mantener motivado a los estudiantes e incentivar su desarrollo es clave, más aún en un contexto de pandemia en que estos aspectos se debilitan debido al uso de la tecnología por varios meses como único medio para aprender y la falta de contacto con los otros estudiantes y la comunidad escolar (CEPAL, 2021d).

Además, una razón de peso para interrumpir la continuidad de los estudios es la necesidad de ingresar al mundo laboral anticipadamente, en el caso de la población joven masculina y, el embarazo, el matrimonio, las uniones tempranas y las tareas de cuidado (como se presenta más adelante), en el caso de las mujeres adolescentes y jóvenes (Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, 2021). En general, los países latinoamericanos y caribeños poseen una tasa de maternidad en adolescentes que está por encima del 12%, siendo superior al 15% en ocho países. La prevalencia de embarazo adolescente tiende a ser mayor en el grupo de menores ingresos y menor nivel educativo (OIG, 2021). La región se caracteriza también por altos flujos migratorios, muchos de ellos intrarregionales (es decir, entre países de la misma región). Los jóvenes participan de estos flujos migratorios, donde además de ser vulnerables a diversos riesgos, también están expuestos al abandono escolar⁸, enfrentando incluso desafíos para acceder a la educación de manera remota, así como al acceso a empleos precarios y peligrosos.

⁸ Por ejemplo, en 2018, 35% de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados de la República Bolivariana de Venezuela no asistieron a la escuela (Escobar y otros, 2021).

Es preciso fortalecer las políticas de educación de calidad, asegurando que las personas jóvenes logren culminar los niveles de educación básica y que puedan acceder en igualdad de condiciones a los niveles superiores de educación, en especial para los grupos de población afrodescendiente, en situación de pobreza y en áreas rurales. En cuanto al cierre de las brechas de género, es necesario fomentar una mayor participación de las mujeres en las disciplinas científicas y, en particular, las físico-matemáticas. En 2015, en once países⁹ de América Latina solo el 34,6% de los graduados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) son mujeres, mientras que la proporción de hombres graduados es mayor, variando entre 51% en Panamá y 82% en Chile. Además, la proporción de mujeres graduadas de CTIM se redujo en siete de estos once países entre 2002 y 2015 (CEPAL, 2019). Es clave, por lo tanto, eliminar las desigualdades de género y promover un sistema de enseñanza de las matemáticas y las ciencias que impulse la participación de las mujeres en las disciplinas tecnológicas (CEPAL 2020a; CEPAL/UNFPA, 2020).

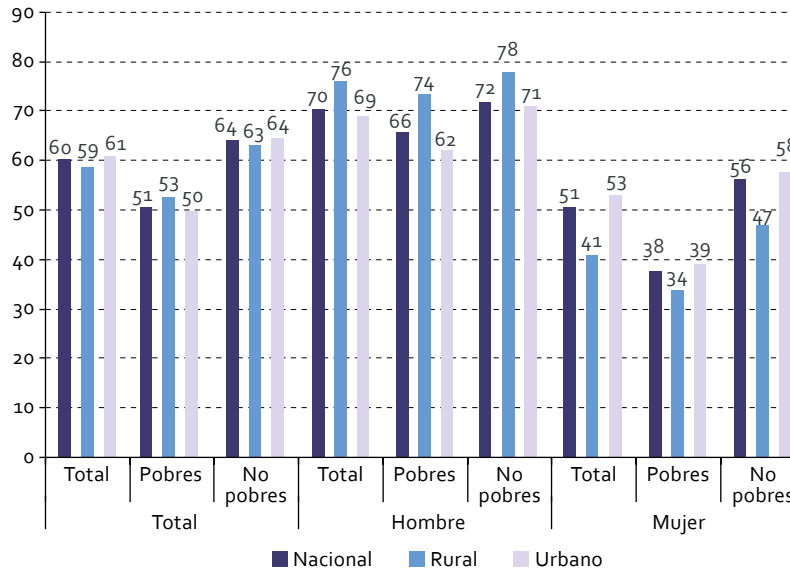
Asimismo, es necesaria la promoción de iniciativas que aboguen y faciliten la inclusión en el sistema educativo de las mujeres adolescentes y jóvenes embarazadas. Enfrentar esta situación requiere incluir acciones para el apoyo en la continuación de estudios y en las tareas de cuidado, así como en el ámbito de la prevención, como abordar en las mallas curriculares contenidos sobre la educación sexual y reproductiva, información sobre acceso a servicios de orientación y planificación familiar y prevención de la violencia sexual. En el tema migratorio, debe considerarse el acceso a la educación obligatoria para niños, niñas y adolescentes migrantes, en particular, eliminando o reduciendo las regulaciones asociadas al estatus migratorio. Además, es necesario implementar acciones para facilitar los procesos para el reconocimiento y convalidación de estudios completados en el extranjero, pues la certificación de estudios previos permite la reinserción escolar y es un determinante para mejorar y ampliar las posibilidades de inserción laboral, así como la promoción de alianzas entre los sectores privado, público y social, entre otros (Escobar, 2021; Morales, 2021).

B. Participación de los jóvenes en el mundo del trabajo

El trabajo es otro de los ejes de inserción social y es la principal vía hacia la independencia económica y familiar. Alrededor de 2019, las personas jóvenes de la región tenían en promedio una tasa de participación del 60%, la que aumenta en el caso de la población juvenil que se encuentra fuera de la pobreza, siendo los hombres jóvenes quienes cuentan con mayor participación laboral y, como es de esperarse, aumenta a más edad (véanse los gráficos 6 y 7). La menor participación de quienes se encuentran en el grupo de edad de 15 a 19 años se explica por la permanencia en el sistema educativo. Asimismo, las tasas de participación aumentan en las zonas rurales para el caso de los hombres, se encuentren o no en situación de pobreza, mientras que para las mujeres jóvenes disminuyen. Ello podría estar relacionado con el tipo de trabajo disponible, los salarios ofrecidos en zonas rurales y la distribución de las tareas domésticas no remuneradas, tal como se presenta más adelante.

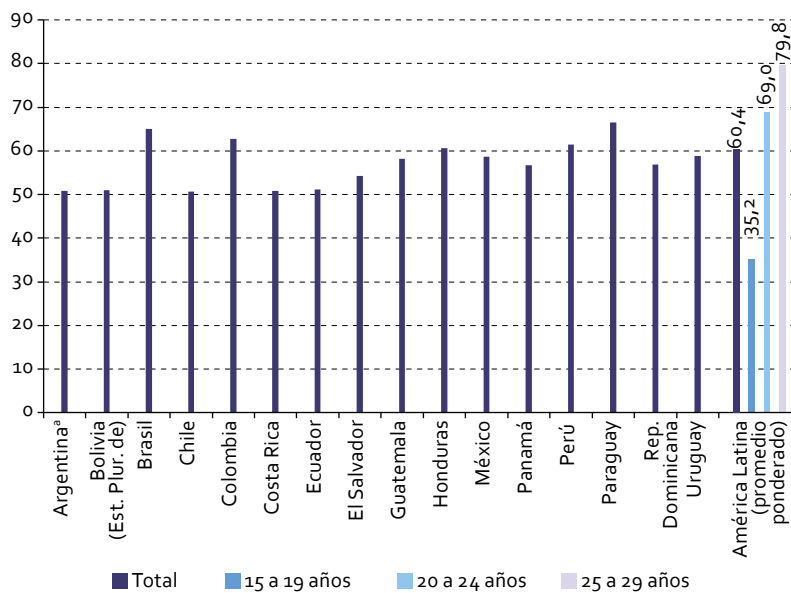
⁹ Los países considerados son el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y el Uruguay.

Gráfico 6
América Latina (16 países^a): tasa de participación laboral de jóvenes de 15 a 29 años, según sexo, condición de pobreza, zona de residencia y total, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

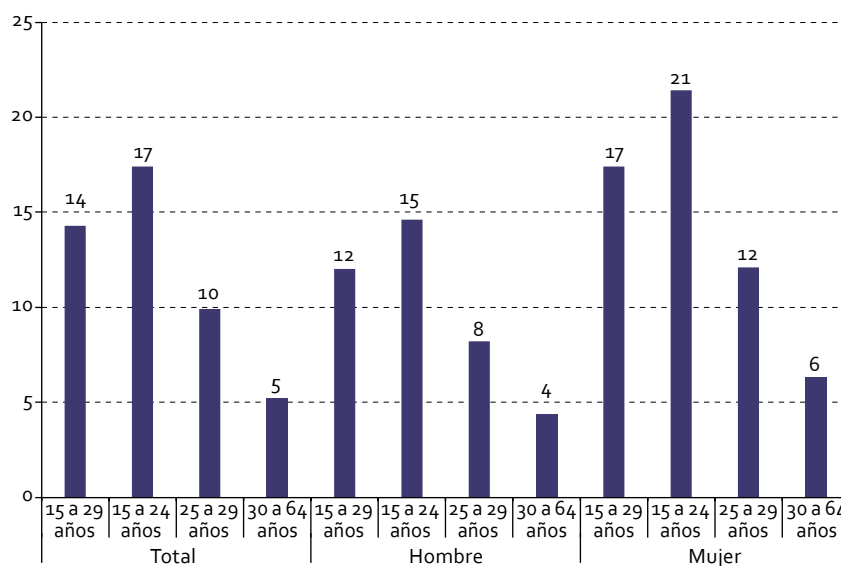
Gráfico 7
América Latina (16 países): tasa de participación laboral de jóvenes, según tramos de edad, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Zonas urbanas.

La desocupación es uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral. En la juventud, la falta de empleo, la rotación laboral y el empleo precario pueden conducir a situaciones de frustración o desaliento en esta población pudiendo perjudicar significativamente sus trayectorias laborales y, en última instancia, socavar el desarrollo socioeconómico de los países. En cuanto a la edad, en la región, la población joven entre los 25 y 29 años tiene una tasa de desempleo dos veces mayor que la población adulta, e incluso la tasa de desempleo juvenil total (es decir, de 15 a 29 años) llega a triplicar a la de los adultos entre 30 a 64 años (véanse los gráficos 8 y 9). Ello se condice con el hecho de que los adultos tienen más experiencia acumulada, requisito primordial para acceder a un empleo (CEPAL, 2017). Asimismo, en relación con la zona de residencia, la tasa de desempleo es en promedio 2,5 veces mayor en las áreas urbanas (véase el cuadro 1). En cuanto al sexo, las mujeres presentan tasas de desempleo mayores a los hombres en todos los tramos de edad, en especial entre los 15 y 24 años. Cuando estos ejes se intersectan con la situación de discapacidad, el escenario es aún más desalentador (véase recuadro 1). Estas brechas se han agudizado con la pandemia debido a que la población juvenil se encuentra entre los grupos más afectados (CEPAL, 2021a).

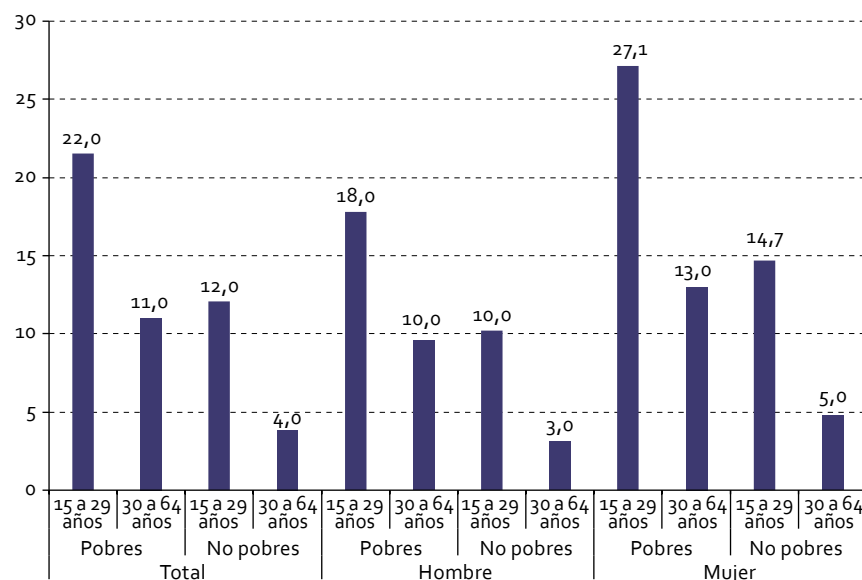
Gráfico 8
América Latina (16 países^a): tasa de desempleo de jóvenes y de adultos en edad de trabajar,
según tramos de edad, sexo y total, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico 9
América Latina (16 países^a): tasa de desempleo de jóvenes y de adultos en edad de trabajar,
según tramos de edad, sexo, condición de pobreza y total, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Cuadro 1
América Latina (16 países): tasas de desempleo, jóvenes de 15 a 29 años, según situación
de pobreza y zona de residencia, alrededor de 2019
(En porcentajes)

	Nacional			Rural			Urbano		
	Total	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres
Argentina ^a	17,8	29,8	13,4	17,8	29,8	13,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7,6	8,7	7,2	2,6	1,6	3,7	9,7	17,2	8,1
Brasil	21,6	45,5	16,8	16,3	26,4	12,5	22,3	49,7	17,3
Chile	15,4	38,4	13,4	14,2	39,5	12,6	15,5	38,3	13,5
Colombia	16,4	26	13,4	9,9	11,8	8,9	18,1	32,2	14,3
Costa Rica	17,3	40,8	14,2	16,3	31,6	13,6	17,6	44,9	14,3
Ecuador	7,9	11,2	6,9	3,3	4,0	2,9	10,7	21,3	8,8
El Salvador	11,1	19,8	8,3	9,6	15,0	6,7	12,1	25,8	9,1
Guatemala	4,1	3,6	4,5	2,4	2,0	2,8	5,8	6,5	5,6
Honduras	10,3	11,1	9,5	5,7	6,2	4,7	14,1	19,6	11,6
México	5,2	6,5	4,5	3,5	4,0	2,9	5,8	7,9	4,9
Panamá	13,9	16,7	13,5	9,4	6,3	10,8	15,9	44,2	14,4
Perú	8,6	8,7	8,6	1,8	1,6	1,9	10,2	15,1	9,9
Paraguay	10,2	20,4	8,6	10	13,7	8,9	10,3	30,8	8,5
República Dominicana	13,2	29,7	10,6	10,7	21,9	9,0	13,7	31,1	10,9
Uruguay	20,2	40,0	19,6	9,6	12,9	9,5	20,7	40,6	20,1
América Latina (promedio ponderado)	14,3	21,5	12,1	7,6	8,5	7,0	15,9	27,7	13,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Zonas urbanas.

Las personas jóvenes de América Latina y el Caribe se enfrentan a múltiples desigualdades en el mercado del trabajo, siendo crucial la implementación de políticas y programas para apoyar su inserción laboral en condiciones de trabajo decente, garantizando el acceso a cobertura de protección social y a los servicios de cuidados.

Recuadro 1
Inclusión laboral de personas con discapacidad

Se estima que en América Latina y el Caribe aproximadamente 70 millones de personas (12,5% de la población regional) viven con alguna discapacidad. La discriminación y desigualdad que afecta a las personas con discapacidad se refleja, entre otros, en mayores porcentajes de pobreza, menor participación en la educación formal y menor inserción en el ámbito laboral. Las personas con discapacidad tienen tasas de desempleo más altas y una mayor probabilidad de no estar económicamente activas y, si están trabajando, existe mayor probabilidad de encontrarlas en empleos mal remunerados, informales e inestables, con escasas perspectivas profesionales en comparación con las personas sin discapacidad (Meresman y Ullmann, 2020; CEPAL, 2021).

De acuerdo con la evidencia, el porcentaje de personas de 15 años y más económicamente activas con al menos una discapacidad es significativamente más bajo que el de las personas sin discapacidad, las diferencias van desde 15 puntos en el Brasil hasta 31 puntos porcentuales en el Uruguay y 47 puntos en Barbados (CEPAL, 2013 y 2021). Menos de un tercio de las personas con discapacidad se desempeña en alguna actividad remunerada, por ejemplo, el 27% en Guatemala (en 2018) y el 31% en el Perú (en 2017). Independientemente de la edad, las personas con discapacidad se desempeñan sobre todo en las categorías de empleado u obrero y trabajo por cuenta propia. La proporción de empleados y obreros es mayor entre los menores de 30 años, mientras que la de trabajadores por cuenta propia se incrementa a medida que aumenta la edad. Entre 20% y 30% de los menores de 18 años en Guatemala y el Perú realizan actividades de apoyo en negocios familiares. También existen diferencias entre las áreas urbanas y las rurales, así como según el tipo de discapacidad (CEPAL, 2021). Si bien los datos disponibles sobre la inclusión laboral de las personas jóvenes con discapacidad son limitados y el desempleo juvenil, al ser un fenómeno regional y dadas las desigualdades estructurales a las que se enfrenta la población con discapacidad, es previsible que los jóvenes con discapacidad experimenten aún mayores barreras para el acceso a un trabajo decente, las cifras pueden ser más reducidas en el caso de la población joven con discapacidad en zonas rurales y de las mujeres jóvenes con discapacidad.

Las personas en situación de discapacidad ya se encontraban entre las más excluidas en nuestras sociedades antes de la pandemia del COVID-19, y su llegada complejiza aún más sus posibilidades de inserción laboral, ya sea esta asalariada o por cuenta propia, agudizando aún más su vulnerabilidad. En el marco de la pandemia algunos países expedieron normativas laborales dirigidas a la protección de las personas con discapacidad, entre las que se encuentra una disposición favorable hacia el teletrabajo o trabajo a distancia, o medidas para garantizar sus derechos laborales manteniendo su jornada laboral y remuneración íntegra (CEPAL 2020; Meresman y Ullmann, 2020). Sin embargo, hay preocupación de que las empresas no puedan mantener su compromiso con la inclusión de esta población. En este sentido, datos de la OIT dan como ejemplo un 39% de pérdida de ingresos entre la población con discapacidad en el Paraguay. En el Ecuador, el seguimiento que realiza el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS) da cuenta que más de 2.700 personas con discapacidad fueron desvinculadas en los primeros meses de la pandemia (Meresman y Ullmann, 2020). Asimismo, vale señalar que persisten brechas de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como lo son el acceso a un computador e Internet en los hogares, entre las personas con y sin discapacidad, y entre las áreas urbanas y rurales.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2021), "Informe COVID-19: Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás", CEPAL, Santiago [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46600/S2000791_es.pdf; CEPAL (2020), "Taller virtual "Compartiendo experiencias y reflexiones sobre los desafíos de la inserción laboral de adultos y jóvenes con discapacidad en el contexto de la pandemia por COVID-19" [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/taller-virtual-compartiendo-experiencias-reflexiones-desafios-la-insercion-laboral-adultos>; CEPAL (2013), *Panorama Social de América Latina 2012*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1247-panorama-social-america-latina-2012>; Meresman. S. y H. Ullmann (2020), "COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana", *serie Políticas Sociales*, N° 237 (LC/TS.2020/122), CEPAL, Santiago [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46278/S2000645_es.pdf.

C. La transición de la educación al mercado laboral

El período entre los últimos años de estudio y los primeros años de inserción laboral constituye un hito importante en el ciclo de vida de las personas y refleja los conocimientos adquiridos durante la escuela, las habilidades socioemocionales y las expectativas de futuro de los jóvenes, pero también la situación socioeconómica de su hogar (Novella y otros, 2018). Ello significa que las trayectorias hacia el mercado laboral son diversas, pueden significar un vaivén o una combinación entre el sistema educativo y el mercado laboral y reflejan muchas veces las desigualdades en cuanto a la capacidad de las personas para obtener empleos estables y seguros, así como a las oportunidades de bienestar que tuvieron a lo largo de su vida (CEPAL, 2019). La transición al mercado laboral se vuelve más importante al considerar estos aspectos, ya que la diferenciación social aumenta con la edad debido a que las experiencias son acumulativas a lo largo del tiempo, por lo que las brechas iniciales pueden ampliarse fácilmente si dichas experiencias no cambian y se mantienen las desigualdades enfrentadas a temprana edad (CEPAL, 2017b).

Esta etapa del ciclo de vida es muchas veces la antesala de cómo será la trayectoria laboral futura (CEPAL, 2019). Las decisiones sobre la continuación de estudios, la inserción en el mercado laboral o la combinación de ambos se devela como un proceso complejo que no necesariamente es lineal entre la inactividad y encontrar el empleo adecuado. En la transición al mercado laboral se pueden distinguir las siguientes situaciones: estudiar, estudiar y trabajar simultáneamente, solo trabajar, no estudiar ni trabajar ni buscar un empleo (Gontero y Weller, 2015). Como se menciona en los apartados anteriores, las decisiones respecto de la etapa en la que se encuentran los jóvenes dependen de las brechas relacionadas con las condiciones socioeconómicas, la raza y etnia, el lugar geográfico en que residen o el tramo de edad en el que se encuentran. Y, en particular, de la brecha de género que es transversal a todas las otras y que adquiere importancia por razones biológicas. Por ejemplo, los resultados de la Encuesta Longitudinal sobre la Transición de la Escuela al Trabajo (ETET) de la OIT que recoge información de seis países de América Latina indican que la brecha aumenta con la maternidad o paternidad. En particular, en el mercado de trabajo en promedio menos de la mitad de las mujeres jóvenes con hijos están ocupadas mientras que el 83,6% de los jóvenes padres están ocupados. Además, la construcción social de las diferencias de género y la división sexual del trabajo que asignan las responsabilidades de cuidado y de las actividades domésticas principalmente a las mujeres genera limitantes en el acceso de las mujeres al mercado laboral (Abramo y otros, 2021).

En este contexto, y considerando la heterogeneidad de los países de América Latina, resulta fundamental estudiar indicadores que permitan identificar cuán exitoso o desafiante resulta el proceso de transición para los jóvenes. La CEPAL (2019), indica que los jóvenes de los países latinoamericanos dejan el sistema educativo relativamente temprano en comparación con el resto de los países de la OCDE, pero ¿cuánto demoran en transitar hacia el mundo del trabajo? Para responder existen dos aproximaciones en función de los datos disponibles en cada país. La primera aproximación es presentada por Gontero y Weller (2015), quienes estiman la duración media de la transición a partir de las encuestas de hogares de los países de América Latina. Si bien estas encuestas son de corte transversal y no permiten observar la trayectoria laboral de cada persona en el tiempo, son encuestas periódicas y entregan suficiente información comparable entre países. Para aproximar el tiempo de duración de la transición consideran la diferencia entre la edad mediana de los jóvenes que están empleados y la edad mediana a la que dejan la escuela. Los resultados encontrados indican que la duración para la región se estima en 6 años con un mínimo de 4 años para el Brasil y un máximo de 8 años para la República Dominicana y Bolivia (Estado Plurinacional de). Sin embargo, lo que difiere de manera significativa es el comportamiento en función del género que en promedio tiene una brecha de 6,2 años a favor de los hombres quienes transitan más rápido que las mujeres en todos los países analizados. Nicaragua es el país con la brecha más importante, alcanzando 9,2 años de diferencia, mientras que la Argentina tiene una brecha de 2,6 años entre hombres y mujeres. Ello responde al nivel educativo, nivel de pobreza y al tiempo que los jóvenes han permanecido fuera del mercado laboral.

La segunda aproximación para medir el tiempo de duración de la transición entre la escuela y el trabajo es el uso de datos que contengan información histórica de las personas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el marco del proyecto *Work4Youth* desarrolló la encuesta sobre la Transición de la Escuela al Trabajo (ETET) diseñada específicamente para contar con evidencia de la trayectoria de ingreso al mundo del trabajo de los jóvenes de 15 a 29 años en los países en desarrollo, para lo cual establece que la transición termina cuando encuentran un empleo estable definido a partir de tres elementos: i) un contrato de trabajo, ii) una duración de más de un año y iii) un trabajo que sea satisfactorio. De esta manera se combinan aspectos objetivos con un aspecto subjetivo para dar cuenta de la sensación de seguridad y estabilidad que el empleo le otorga a los jóvenes en un contexto en el que se enfrentan usualmente a empleos con condiciones precarias (CEPAL/OIT 2017). Los resultados para América Latina que incluyen la revisión del Brasil, El Salvador, Jamaica y el Perú, indican que la transición promedio para encontrar el primer empleo estable varía entre un año y medio en el caso de El Salvador y más de ocho años en el caso de Jamaica, mientras que los tiempos se reducen a alrededor de un año y de cuatro años, respectivamente, si se considera la mediana para corregir por los valores extremos. En cuanto a las brechas de género, los resultados muestran diferencias importantes que van de más de un año a dos años y medio, con la excepción del Perú donde la brecha es de 3 meses (Manacorda y otros, 2017).

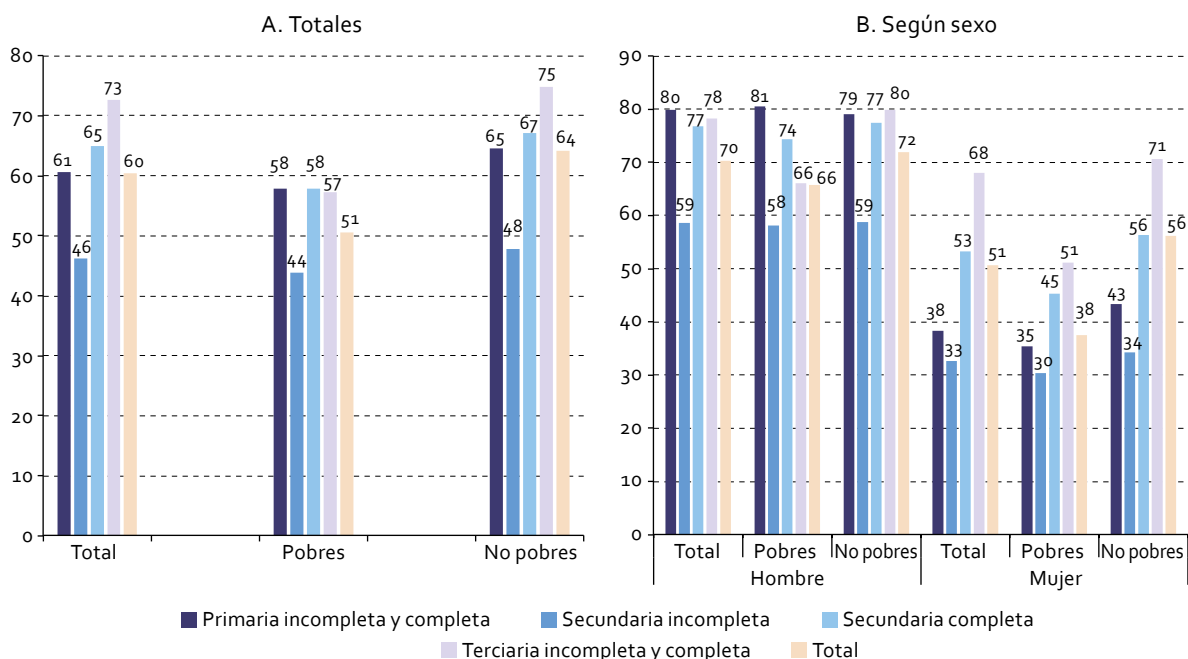
Dado lo anterior, y considerando el hecho de que existen suficientes antecedentes que indican que las características de aquellos que presentan más dificultades para insertarse en el mercado laboral de manera exitosa están asociadas al nivel educativo, nivel de pobreza, sexo, raza, territorio o zona y el tiempo que han permanecido fuera del mercado laboral, es fundamental revisar los indicadores del mercado laboral desagregados por esas categorías (CEPAL, 2017b; CEPAL/OIT, 2017; CEPAL 2019; CEPAL/UNFPA 2020).

En los países de América Latina, la tasa de participación laboral de jóvenes de 15 a 29 años aumenta en función del nivel de estudios alcanzado. Sin embargo, se observan dos fenómenos interesantes. Por un lado, aquellos que tienen primaria incompleta o completa alcanzan niveles de participación similares a los de las personas jóvenes que tienen la secundaria completa, lo que podría explicarse por la mayor experiencia acumulada por el grupo que entra tempranamente al mercado laboral. Por otro lado, la tasa de participación de los jóvenes que son pobres es menor y varía menos ante los niveles de estudios alcanzados, mientras que los jóvenes no pobres que alcanzan la educación terciaria tienen una tasa de participación mayor respecto de quienes tienen secundaria incompleta o completa (véase el gráfico 10 A). Esto último podría explicarse por las mayor cantidad de redes laborales que van construyendo a lo largo de su formación.

Además de la brecha que genera la situación de pobreza de los jóvenes y su nivel educativo, la tasa de participación laboral también difiere en función del sexo. Por ejemplo, las mujeres que alcanzan estudios terciarios, ya sea completos o incompletos, tienen 10 puntos porcentuales menos de participación laboral que los hombres, diferencia que aumenta con la situación de pobreza. Sin embargo, esta brecha aumenta a 46 puntos porcentuales entre quienes tienen un nivel básico de estudios y son pobres (véase el gráfico 10 B). Cabe mencionar que estas diferencias pueden explicarse por las diferencias en el tiempo total destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población, pero también a que las mujeres suelen estar ocupadas en trabajos no remunerados asociados a las tareas del hogar y también al cuidado de otras personas (Bango, 2020). En particular, en gran medida esto se debe a la mayor carga que tienen las mujeres de responsabilidad del cuidado, tanto de menores de edad como de adultos mayores o personas en situación de discapacidad, y del trabajo doméstico no remunerado que surge a partir de la tradicional división sexual del trabajo. Esto es más relevante aún en hogares pobres donde las responsabilidades de cuidado recaen en los integrantes del hogar, pues no tienen los recursos suficientes para externalizar dichas tareas, sumado a contextos en los que hay ausencia de sistemas públicos que proporcionen estos servicios, lo que imposibilita conciliar el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo remunerado.

Adicionalmente, a partir de las encuestas de uso del tiempo para 15 países de América Latina¹⁰, se estima que las mujeres entre 10 y 24 años dedican en promedio 13,8 horas más que los hombres del mismo tramo de edad a las actividades de trabajo no remunerado, con la menor diferencia en el Brasil (6,4 horas) y la mayor en la Argentina (22,9 horas).

Gráfico 10
América Latina (16 países^a): tasa de participación laboral de jóvenes de 15 a 29 años, según situación de pobreza, nivel educativo, sexo y total, alrededor de 2019
(En porcentajes)



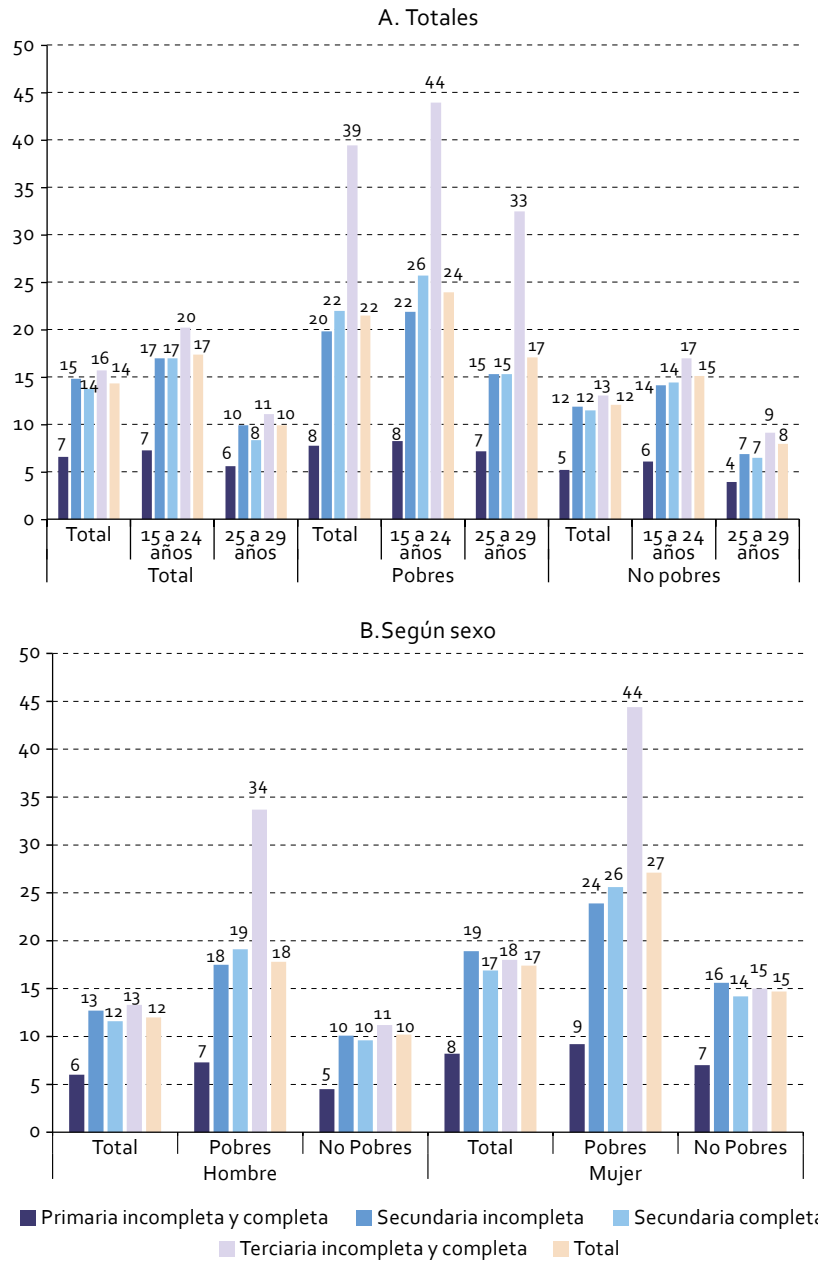
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Del mismo modo, la tasa de desocupación laboral de jóvenes por nivel educativo presenta brechas según la situación de pobreza en la que se encuentran y ello se agudiza cuando son personas que tienen un nivel superior de estudios ya sea completo o incompleto, alcanzando una diferencia de más de 25 puntos porcentuales con los no pobres (véase el gráfico 11). Ello indica que la economía de los países latinoamericanos no está logrando integrar a la fuerza de trabajo a las personas con niveles de estudios superiores y que se encuentran en situación de pobreza, lo que podría agudizar dicha situación. Además, se presentan brechas de género importantes. En el caso de las mujeres en pobreza, se visibilizan brechas de alrededor de 5 puntos porcentuales respecto de los hombres en la misma condición para todos los niveles educativos, exceptuando el nivel terciario donde la brecha es 1,3 veces más alta. En cambio, entre mujeres y hombres no pobres no se observan brechas importantes.

¹⁰ Los países considerados en la estimación son: Argentina (2013), Brasil (2017), Chile (2015), Colombia (2017), Costa Rica (2017), Ecuador (2012), El Salvador (2017), Guatemala (2017), Honduras (2009) y México (2019).

Gráfico 11
América Latina (16 países^a): tasa de desocupación laboral de jóvenes, según situación de pobreza, nivel educativo, sexo y total, alrededor de 2019
 (En porcentajes)

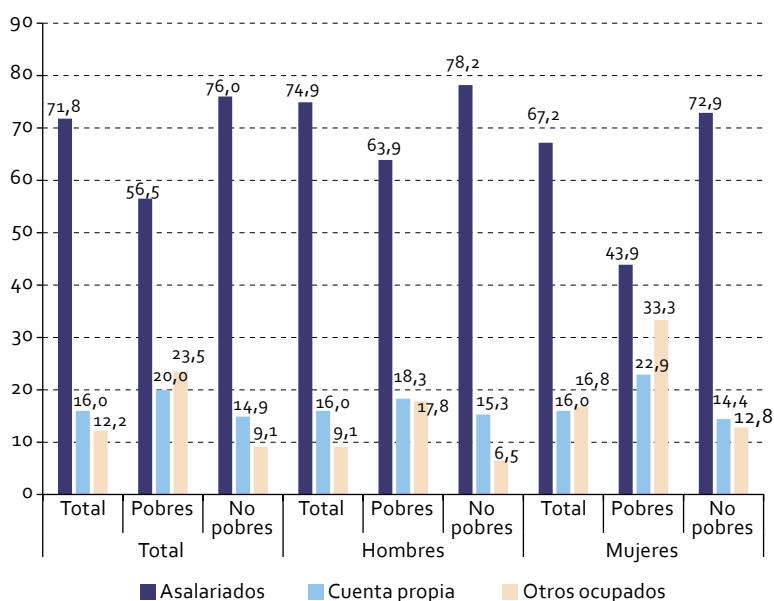


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Estas brechas son reforzadas por el tipo de empleo al que acceden los jóvenes. En el gráfico 12 se observan marcadas diferencias entre la situación de los asalariados y aquellos jóvenes que trabajan por cuenta propia, lo que permite aproximarse a la importancia de que esta población transite a empleos de más calidad donde puedan contar con estabilidad y seguridad social (CEPAL/OIT, 2021). En especial, entre las mujeres hay una mayor proporción de personas que no son asalariadas ni trabajan por cuenta propia, por lo que posiblemente

se desempeñan en otros trabajos informales. Esa situación aumenta de manera considerable en el caso de las mujeres pobres, alcanzando un 33,3%. Las condiciones de informalidad, es decir contratos de trabajos donde no se realizan las contribuciones para la seguridad social, afectan principalmente a los jóvenes (CEPAL, 2021a).

Gráfico 12
América Latina (16 países^a): tasa de ocupación de jóvenes entre 15 y 29 años asalariados y por cuenta propia, según sexo, nivel de pobreza, y total, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

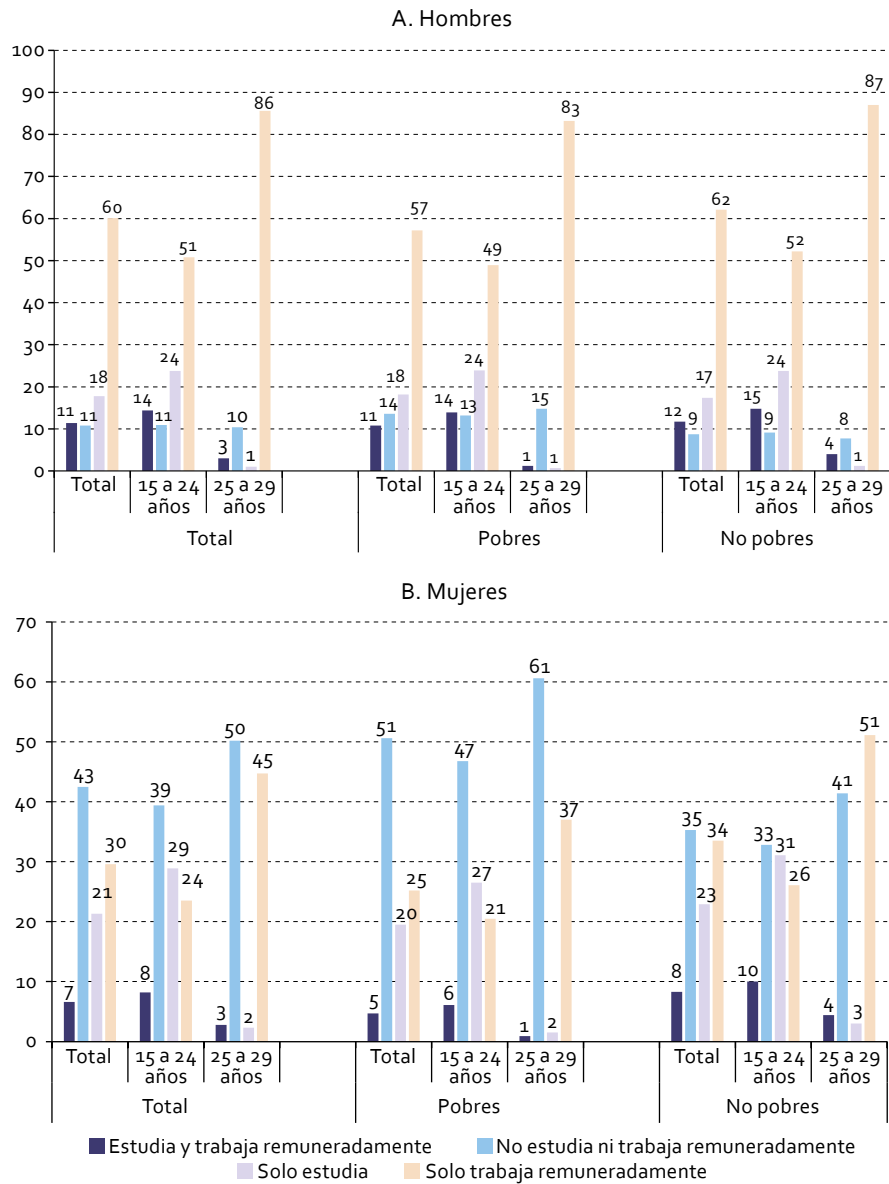
Otro aspecto relevante de la transición entre la escuela y el trabajo es que los jóvenes pueden comenzar actividades remuneradas mientras continúan con sus estudios. En América Latina pareciera que los factores más relacionados con la decisión de trabajar y estudiar al mismo tiempo son la participación en la economía familiar, que suele no ser remunerada, la necesidad del hogar de contar con ingresos monetarios complementarios que a su vez permitan cubrir los costos de estudiar, financiar los gustos personales y contar con mejores antecedentes para la inserción laboral posterior (CEPAL/OIT, 2017). La actividad que realicen los jóvenes estará condicionada por la edad, el sexo, la situación de pobreza y también la zona en que residen.

En los gráficos 13 y 14 es posible identificar claramente la transición hacia el mundo laboral en cuanto a que cuando se cambia del tramo de edad de 15-24 años a 25-29 años la proporción de jóvenes que estudia casi desaparece independiente de la condición de pobreza, el sexo o del territorio.

La proporción de población joven que no está asistiendo a un establecimiento educativo ni está ocupada en el mercado de trabajo es alta para aquellos en situación de pobreza, particularmente, para las personas jóvenes en el tramo de 25 a 29 años y para las mujeres en todos los tramos de edad (véase el gráfico 13). Este es un tema de gran preocupación en la región, frecuentemente destacado tanto por parte de analistas como de formuladores y gestores de políticas públicas. La CEPAL ha caracterizado este fenómeno como una de las manifestaciones más agudas de la exclusión que enfrenta la juventud, en el que se unen factores tanto estructurales como coyunturales. Para diseñar políticas y programas que respondan a las realidades de determinados grupos, es útil identificar a qué se dedica la población joven que no estudia ni trabaja de forma remunerada. En el gráfico 14, se aprecia que la principal actividad realizada por

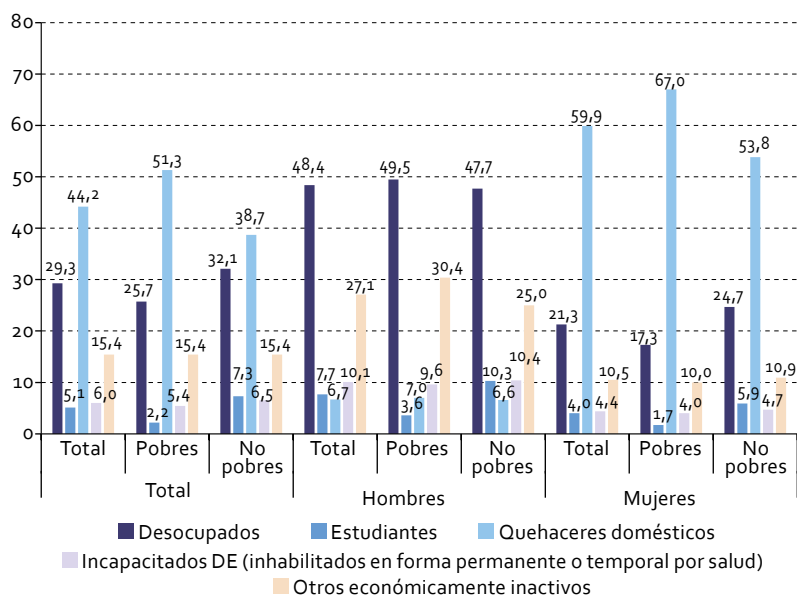
las mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan de forma remunerada es el trabajo doméstico, mientras que los hombres se encuentran desocupados o inactivos. En términos totales, sin importar la zona en que resida la persona, la mitad o más de los hombres jóvenes sólo trabaja de manera remunerada mientras que las actividades realizadas por las mujeres sí cambia según el lugar de residencia. En zonas rurales predominan las mujeres que no trabajan de manera remunerada ni estudian con un 43% (contra un 7% que estudia y trabaja de forma remunerada); mientras que en zonas urbanas un tercio solo trabaja, el segundo tercio solo estudia, el 27% no estudia ni trabaja y el 11% realiza ambas actividades en simultáneo.

Gráfico 13
América Latina (16 países^a): condición de actividad de jóvenes, según si estudian y/o trabajan, sexo, tramo de edad, situación de pobreza y total, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico 14
América Latina (16 países^a): condición de actividad de jóvenes por sexo,
condición de pobreza y total, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Asimismo, existen fuertes brechas entre las mujeres jóvenes madres y quienes aún no lo son. Entre las mujeres jóvenes que aún no han tenido hijos, la mitad sigue estudiando (el 40% sólo estudia y el 11% adicional concilia estudios con trabajo remunerado) y el 25% de ellas no está estudiando ni ocupada en el mercado de trabajo. En contraste, el 43% de las mujeres jóvenes que ya han sido madres no están estudiando ni ocupadas en el mercado de trabajo, el 41% está ocupada en el mercado laboral y tan solo el 17% permanece en la escuela (Abramo y otros, 2021).

Cuando además se combina la brecha de género con las desigualdades étnico-raciales, la proporción de mujeres afrodescendientes que no están estudiando ni trabajando es mayor al de los hombres en todos los casos y mayor a la de las mujeres no afrodescendientes, excepto en los casos de la Argentina, Honduras, Nicaragua y Panamá donde el porcentaje de mujeres no afrodescendientes que no estudia ni están ocupadas en el mercado de trabajo es mayor (CEPAL/UNFPA, 2020).

Las razones que explican que existan jóvenes que no estudian ni trabajan son variadas. Además de las barreras estructurales para la inserción laboral, a este problema contribuyen las deficiencias de los sistemas de cuidado y de las políticas de conciliación entre el trabajo, el estudio, las responsabilidades familiares y la vida personal; la desconexión de la oferta educativa con sus intereses, lo que se traduce en desmotivación; y la posibilidad de contar con un mayor tiempo de búsqueda hasta encontrar un trabajo que cumpla sus expectativas financieras y de crecimiento personal (Abramo y otros, 2021; CEPAL/UNFPA, 2020). Finalmente, vale señalar que la población juvenil enfrenta brechas en distintos ámbitos, no solo en educación y empleo, sino también en salud, participación, cultura y violencia (véase el recuadro 2), por lo que es importante incorporar estos aspectos cuando se analiza la situación de este grupo en el mercado laboral.

Recuadro 2**Situación de violencia en jóvenes entre 15 y 29 años**

En América Latina y el Caribe, los jóvenes se encuentran expuestos a altas tasas de violencia. Sobre la base de datos del Latinobarómetro 2018 que levanta información de 18 países^a, en promedio una de cada cuatro personas es víctima de un crimen en la región (75,8%), con tasas de victimización por sobre el 20% en la mayor parte de los países y por sobre 30% en el Perú (35,8%) y México (32,9%).

A partir de la misma fuente de información, la CEPAL (Soto, 2021) presenta un análisis que incluye violencia intrafamiliar contra mujeres, *bullying*, violencia por pandillas y violencia en las calles. Al respecto se señala que las personas de entre 16 y 25 años se enfrentan en mayor medida a violencia en las calles (34,1%), violencia por pandillas (26,9%) o *bullying* 23,2(%), entendido como intimidación, acoso, abuso, hostigamiento y victimización reiterado. Además, existe violencia intrafamiliar contra mujeres que alcanza niveles de 25,4% en el caso de jóvenes que tienen entre 16 y 25 años. Asimismo, son las mujeres las más propensas a ser víctimas de violación o abuso sexual y recibir violencia verbal o psicológica, mientras que los hombres jóvenes suelen estar más expuestos a violencia física o lesiones intencionales.

Otro elemento asociado a la violencia y vinculado a la salud mental de los jóvenes, es el tema del suicidio que representa la tercera causa de muerte de este grupo de edad, especialmente entre los 20 y 24 años, y que suele estar motivados por el acoso escolar, ciberacoso, eventos traumáticos, violencia doméstica, violencia armada, accidentes o asaltos violentos. Sobre la base de datos de la OMS 2020, el país con mayores tasas de suicidios por cada 100 mil habitantes es el Salvador con más de 25 por cada 100 mil habitantes entre 20 y 29 años, seguido por Nicaragua, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Haití que tienen tasas entre 20 y 25 por cada 100 mil habitantes, mientras que aquellos con menores tasas son Honduras y Guatemala con menos de 5 por cada 100 mil habitantes.

Fuente: Soto (2021) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america-latina-caribe>; Presentación de los resultados principales del Latinobarómetro, 2018-2019, [en línea] https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018_19_Regional_Mid-Fieldwork_Preliminary_Report_053019.pdf.

^a Los países considerados en el Latinobarómetro 2018 son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

D. Impactos de la pandemia del COVID-19 en la educación, el mercado laboral y los ingresos

Mediante el distanciamiento físico, las cuarentenas y el confinamiento de las personas en sus hogares, los gobiernos buscaron controlar la expansión de la pandemia y sus posteriores rebrotes. Sin embargo, estas medidas sanitarias provocaron efectos en el ámbito de la economía, el trabajo y la educación, tales como la suspensión de las actividades económicas, el cierre de empresas, la pérdida de puestos de trabajo, la disminución de la población activa y el incremento del abandono o deserción escolar. La combinación de la interrupción de la educación y formación con las mayores tasas de desempleo y menores tasas de ocupación agravan la situación actual de los jóvenes en los países latinoamericanos y, por lo tanto, pone en jaque su situación futura.

En el ámbito del trabajo y de la educación, la pandemia generó 140 millones de empleos perdidos, la interrupción de la escolaridad presencial afectó a 167 millones de estudiantes y 66,2 millones de hogares no cuentan con conexión a Internet (CEPAL, 2021b). Además, la OIT estima una precarización del trabajo asociado a una mayor informalidad que afectará particularmente a la población joven (CEPAL/OIT, 2020). Asimismo, los efectos de esta crisis pueden ser aún más importantes y permanentes si no se revierten los aumentos en malnutrición infantil y la deserción escolar (Lustig y Tomassi, 2020).

De esta manera, el contexto de pandemia conlleva riesgos adicionales y específicos para los niños, niñas y adolescentes al afectar de manera directa los espacios de protección habituales como la escuela (en donde, por ejemplo, se les entrega alimentación escolar y otros servicios), al paralizar el funcionamiento de los jardines infantiles y disminuir el uso del tiempo libre y de espacios para recrearse (espacios deportivos y de entretenimiento). Otro riesgo que aumenta exponencialmente son los casos de

violencia doméstica (CEPAL/UNFPA, 2020; UNFPA, 2020). Las y los jóvenes resultan afectados también por la falta de acceso a la información, a servicios de salud y reproductivos, y espacios de orientación que los apoyen no solo en términos educacionales sino también socioemocionales, lo que, por ejemplo, podría provocar un aumento de embarazos en adolescentes (OIG, 2020).

La interrupción de la educación, debido a la falta de alternativas de enseñanza a distancia y agravada por la falta de acceso a equipos e Internet de calidad, a su vez puede generar déficits significativos en la formación de niños, niñas y adolescentes vulnerables, dificultando la conclusión de sus trayectorias educativas y el acceso a oportunidades de trabajo decente en el futuro. Por una parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) al 30 de marzo de 2020 registraba más de 1.450 millones de estudiantes afectados en el mundo y el cierre de 167 escuelas¹¹. Para el caso de América Latina y el Caribe, se estima que más de 160 millones de estudiantes matriculados se vieron afectados por el cierre de escuelas¹² (CEPAL/UNESCO, 2020). Cifra similar es publicada por el Banco Mundial, indicando que los impactos de la pandemia por el cierre de escuelas afectaron a más de 170 millones de estudiantes de la región, siendo el más extenso en el mundo¹³. Además, la "pobreza por aprendizaje"¹⁴ podría incrementarse un 20%, lo que significa que 2 de cada 3 estudiantes en educación secundaria no serían capaces de leer o comprender textos de extensión moderada, y considerando 10 meses de cierre en las escuelas se estima una pérdida de 1,3 años de escolaridad ajustados por la calidad del aprendizaje lo que, combinado con las amplias brechas en los resultados educativos entre estudiantes, devela patrones regresivos de acceso y calidad de la educación que podrían tener efectos permanentes y a largo plazo sobre el capital humano de los jóvenes, profundizando las desigualdades y aumentando los niveles de pobreza (Banco Mundial, 2021).

Por otra parte, el cierre de las escuelas también ha tenido efectos en la comunidad educativa y en las dinámicas familiares, económicas y sociales de los hogares en que residen jóvenes en edad escolar. Uno de los desafíos más importante que han tenido que enfrentar los jóvenes y sus familias es la adaptación ante el uso de tecnologías tanto en el sistema educativo como en el mundo del trabajo. En el sistema educativo, las herramientas digitales se han introducido como la nueva manera de enseñar en tiempos de pandemia, lo que tiene efectos sobre los vínculos, pero también sobre los ingresos de los hogares que requieren invertir en equipamiento que no tenían (computadora, Internet y espacio de estudio, entre otros). Ante eso, Acevedo y otros (2020b) plantean que existen dos canales de transmisión del COVID-19 hacia la educación:

- i) Canal académico: asociado a las desigualdades de la oferta educativa (características de las escuelas, modos y modelos de aprendizaje); el entorno de aprendizaje (equipamiento, acceso a Internet, espacio físico para estudiar, disposición y apoyo de los padres); y las diferencias de capacidades de los estudiantes. Por ejemplo, a partir de las encuestas de hogares, calculan que solo 16% de los hogares más pobres tiene computadora y 23% tiene acceso a Internet, mientras que en el caso de los hogares ricos la proporción alcanza el 68% y 74%, respectivamente. Además, en promedio el 57% de los estudiantes de siete países de América Latina tiene una computadora portátil; poseen niveles inferiores de equipamiento que los países de la OCDE y el cuartil 1 tiene brechas entre 9 y 20 puntos porcentuales con el cuarto cuartil en el uso de Internet para las actividades escolares (CEPAL/UNESCO, 2020). En términos de grupos etarios, los jóvenes son los que tienen menor conectividad junto con los adultos mayores (CEPAL, 2020c).

¹¹ Véase [en línea] <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>, consultado el 24 de agosto 2021.

¹² Según datos del Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes (CIMA), 53% corresponde a estudiantes de educación secundaria y terciaria. Véase [en línea] https://cima.iadb.org/regional-overview/context/affected_learners, consultado el 24 de agosto 2021.

¹³ El Banco Mundial estima que se habrían perdido en promedio 159 días de clases presenciales de acuerdo al año calendario 2020, y si se considera como sustituto la instrucción a distancia los días perdidos netos serían 52 (Banco Mundial, 2021).

¹⁴ Según el Banco Mundial (2019), "la "pobreza de aprendizaje" tiene en cuenta la proporción de niños que han sido privados de aprendizajes o no alcanzan un nivel mínimo de comprensión lectora (ODS 4.1.1b), como se mide en las escuelas, y/o están privados de escolaridad, definido tanto en términos de acceso como de flujo, medido según la cuota de niños que no asiste a la escuela o que tienen distorsión edad-grado significativa.

- ii) Canal económico: se refiere a cómo los cambios en el sistema educativo repercuten en los niveles de empleo e ingresos de los hogares a lo largo del tiempo, ya que los gastos educativos aumentan y se generan transiciones forzosas al mercado laboral para que los jóvenes apoyen con medios de subsistencia a su hogar, desincentivando así la asistencia a la escuela. Al menos 1,2 millones de niños, niñas y jóvenes de América Latina y el Caribe podrían quedar excluidos de la escuela, en un contexto en que la exclusión educativa era preocupante previo a la pandemia, particularmente en la secundaria donde, en promedio, el 18% de los jóvenes entre 15 y 17 años de la región no asistía a la escuela y existía una brecha de 17 puntos porcentuales entre pobres y no pobres (Acevedo y otros, 2020a).

Por lo tanto, ante las soluciones del sistema educativo para asegurar la continuidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, los hogares que se encuentran en situación de pobreza se enfrentan a una complejidad adicional, lo que podría aumentar las brechas entre jóvenes pobres y no pobres cuando ingresen al mercado laboral. Para medir el efecto a largo plazo, Székely y Karver (2020) construyen un panel sintético de 18 países para un período de 30 años, lo que les permite estudiar en el tiempo variables educativas y laborales en distintas cohortes. Sus estimaciones indican que a nivel regional 2,7 millones de jóvenes no trabajarían ni estudiarían producto de la pandemia, siendo Bolivia (Estado Plurinacional de) (52%), el Perú (51%) y el Ecuador (42%) los países que presentan incrementos más elevados, y la capacidad de encontrar trabajo se verá mermada. A largo plazo, las consecuencias durarían dos décadas y el impacto en el salario podría ser una reducción de 6,1% respecto al salario promedio.

De esa manera, los efectos de la pandemia del COVID-19 se trasladan desde la escuela al mundo del trabajo, lo que a su vez amplifica los efectos negativos que se han producido en este. En términos de los indicadores laborales, disminuye la tasa de ocupación y aumentan la desocupación, la precariedad laboral y la informalidad en el trabajo, afectando especialmente a los grupos más vulnerables a los shocks de empleo, es decir, población en pobreza, mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas. Eso repercute directamente en el acceso a la protección social. En el marco del COVID-19, en el segundo trimestre 2020 se alcanzó la mayor tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años (26,6%), recuperándose hacia el cuarto trimestre 2020 donde cae a 24,5% (tres veces más que la tasa de desocupación registrada para las personas entre 25 y 60 años para el mismo periodo) pero con escenarios diversos según los países. Costa Rica se destacó por alcanzar más del 40% de sus jóvenes activos desocupados, mientras que México se mantuvo más o menos estable alrededor de 7%. A finales de 2020, la población activa femenina era 3 puntos porcentuales inferior al año 2019 y la tasa de desocupación alcanzaba 12,3% (CEPAL, 2021a).

En cuanto a la trayectoria laboral juvenil, los impactos son elevados y podrían ser de mediano y largo plazo, ya que al estar excluidos de la escuela y del mundo del trabajo tendrán menos conocimientos y experiencia para competir con los adultos. El uso de la tecnología no solo en el sistema educacional, sino que también en el mercado laboral se incrementó de manera explosiva. Entre el primer y segundo trimestre de 2020, el uso de soluciones de teletrabajo aumentó un 324% y la educación en línea más del 60% (CEPAL, 2021a). La digitalización de la economía trae consigo oportunidades y desafíos en cuanto a la autonomía económica de la mujer, las brechas de acceso a Internet para el teletrabajo y los mayores costos que deben asumir los hogares (CEPAL, 2021b). Además, se debe tener precaución con los nuevos trabajos informales que se generan a partir de las plataformas digitales, por lo que será necesario no perder de vista una recuperación con trabajo decente en que se respeten las normas, principios y derechos fundamentales en el mercado laboral, asegurando que los nuevos empleos creados y la recuperación esté acompañada de empleos dignos y protección social, lo que será más importante considerando que los jóvenes ocuparán una proporción importante de estos empleos digitales (CEPAL/OIT, 2021). Ante este contexto es importante recordar que la Agenda 2030 para el Desarrollo establece como octava meta el trabajo decente como una de las claves para construir trayectorias de inclusión laboral para los jóvenes.

Por otra parte, la pandemia afecta la calidad de los empleos. Los resultados del estudio de Filippo, Flores y Székely (2021) diferencian los efectos de la pandemia con aquellos que se generan durante el periodo de recuperación posterior, observando que en este último se acelera la informalidad, se presenta un aumento de los empleos a tiempo parcial y una recuperación más rápida para hombres que para

mujeres. Asimismo, podría significar un aumento de la desafiliación a sistemas de pensiones entre las personas ocupadas debido a la mayor proporción de personas jóvenes empleadas en el sector informal lo que es preocupante considerando que alrededor de 2019, la mitad de la población joven de 25 a 29 años ocupados está afiliada o cotiza a un sistema de pensiones, cifra que, en promedio para 18 países de América Latina¹⁵, se reduce para los jóvenes de entre 20 y 24 años (41,6%) y para aquellos de 15 a 19 años (17,9%) (Soto, 2020). Esta situación podría estar asociada a normativas y prácticas laborales que tienden a la flexibilización de contratos, promoción del *outsourcing* y mayor rotación de empleo (Soto, 2020).

Además de los efectos visibles a través de los indicadores utilizados con más frecuencia para evaluar el mercado del trabajo, la pandemia genera presiones tan fuertes sobre la economía que implican transformaciones al funcionamiento de ciertos sectores, introduciendo nuevas dinámicas asociadas principalmente a la propagación y aceleración de la economía digital, ampliando el sector de los cuidados y del trabajo doméstico, usualmente no remunerados, y amplificando las desigualdades que ya existían en el mercado laboral hacia los y las jóvenes.

Estos factores se conjugan y generan una desarticulación entre las aspiraciones de los jóvenes y las oportunidades laborales. En una encuesta telefónica realizada por la OIT en 2016, a pesar de que el 69% de los jóvenes indicaba querer trabajar por cuenta propia, solo el 10% lo hacía, lo que se conjuga con los efectos negativos de la pandemia sobre las posibilidades de capacitarse o la desmotivación producida por empleos poco satisfactorios o con condiciones más bien precarias (CEPAL, 2021a).

Además, la pandemia afecta de manera especial a las mujeres, ya que son las principales encargadas del cuidado, labor que aumentó durante la pandemia en gran medida debido al cierre de las escuelas y centros de recreación para niños y niñas, así como a la necesidad de contar con apoyo para los cuidados de las personas mayores y enfermos crónicos que ven reducida casi por completo su movilidad y acceso regular a las visitas de cuidadoras, generando nuevas necesidades de cuidado. Según la OIT (2020a), las trabajadoras domésticas de América Latina y el Caribe fueron más impactadas que el promedio mundial en 30 puntos porcentuales, ya que 69% de ellas se vieron afectadas por las medidas de confinamiento, experimentando una reducción en sus ingresos, jornadas de trabajo y la pérdida de sus empleos (CEPAL/UNFPA, 2020). Esto afecta de sobremanera a las mujeres afrodescendientes debido a que son más del doble que las mujeres no afrodescendientes que realizan trabajo doméstico en la región. En particular, en el Brasil se observa esta desigualdad étnico-racial entrecruzada con sexo, donde estas tareas se intensificaron particularmente entre las mujeres afrodescendientes quienes declararon que en pandemia aumentaron el número de horas o responsabilidades asociadas al cuidado diario de personas. Asimismo, se evidencia que empeora la división sexual asociada al quehacer doméstico, generando desbalances entre el trabajo doméstico, las tareas de cuidado y otros trabajos que sí pudiesen ser remunerados (CEPAL/UNFPA, 2020).

Por ejemplo, en México, a partir de la encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) levantada en pandemia en 2020, se estima que la pandemia tiene efectos sobre la trayectoria de empleo de las mujeres asociado tanto con el impacto en los sectores económicos donde se concentra la mano de obra femenina (turismo, restaurantes y servicios sociales diversos) como con el aumento de la demanda por trabajo doméstico y de cuidado, combinado con factores culturales y tecnológicos (Filippo, Flores y Székely, 2021). En especial, esto afecta de manera desigual a la población, y es lo que ocurre en el Brasil, donde, según datos de la Encuesta Nacional Permanente de Hogares (PNAD continua), en el primer trimestre 2020, 78.000 niños, niñas y adolescentes se encontraban trabajando en servicio doméstico, de los cuales el 65% eran afrodescendientes, a pesar de que está prohibido por las leyes del país (CEPAL/UNFPA, 2020).

En el recuadro 3 se presentan algunos resultados acerca de las preocupaciones, situación y percepciones de las y los jóvenes en los ámbitos de la educación y el empleo.

¹⁵ Los 18 países considerados son Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Nicaragua, Uruguay (urbano) y Venezuela (República Bolivariana de). Las personas ocupadas incluyen solo asalariados de la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

Recuadro 3
Resultados de la encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del contexto de la Pandemia del COVID-19

El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe y los miembros del Equipo de Trabajo Interagencial sobre Juventud para América Latina y el Caribe realizaron una encuesta en línea entre el 4 de mayo y el 11 de junio de 2020 a adolescentes y jóvenes de entre 15 y 29 años con el objetivo de conocer sus vivencias y opiniones con relación a la pandemia de COVID-19, así como sus inquietudes actuales y futuras. Se obtuvieron respuestas de 7.751 adolescentes y jóvenes de 39 países de la región.

Mediante la encuesta se identificó que la pandemia ha generado en las personas jóvenes de la región una serie de preocupaciones e incertidumbres relacionadas con su bienestar actual y futuro. Por ejemplo, 1 de cada 5 jóvenes teme por su situación educativa (continuidad, retrasos, abandono de estudios para trabajar), preocupación que se concentra en el grupo de edad de 15 a 19 años (26,8%) y en las personas jóvenes indígenas (19,4%). Al momento de la encuesta, 4 de cada 10 jóvenes estudiaba a tiempo completo, siendo esta cifra mayor entre adolescentes; mientras que las personas jóvenes afrodescendientes e indígenas son las que menos se encontraban estudiando.

Por otro lado, más de 1 de cada 4 jóvenes expresa preocupación sobre su situación financiera o la de su familia, en particular en el caso de jóvenes en el grupo de edad de 25 a 29 años. Asimismo, este rango etario es el que más teme perder el empleo o no poder encontrar uno. De acuerdo con los resultados de la encuesta, la pandemia ha tenido un impacto negativo sobre las trayectorias laborales de las personas jóvenes, donde casi 1 de 3 jóvenes reportaron un empeoramiento en su situación laboral (ya sea porque perdió el empleo, se le suspendió el contrato o experimentó una reducción en su jornada), siendo mayor el porcentaje en las personas jóvenes indígenas (35,3%). También un importante porcentaje de personas jóvenes con discapacidad que respondieron la encuesta, señalaron que estaban desempleadas y buscando empleo desde antes de la llegada del COVID-19 a la región. Finalmente, 45% de jóvenes reportan un aumento en su carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, particularmente mujeres jóvenes y aquellos en el tramo etario de 20 a 24 años.

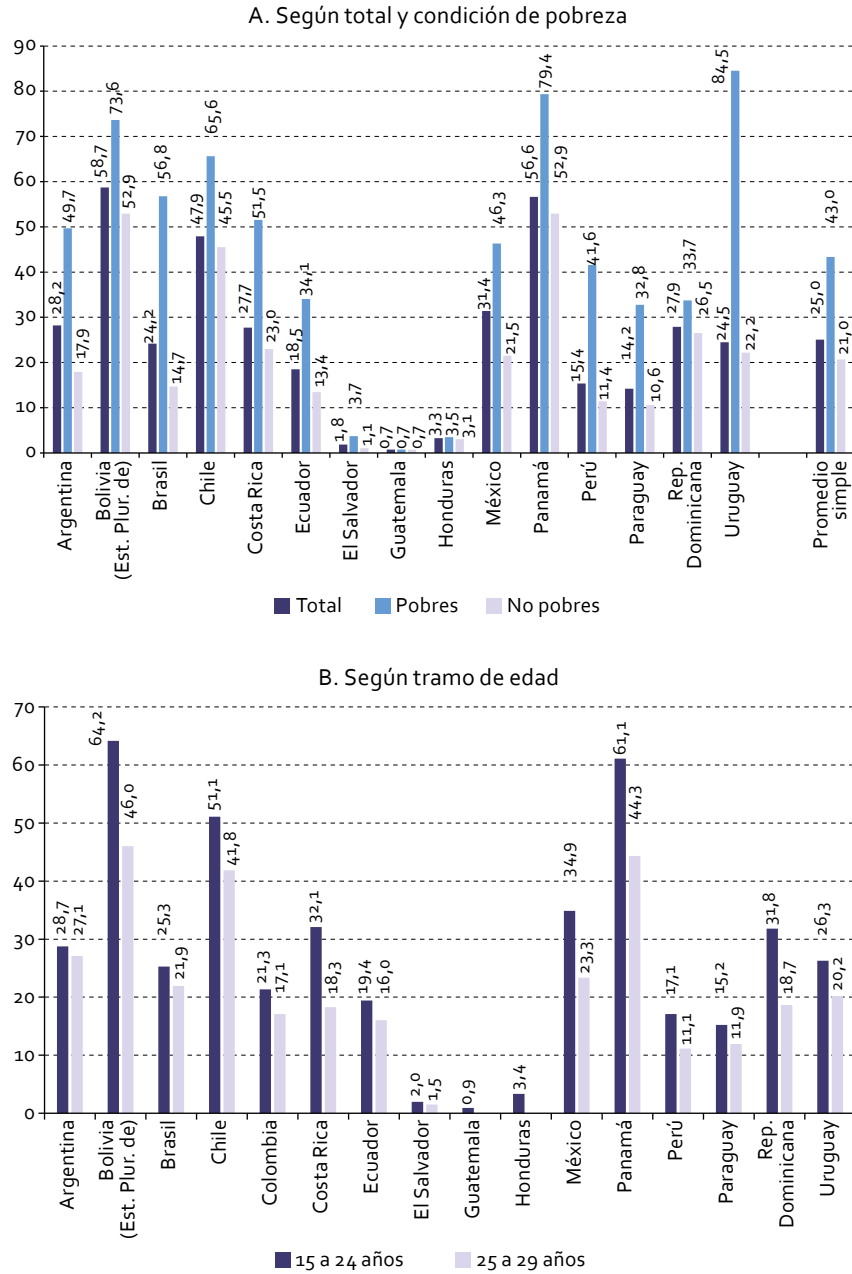
Fuente: CEPAL (2021c); CEPAL (2020), Presentación preliminar de resultados [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/ppt_dia_internacional_de_la_juventud_2020.pdf.

E. Jóvenes que viven en hogares que reciben transferencias monetarias no contributivas

Las decisiones de las y los jóvenes asociadas con el ingreso al mercado laboral y las características del empleo por el que optan dependen, como se ha mencionado a lo largo de esta sección, principalmente de su entorno próximo y de sus características personales. En particular, en los países latinoamericanos la situación socioeconómica del hogar en que reside constituye un factor clave en esa decisión.

En ese sentido, las transferencias monetarias no contributivas pueden jugar un rol importante en las trayectorias iniciales de los jóvenes en el mercado laboral, así como para compatibilizar el trabajo y los estudios, en cuanto complementan los ingresos del hogar y reducen las presiones que podrían existir para que los jóvenes encuentren trabajo remunerado, independiente de la calidad del empleo. Aún más, cuando estas son recibidas en mayor medida por los hogares pobres (véase gráfico 15), el mero hecho de recibir estos aportes no significa que estos logren generar los incentivos correctos en las decisiones laborales de los jóvenes. Es necesario, también, que los montos entregados sean suficientes. Una forma de medir el nivel de adecuación de los montos es compararla con la línea de la pobreza. El resultado de ese ejercicio se presenta en el gráfico 16, en el que se aprecia que en todos los países con la excepción de Guatemala estos aportes cubren la canasta básica de bienes a partir de los cuales se define la línea de pobreza respectiva para cada país. En la mayoría de los países no se identifican diferencias significativas del monto promedio según el sexo, siendo excepción los casos de Guatemala, donde los hogares con mujeres jóvenes reciben en promedio 40 dólares más que en aquellos hogares con hombres jóvenes, y del Brasil y Honduras, donde los hogares con hombres entre 15 y 24 años reciben 12 y 14 dólares adicionales, respectivamente, que aquellos integrados por mujeres del mismo tramo de edad.

Gráfico 15
América Latina (16 países^a): hogares receptores de transferencias monetarias no contributivas^b
integrados por jóvenes de 15 a 29 años respecto del total de hogares que reciben
transferencias monetarias no contributivas, alrededor de 2019
(En porcentajes del total)

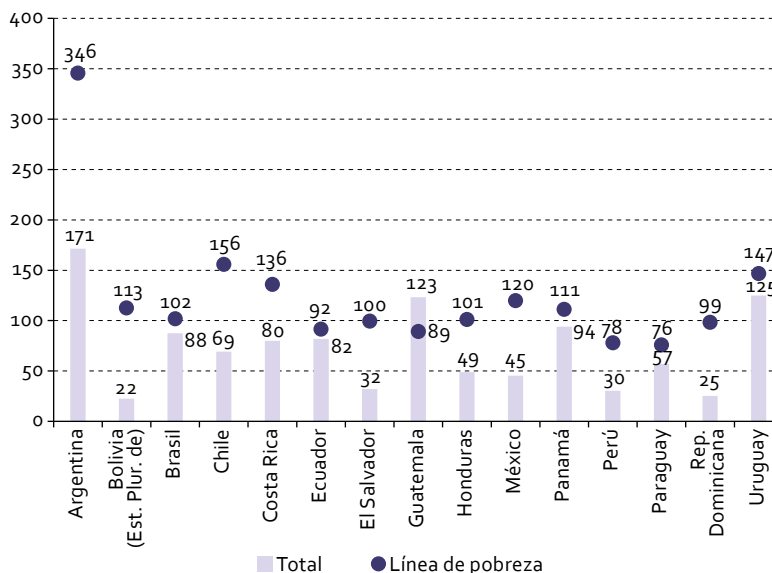


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHO).

^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b El listado de las transferencias monetarias no contributivas que se incluyeron a nivel del hogar de los receptores, se encuentra en el cuadro A1 del anexo. Asimismo, los datos desagregados por condición de pobreza, sexo y tramos de edad, se encuentran en el cuadro A2 del anexo.

Gráfico 16
América Latina (15 países^a): monto promedio recibido por hogares destinatarios de transferencias monetarias no contributivas^b en que residen jóvenes de 15 a 29 años, alrededor de 2019
(En dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2021 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

Nota: Se utilizó la tasa de cambio mensual promedio anual publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para los años respectivos de cada encuesta de hogares consultada.

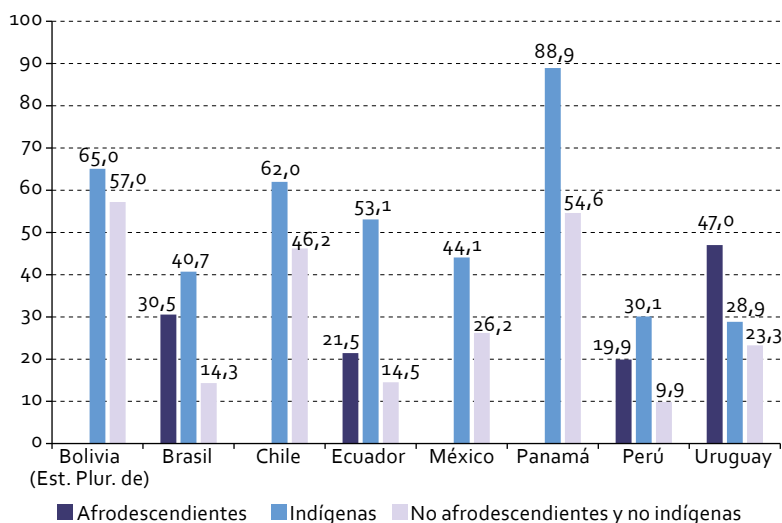
^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras, México (2018), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b El listado de las transferencias monetarias no contributivas que se incluyeron a nivel del hogar de los receptores, se encuentra en el cuadro A1 del anexo. Asimismo, los datos desagregados por condición de pobreza, sexo y tramos de edad, se encuentran en el cuadro A2 del anexo.

En los nueve países en los que fue posible desagregar los datos según etnia o raza, se observa que en todos los casos los hogares con integrantes indígenas o afrodescendientes reciben un porcentaje mayor de transferencias y esto es especialmente cierto en el caso de los pueblos indígenas, con la excepción del Uruguay donde 47% de los hogares afrodescendientes reciben transferencias monetarias no contributivas mientras que ello ocurre en 29% en los hogares indígenas (véase el gráfico 17).

Sin embargo, los montos promedio recibidos por estos hogares son inferiores a la línea de pobreza de cada país. La excepción es Panamá, país en que los hogares con integrantes jóvenes indígenas reciben un monto promedio superior a la línea de la pobreza. Además, los montos entregados a hogares con integrantes afrodescendientes o indígenas son, en casi todos los países, menores cuando se comparan con los montos entregados a los hogares en situación de pobreza sin afrodescendientes o indígenas.

Gráfico 17
América Latina (8 países^a): hogares receptores de transferencias monetarias no contributivas^b, integrados por jóvenes entre 15 y 29 años, según raza o etnia, alrededor de 2019
(En porcentajes sobre el total)

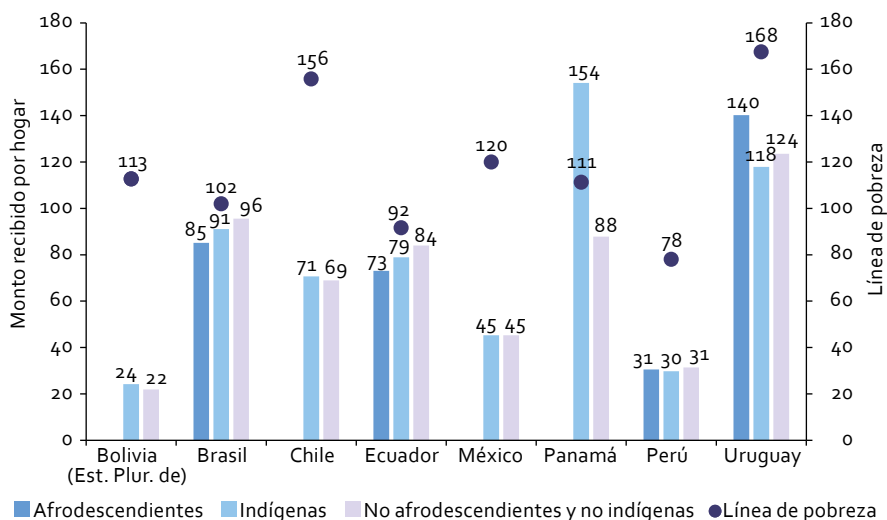


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Ecuador, México (2018), Panamá, Perú y Uruguay. Para los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México y Panamá no se cuenta con información de personas afrodescendientes.

^b El listado de las transferencias monetarias no contributivas que se incluyeron a nivel del hogar de los receptores, se encuentra en el cuadro A1 del anexo.

Gráfico 18
América Latina (8 países^a): monto promedio recibido por hogares destinatarios de transferencias monetarias no contributivas^b en que residen jóvenes de 15 a 29 años, según raza o etnia, alrededor de 2019
(En dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2021 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

Nota: Se utilizó la tasa de cambio mensual promedio anual publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para los años respectivos de cada encuesta de hogares consultada.

^a Promedio ponderado. Los países incluidos son: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), Brasil, Chile (2017), Colombia (2018), Ecuador, México (2018), Panamá, Perú y Uruguay. Para los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México y Panamá no se cuenta con información de personas afrodescendientes.

^b El listado de las transferencias monetarias no contributivas que se incluyeron a nivel del hogar de los receptores, se encuentra en el cuadro A1 del anexo.

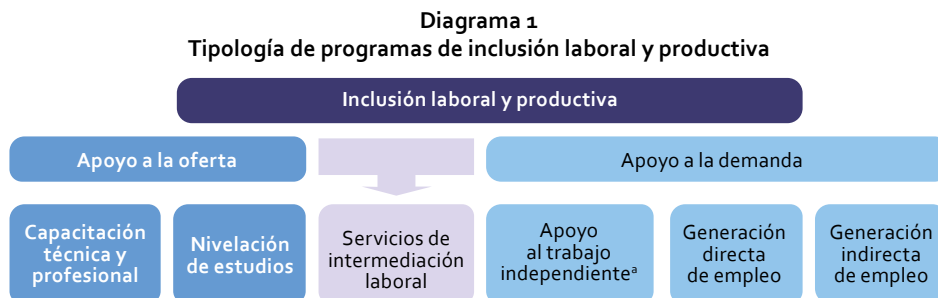
II. Programas de inclusión laboral y productiva para las y los jóvenes

Desde la protección social se han lanzado varios programas de inclusión laboral y productiva para jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Estos programas complementan las transferencias monetarias a las familias con niños y a las personas mayores, que por sí solas no logran romper el círculo vicioso de reproducción de la pobreza y que no atienden las distintas vulnerabilidades al desempleo o las brechas de acceso al trabajo decente de los adultos en edad de trabajar. Si bien existen programas de inclusión laboral y productividad dirigidos exclusivamente para jóvenes, una proporción importante de estos programas están dirigidos a la población general que se encuentra en edad de trabajar, por lo que para analizar cómo los programas de inclusión laboral y productiva son políticas pertinentes y necesarias para apoyar la inclusión y permanencia de los jóvenes en el mercado del trabajo es necesario también considerar estos programas más generales.

La finalidad principal de estos programas, generalmente implementados por los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social o realizados de manera intersectorial (por ejemplo, en articulación con los Ministerios de Educación o institutos y servicios nacionales de capacitación) (CEPAL/OIT, 2014), es proporcionar acceso a mecanismos de inserción en el mercado laboral y asegurar la sostenibilidad de este acceso, mediante acciones que conduzcan a la mejora de las condiciones de trabajo y al aumento de los ingresos laborales¹⁶. El reto no es menor, vistos los déficits educacionales y de formación técnico-profesional, la escasez de oportunidades laborales, en especial en determinados territorios y las brechas y barreras de género y étnico-raciales (CEPAL/OEA/OIT, 2011; CEPAL, 2016b; Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Las acciones de estos programas se pueden clasificar según la tipología presentada en el diagrama 1. Esta tipología considera por un lado los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo (aquellos que fomentan la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de educación primaria y, especialmente, secundaria), los programas que buscan ampliar la demanda laboral (apoyo al trabajo independiente con componentes de microcrédito, auto-empleo y emprendimiento, generación directa de empleo y generación indirecta de empleo), así como la vinculación entre oferta y demanda mediante los servicios de intermediación laboral.

¹⁶ Si bien se reconoce también la existencia de programas llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales y fundaciones privadas, así como la importancia de las políticas de apoyo a la agricultura familiar y a la economía solidaria, la recopilación sistemática de esas experiencias sobrepasa los límites de este documento.



Fuente: CEPAL/OIT (2014), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago.

^a Los componentes de apoyo al trabajo independiente a menudo incorporan medidas de capacitación, que son de apoyo a la oferta.

A. La trayectoria de los programas de inclusión laboral y productiva en América Latina y el Caribe

Según la información proveniente de la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, entre los años 2000 y 2020 en la región se habían implementado alrededor de 95 programas de inclusión laboral y productiva en 22 países de la región, de los cuales 73 estaban en operación en 2020³⁷ (véase el gráfico 19). A diferencia del caso de los programas de transferencias condicionadas y de las pensiones sociales, no es posible estimar la cantidad de participantes y el gasto anual de los programas de inclusión laboral y productiva para el conjunto de la región. Sin embargo, en el recuadro 4 se entregan algunos antecedentes con relación al gasto público.

Recuadro 4 Gasto público destinado a políticas del mercado de trabajo

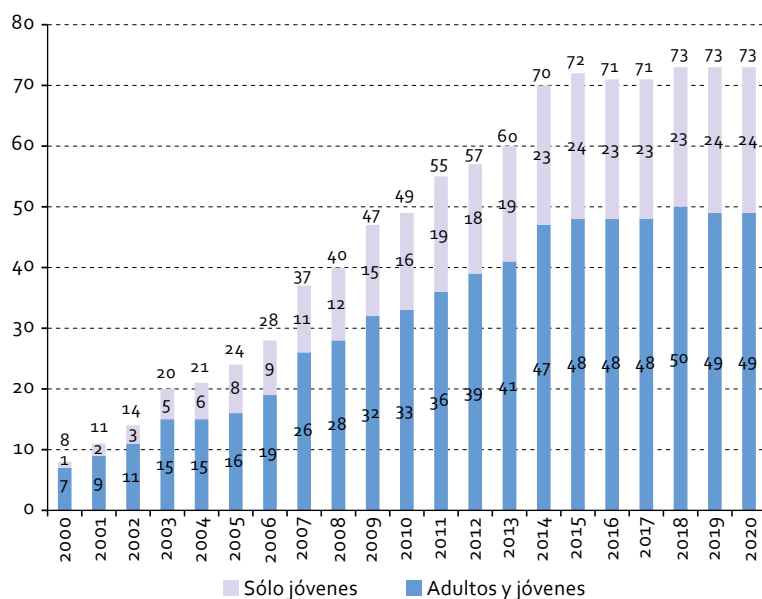
A diferencia del caso de los programas de transferencias condicionadas y de las pensiones sociales, no es posible estimar de manera agregada el gasto anual de los programas de inclusión laboral y productiva a nivel regional debido a la escasa disponibilidad y heterogeneidad de datos.

Una aproximación al financiamiento público de estos programas se encuentra en CEPAL (2021), donde se presenta una estimación del gasto público promedio destinado a políticas del mercado de trabajo para 13 países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En promedio, se estima que el gasto público de políticas del mercado de trabajo aumentó de 0,3% del PIB en 2019 a 0,9 % del PIB en 2020. Vale señalar que dicho ejercicio incluye también políticas denominadas "pasivas", como el seguro de desempleo y la jubilación anticipada, y no se enfoca exclusivamente en programas orientados a la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, se señala que, durante el año 2020, varios países priorizaron sus intervenciones con medidas de apoyo al ingreso de los desempleados (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana y el Uruguay), otros desarrollaron medidas de incentivos laborales (Argentina, Colombia y El Salvador), mientras que en menor medida se ha favorecido el apoyo al emprendimiento y medidas de creación directa de trabajo (México y Panamá) (CEPAL, 2021).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2021), *Panorama social de América Latina 2021*, inédito.

³⁷ Si bien la base de datos (véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bdip/>) busca ser lo más exhaustiva posible, puede haber más programas que aún no han sido registrados, como aquellos a nivel subnacional. Los programas analizados se actualizaron durante el primer semestre de 2021. De los 95 programas identificados para el periodo 2000-2020, 73 estaban siendo implementados en 2020; de estos, 24 eran exclusivamente dirigidos a jóvenes. Entre los programas de inclusión laboral y productiva para jóvenes que han concluido su operación, se encuentran el programa "Jóvenes con Futuro (2007-2012)" de la Argentina, el Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens del Brasil (2003-2007), el Jóvenes Rurales Emprendedores (2003-2015) de Colombia, la Beca mi primer empleo (2013-2018) de Guatemala y el Jóvenes con Prospera (previamente Jóvenes con Oportunidades) (2003-2019) de México.

Gráfico 19
América Latina y el Caribe (22 países^a): programas de inclusión laboral y productiva, 2000-2020
 (En número de programas)

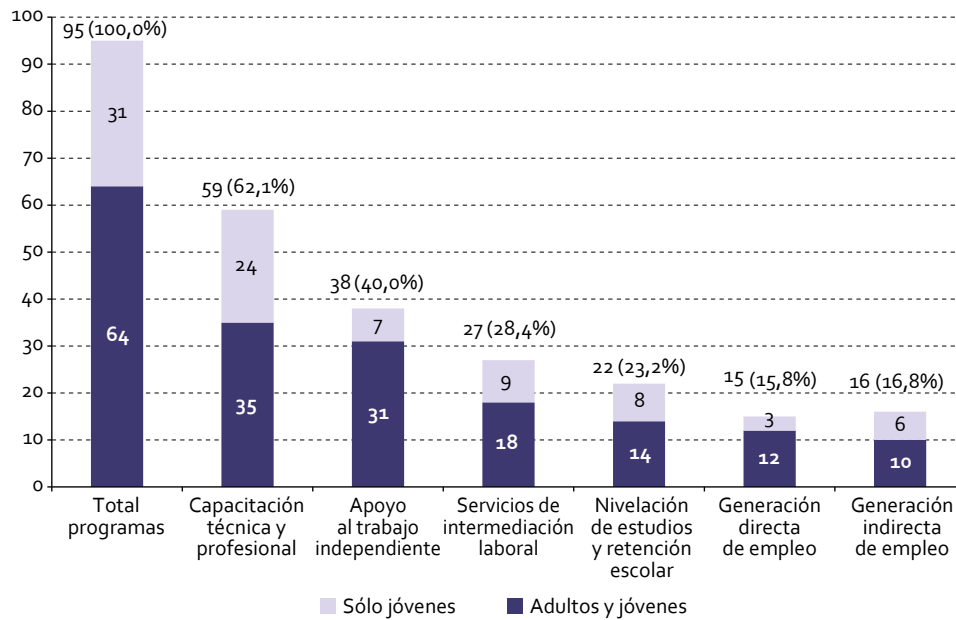


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

De los 95 programas analizados en el periodo 2000-2020, 31 están destinados exclusivamente a la población joven y el restante a la población en general (véase el gráfico 20). De estos, 24 programas incluyen acciones de capacitación técnica y profesional, seguidas por intermediación laboral (en 9 programas) y la nivelación de estudios (en 8 programas) (véase el gráfico 21). Asimismo, 37 programas tienen exclusivamente un ámbito de intervención, mientras los restantes 58 comprenden de 2 a 5 tipos de acciones. Ningún programa cubre la totalidad de los seis ámbitos señalados en la tipología. Igualmente, en la mayoría de los países de la región hay iniciativas para proporcionar una oferta de programas que responda a las necesidades específicas de grupos poblacionales que enfrentan diversas barreras de acceso al mercado laboral: mujeres y madres jefas de hogar, poblaciones rurales y urbanas, jóvenes y personas con discapacidad, entre otros.

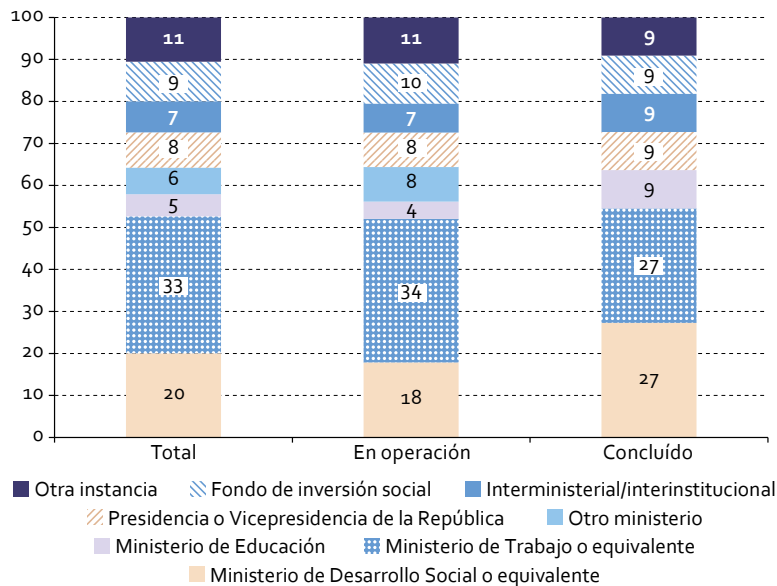
Gráfico 20
América Latina y el Caribe (22 países^a): componentes de los programas de inclusión laboral y productiva, 2000-2020
 (En número de programas y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Gráfico 21
América Latina y el Caribe (22 países^a): programas de inclusión laboral y productiva según tipo de entidad responsable, 2020
 (En porcentajes)

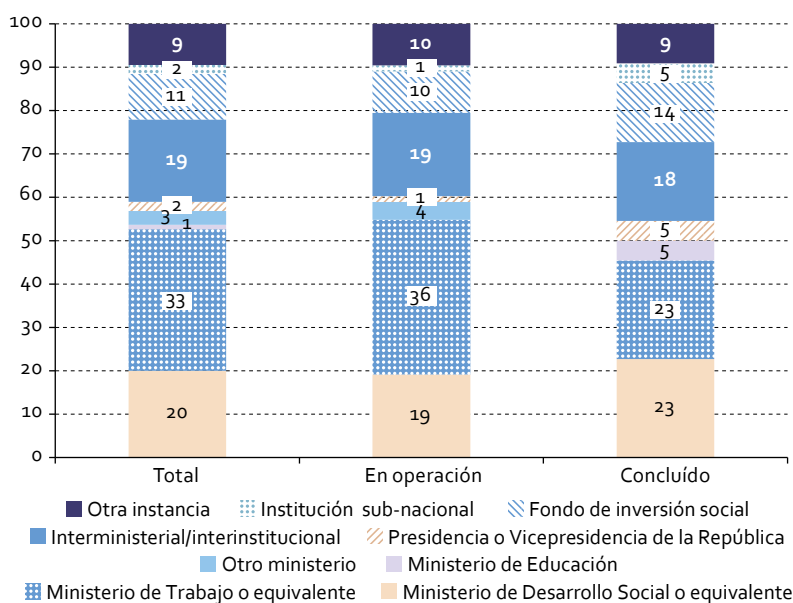


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Con respecto a la institucionalidad de los programas de inclusión laboral y productiva (véanse los gráficos 21 y 22), si bien los Ministerios de Trabajo son las principales entidades responsables y ejecutoras, la participación de los Ministerios de Desarrollo Social ha aumentado. Sin embargo, su participación se concentra en programas dirigidos a la población general, exceptuando el caso del programa Más Jóvenes en Acción en Colombia. En la actualidad, los Ministerios o Secretarías de Trabajo son las entidades responsables del 34% de los programas en operación y ejecutoras del 36% de ellos: ejemplos de ello son los programas Jóvenes con más y mejor trabajo en la Argentina, Subsidio al empleo joven en Chile, Jóvenes Productivos en el Perú o Programa Juventud y Empleo en la República Dominicana. A su vez, los Ministerios de Desarrollo Social son responsables del 18% de los programas en operación —como Programa Beca Social en Guatemala o Sembrando Vida en México—, mientras el 11% de otras instancias —por ejemplo, la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) en Chile o el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia— y el 10% es responsabilidad de los fondos de inversión social —como el Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES) de Haití o el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile, que está a cargo de cuatro programas—. Por otra parte, la Presidencia o la Vicepresidencia de la República son responsables del 8% de los programas en operación, como el programa Jóvenes con Todo de El Salvador o la Gran Misión Saber y Trabajo de la República Bolivariana de Venezuela.

Gráfico 22
América Latina y el Caribe (22 países^a): programas de inclusión laboral y productiva según tipo de entidad ejecutora, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Los Ministerios de Desarrollo Social o equivalentes también desempeñan un papel importante en la ejecución de los programas de inclusión laboral y productiva, pues están a cargo del 19% de ellos. Es el caso del Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (Acessuas Trabalho) y el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem) del Brasil y de Tenonderã del Paraguay. La ejecución del 19% de los programas se realiza mediante sinergias interinstitucionales o interministeriales, como en el caso del Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) del Brasil, el programa

Padrino Empresario de Panamá y la Misión Ribas de la República Bolivariana de Venezuela. Los fondos de inversión social ejecutan el 10% de los programas, como en el caso de Comunidades Solidarias de El Salvador, ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), y del programa Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai”, a cargo del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) del Perú, que a su vez pertenece al Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS).

A continuación, se presentan las acciones de los programas de inclusión laboral y productiva ordenados en función de la tipología presentada, enfocándose en los programas que se encuentran en ejecución al momento de este estudio y que están dirigidos directamente a los jóvenes con el objetivo de reducir las barreras de financiamiento y barreras sociales a la obtención del primer empleo, a la mejora en la calidad del trabajo y productividad y a la mejora en el conocimiento del mercado del trabajo. Debido a que en los países de América Latina estudiados los programas de inclusión laboral y productiva suelen combinar al menos dos ámbitos de acción en promedio, la revisión que se presenta en este documento analiza los componentes de los programas por separado, lo que facilita el entendimiento sobre cómo se vinculan las brechas sociales propias de la población juvenil con las necesidades del mercado laboral.

Si bien el estudio considera la revisión de 22 países de América Latina, solo en 17 de ellos se implementan programas dirigidos exclusivamente a la población juvenil los que constituirán el foco de las descripciones que se presentan a continuación¹⁸. Sin embargo, no se debe perder de vista que los programas de inclusión laboral y productiva dirigidos a toda la población, a los mayores de 18 años o a la población activa, también generan oportunidades para que los jóvenes puedan mejorar su empleabilidad.

1. Programas de apoyo a la oferta de trabajo

Los jóvenes enfrentan brechas socioeconómicas, étnico-raciales, territoriales y de género que muchas veces dificultan su ingreso y permanencia en el mercado laboral. Para reducir estas barreras y fortalecer la calidad de la oferta de trabajo remunerado en edades activas, se suelen implementar acciones de capacitación y formación técnica y profesional junto con la nivelación de estudios y los esfuerzos por mejorar la retención escolar. En los 17 países de América Latina y el Caribe en que se desarrollan programas de este tipo es común que se combinen estas acciones con intermediación laboral para conectar a las personas capacitadas con el mercado laboral o bien promocionar acciones de emprendimiento y generar empleo (véase el cuadro A3 del anexo).

En América Latina, la inclusión laboral de los jóvenes no solo es difícil porque la economía no logra generar suficientes nuevos puestos de trabajo sino también porque muchos no poseen las competencias laborales requeridas por el mercado laboral (CEPAL/OIT, 2014 y 2017; Gontero y Weller, 2015). Por ello, la mayoría de los programas de inclusión laboral y productiva estudiados poseen acciones de apoyo a la oferta de trabajo que consisten ya sea en capacitar a los jóvenes o nivelar sus conocimientos. Además, de la población juvenil, las mujeres jóvenes enfrentan también fuertes barreras de ingreso al mercado del trabajo debido al reforzamiento de brechas, como es el caso de las mujeres que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, tienen bajos niveles educativos, alta carga de trabajo doméstico no remunerado y barreras que delimitan su inserción laboral en diversos sectores de la economía tradicionalmente reservados a los hombres (Espino, 2018; Vaca-Trigo, 2019). A pesar de ello, a partir del análisis realizado, no se identifican programas de inclusión laboral y productiva dirigidos exclusivamente a este grupo de la población. Sin embargo, se destaca que recientemente se han incorporado acciones en apoyo de las tareas de cuidado, que realizan las mujeres principalmente (véase el capítulo II). Es el caso del programa “Progresar” de la Argentina que prevé que los participantes puedan solicitar, si lo necesitan, la intervención del Ministerio de Desarrollo Social para ayudarles a encontrar una guardería para el cuidado de sus hijos que estén en edad preescolar para facilitar sus estudios y la asistencia a las sesiones de capacitación laboral. Otro ejemplo es el caso del programa Mujer Jefa de Hogar de Chile que, si bien no está dirigido

¹⁸ Los 17 países de América Latina que poseen programas de inclusión laboral y productiva y que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

exclusivamente a la población juvenil, permite que las mujeres participantes (entre 18 y 65 años) accedan al componente de cuidado infantil en que se ofrece acceso preferente a salas cuna (hijos/as entre 3 meses y 2 años) y a jardines infantiles (JUNJI o INTEGRA) para hijos/as de las participantes (entre 2 años y 5 años y 11 meses de edad) mientras éstas se encuentran trabajando o capacitándose.

Además, dado que se trata de programas dirigidos exclusivamente a la población juvenil, se requiere apoyar las distintas etapas de la transición desde el sistema educativo hacia el mercado del trabajo, incorporando acciones que permitan la identificación y posterior desarrollo de perfiles profesionales. Por ejemplo, en la Argentina, el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, implementado en 2008 y destinado a jóvenes entre 18 y 24 años, abarca toda la trayectoria a través de las siguientes acciones: i) permitir que los jóvenes identifiquen el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse mediante talleres de cuatro meses de duración; ii) apoyar la finalización del colegio; iii) ofrecer experiencias de capacitación y de prácticas en ambientes de trabajo, así como capacitaciones para que inicien una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo. Una línea similar es la seguida por el Programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala.

Un factor importante y bastante común a este tipo de programas orientados al fortalecimiento de la oferta de trabajo es la articulación y complementariedad que tienen con los programas de transferencias condicionadas (PTC), con el fin de brindar una atención integral a sus usuarios y de alivianar la falta de ingresos de los hogares, reduciendo las presiones para que los integrantes jóvenes abandonen sus estudios tempranamente para aportar ingresos a su hogar. Prueba de ellos son el programa Ingreso para la Prosperidad Social de Colombia que forma parte del programa Red Unidos, el programa Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayata” de Perú (antes, Mi Chacra Emprendedora)¹⁹, articulado con el PTC Juntos y el programa Steps to Work de Jamaica, vinculado al programa Programme for Advancement through Health and Education (PATH)²⁰.

Las capacitaciones técnicas y profesionales, así como las nivelaciones de estudios son estrategias que buscan reducir las brechas económicas y sociales, profundizadas según las características particulares de las personas (lugar de residencia, la etnia o raza, el género, condición de discapacidad), y al mismo tiempo permiten mejorar las habilidades y conocimientos de los jóvenes en función de las demandas del mercado del trabajo, facilitando el acceso y permanencia en puestos de trabajo de calidad y con seguridad social.

a) Capacitación técnica y profesional

La capacitación es una de las formas de intervención más comunes de los programas de inclusión laboral y productiva destinados a jóvenes. En los 24 programas de América Latina estudiados que se encuentran en ejecución, 77,4% contienen componentes de capacitación técnica y profesional (véase el cuadro A3 del anexo). Asociado a este componente, en general se observan dos líneas de acción complementarias muchas veces entre ellas, la capacitación en sí misma, entendida como el traspaso de conocimientos o habilidades específicas, y la práctica, entendida como la instancia en la que es posible

¹⁹ El programa Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai” del Perú, creado en 2009 mediante el piloto Mi Chacra Emprendedora, comprende tanto cursos de capacitación como instrumentos para consolidar el empleo independiente a partir del desarrollo de capacidades productivas y de generación de ingresos, a la vez que diversifica la dieta familiar con nuevos productos. El programa está dirigido a hogares rurales en situación de pobreza extrema (quintil 1) y destinatarios del programa Juntos, a diferencia del programa de Colombia que es exclusivamente para jóvenes. Las prestaciones incluyen: i) asistencia técnica, capacitación y dotación de activos productivos para la adopción de tecnologías productivas orientadas al fortalecimiento y la consolidación de los sistemas de producción familiar rural; ii) capacitación y asistencia técnica para la mejora de la vivienda saludable (cocina mejorada, agua segura y manejo de residuos sólidos) para que los participantes puedan desarrollar actividades productivas; iii) promoción de iniciativas de negocios rurales mediante fondos concursables; y, iv) fomento de capacidades financieras, que supone la provisión de información y conocimientos básicos acerca del sistema financiero y el uso de sus instrumentos (cuentas de ahorro y tarjetas, entre otros).

²⁰ El programa Steps to Work de Jamaica, fue implementado en 2008 como un programa piloto por el Ministerio de trabajo y de Seguridad Social para ofrecer oportunidades de capacitación que permitan mejorar la vinculación laboral y las habilidades microempresariales a los usuarios en edad de trabajar del Programme for Advancement through Health and Education (PATH). Las prestaciones incluyen las siguientes acciones: i) alfabetización y emprendimiento; ii) capacitación para la búsqueda de trabajo y iii) bolsa de empleo.

aplicar los aprendizajes de la capacitación. En ese sentido, el componente de capacitación busca permitir a los destinatarios alcanzar un nivel de “semi-calificación” en sectores específicos donde hay una fuerte demanda de mano de obra por parte del mercado del trabajo. El componente de “práctica” o experiencia laboral tiene que ser llevado a cabo en una empresa contratada especialmente para este propósito. La empresa o institución que recibe al joven asume un papel de tutoría bajo la supervisión y la responsabilidad de la unidad ejecutora, pero no está obligada a remunerar a los practicantes o a emplearlos después del programa. La capacitación más la práctica profesional duran generalmente hasta seis meses—entre 200 y 400 horas de capacitación y de dos a tres meses de práctica—, Los destinatarios de estos programas en algunos casos reciben un subsidio por transporte y alimentación. Dentro de estos programas también existen variantes orientadas hacia el empleo independiente.

A pesar de que tal como se mencionó, en promedio los programas de inclusión laboral y productiva cubren dos ámbitos de acción, en Chile, Colombia, Honduras, Jamaica, México y la República Dominicana existen programas destinados únicamente a la capacitación técnica y profesional de jóvenes²¹. El programa Jóvenes en Acción de Colombia, creado en 2001 junto con el programa Familias en Acción e inicialmente denominado “Capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos”²², está orientado a mejorar las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes entre 18 y 24 años a través de cursos de formación para el trabajo en oficios semi calificados, donde se realiza también una práctica en las empresas. Además, este programa destaca debido a que incluye en la definición de la población meta a jóvenes indígenas y jóvenes con medidas de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)²³. Por otro lado, si bien el programa no excluye a los participantes en función de la zona en que residen, un 83,9% se encuentra en zona urbana²⁴. En cambio, en el caso del programa de Formación profesional para jóvenes en riesgo de exclusión (PROJOVEN) de Honduras, que busca mejorar la eficacia y cobertura del sistema de formación profesional para jóvenes vulnerables, se explicita que podrán participar los jóvenes que residan en zonas urbanas. Este programa de la Agencia Suiza para el Desarrollo (COSUDE) ejecutado en conjunto con el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), Operadores de servicios y Cámaras de Turismo, Cámaras de la Construcción, Cámaras de Comercio (COHEP), se encuentra en su segunda fase en la que se pretende incrementar la pertinencia de la oferta formativa integral de hombres y mujeres jóvenes en situación de riesgo, mejorando la vinculación con el mercado laboral y coordinando con los sectores de Turismo y Construcción.

Otro programa que también se concentra en el ámbito de las capacitaciones técnico-profesionales es el *Building Youth For National Development* de Jamaica. El programa busca preparar a los jóvenes entre 17 y 35 años para el empleo y el emprendimiento, mejorando sus competencias y otorgándoles experiencia laboral con el fin de reducir el desempleo y la pobreza en este segmento etario, a través de una práctica de 3 meses o la entrega de un bono para jóvenes con emprendimientos que necesitan recursos para preparar su plan de negocio. Este programa, además, se distingue por desarrollar el ámbito de las culturas y las artes a través de un componente asociado a la música, que ofrece a los jóvenes las competencias de negocios necesarias para que puedan tener éxito en la industria musical.

²¹ Los programas son: Yo Trabajo -Joven (2007), Jóvenes en Acción (2001), Más Jóvenes en acción (2001), Formación profesional para jóvenes en riesgo de exclusión (PROJOVEN) (2014); Building Youth For National Development(2002), Jóvenes Construyendo el Futuro (2019) y Programa Juventud y Empleo (2009), respectivamente. Además, en Guatemala, durante 2013 y hasta 2018 también existió el programa Beca mi primer empleo destinado únicamente a entregar capacitación técnica y profesional.

²² 22,1% de los jóvenes entre 2017 y 2020 transitaron del programa Familias en Acción al Programa Jóvenes en Acción.

²³ Los jóvenes con medidas de protección son todos aquellos que se encuentran “en situación de amenaza o vulneración, así como de aquellos que se encuentren en conflicto con la ley”. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) “es la entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos, llegando a cerca de 3 millones de colombianos con sus programas, estrategias y servicios de atención con 33 sedes regionales y 215 centros zonales en todo el país”. Véase [en línea] <https://www.icbf.gov.co/instituto>, consultado el 5 de octubre 2021.

²⁴ Véase Centro de documentación Prosperidad social, Gobierno de Colombia, Reporte técnico n° 9, mayo 2021, consultado el 27 de septiembre 2021 [en línea] <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/JeA/Reportes%20T%C3%Agcnicos/Reporte%20te%CC%81cnico%20No%209%20Quienes%20son%20%20nuestros%20jo%CC%81venes%20en%20accio%CC%81n.pdf>.

Ahora bien, considerando los elementos presentados en el capítulo I, algo que llama la atención es que no existen programas de inclusión laboral y productiva que contengan componentes de capacitación técnica y laboral dirigido únicamente a mujeres jóvenes. Si bien los programas implementados no las excluyen y pueden participar, no se detectan dentro de los 24 programas estudiados que sean exclusivos para mujeres o que prioricen su participación. Sin embargo, a nivel de la población general se destacan dos programas chilenos y uno colombiano que buscan resolver o reducir las brechas de competencias y habilidades que existen entre mujeres y hombres otorgando herramientas directamente a las mujeres²⁵. Dentro de los 22 países estudiados de América Latina, Chile es el que ha realizado mayores esfuerzos por incluir acciones hacia las mujeres a través de la implementación de dos programas, Mujer Jefa de Hogar y Desarrollo de competencias, en que ambos combinan la entrega de capacitación con otras acciones tales como nivelación de estudios o intermediación laboral.

El programa de Desarrollo de competencias chileno busca resolver los bajos niveles de empleabilidad y oportunidades laborales de mujeres en situación de vulnerabilidad, pertenecientes al Subsistema Seguridades y Oportunidades²⁶. Se implementa actualmente en las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Valparaíso, Biobío y La Araucanía, y se plantea como una propuesta formativa y técnica que pretende habilitar a las participantes en competencias personales y laborales, incluyendo capacitación técnica en un oficio y permitiendo su incorporación al mundo del trabajo, ya sea de manera dependiente o por cuenta propia. Dos años después, en 2007, se crea el programa Mujer Jefa de Hogar, que busca contribuir a la inserción laboral de calidad de las mujeres, entregando herramientas para enfrentar las principales barreras de acceso al mercado del trabajo para lo cual ofrece y articula distintos servicios, tales como talleres de habilitación laboral, capacitación (entre 80 y 300 horas), alfabetización digital, atención de salud odontológica y educación parvularia y de cuidado para los hijos e hijas, entre otros. El programa está dirigido a mujeres de 18 a 65 años pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingresos, pero prioriza a mujeres jefas de hogar y a mujeres que proveen sustento económico en el hogar sin ser necesariamente jefas de hogar. Se caracteriza por la ejecución a nivel local (municipios) y la participación de otros actores como, por ejemplo, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que ejecuta las capacitaciones. Otra característica de este programa es que el taller de habilitación laboral considera actividades de reflexión grupales e individuales para identificar trayectorias laborales y, a partir de ello, con los actores del equipo comunal del programa elaborar su proyecto laboral futuro y las actividades necesarias para su logro.

En Colombia, el programa Mujeres ahorradoras en acción, que estuvo vigente entre 2007 y 2011, también tuvo como población meta únicamente a las mujeres y se destacó por la intervención de tipo integral que buscaba promover procesos de fortalecimiento socioempresarial de mujeres en situación de vulnerabilidad social, generando en ellas cultura del ahorro y empoderamiento a través de la sensibilización de género, la educación financiera, la instalación de capacidades empresariales, la vinculación formal a los servicios microfinancieros y la aplicación de un incentivo al ahorro para generar recursos para el fortalecimiento de sus emprendimientos productivos. Este programa permitió que las mujeres se reconocieran como sujetos de derecho, recuperaran la autoestima y se empoderaran, además de abordar temas de subordinación de la mujer y la violencia hacia la mujer, entregándoles diferentes herramientas para reconocer las diversas formas de violencia y denunciarlas²⁷.

²⁵ Asimismo, ejemplos de programas de inclusión laboral y productiva implementados desde la cooperación internacional están presentes en la región. Por ejemplo, en Haití existe el programa de capacitación Mujeres Emprendedoras (Femmes Entrepreneures) que se lanzó en 2010 para apoyar a las mujeres empresarias afectadas tras el terremoto de 2010 y, posteriormente, se relanzó en 2018 para apoyar a las mujeres de los barrios más vulnerables de la capital del país. El programa ha sido financiado por la Agencia Coreana de Cooperación Internacional (KOICA) y es implementada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en colaboración con las plataformas comunitarias de la ciudad. Para más información véase [en línea] <https://undplac.exposure.co/mujeres-emprendedoras>.

²⁶ El Subsistema Seguridades y Oportunidades busca promover que las familias y personas accedan a mejores condiciones de vida, a través de la superación de condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidades sociales que les afecten, así como garantizar el ejercicio de sus derechos a lo largo de todo el ciclo vital. Para más información, véase [en línea] <http://www.chileseguridadesyopportunidades.gob.cl/que-es>.

²⁷ Véase Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social (2011), Línea de Base y Evaluación Mujeres Ahorradoras en Acción, Bogotá D.C. [En línea] <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/DTMC/Evaluaciones/2011/2011-MA-EVALUACION%20MUJERES%20AHORRADORAS%20III%20CONVOCATORIA.pdf>.

Por otra parte, en los últimos 5 años se han realizados esfuerzos para incorporar más mujeres a la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, debido a que tal como se menciona en el capítulo anterior, las mujeres presentan brechas de conocimiento en estos ámbitos. Dentro de la región se destacan las experiencias del Proyecto Código X en México para incorporar a las niñas y mujeres a las tecnologías de información y comunicación (TIC). En 2016, dirigido por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de México, se reunieron distintos sectores nacionales e internacionales y, a través de diversas actividades (cursos, talleres y conferencias) se contribuyó a la formación de mujeres. Otro proyecto similar fue el plan Ceibal en el Uruguay, creado en 2007 para apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas. También Girls in Tech en Latinoamérica, organización global sin fines de lucro que sigue teniendo presencia en la región para apoyar la creación de programas que permitan aumentar el número de mujeres que trabajan en tecnología y ciencia (Vaca-Trigo, 2019).

Adicionalmente, en Costa Rica, el programa Empleáte, liderado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para promover el acceso de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad al trabajo decente, contiene también acciones para dar acceso al mercado laboral en el sector de las TIC capacitando técnicamente a jóvenes entre 17 y 24 años, hombres y mujeres, en condición de pobreza y riesgo social, con estudios secundarios en esas áreas y complementando con el aprendizaje básico del inglés. También, incluye como población meta a los jóvenes con discapacidad que tienen entre 17 y 35 años que viven en comunidades vulnerables en desempleo o inactividad. Además, el programa incluye una plataforma de atención para orientar y entregar información sobre oferta estatal en capacitación y demanda laboral permitiendo que los jóvenes puedan acceder a otros servicios como empoderamiento y desarrollo de habilidades sociales, asesoría y acompañamiento permanente en materia de empleo, inserción laboral y financiamiento de proyectos de autoempleo.

Este tipo de componente, junto con programas que otorguen canastas básicas digitales para capacitar a las personas y apoyarlas en su tránsito desde el sistema educativo hasta el mercado laboral es clave, en particular en tiempos de pandemia. Se requiere manejar las herramientas básicas tecnológicas para poder recibir la educación de manera virtual como ha estado ocurriendo producto de la pandemia y para mantener el empleo y acceder a empleos que se generan producto del tránsito hacia economías digitales y trabajo a distancia lo que ha sido acelerado por la pandemia.

Además del uso de este componente para reducir las brechas entre hombres y mujeres, las capacitaciones significan un apoyo para los jóvenes que requieren mejorar o complementar sus conocimientos y habilidades para responder de mejor forma a las demandas de los diferentes sectores del mercado del trabajo. Por ejemplo, en la Argentina, el programa Jóvenes con más y mejor trabajo, se enmarca en el Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo” que promueve políticas activas de generación de empleos y la transformación de las políticas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. Las distintas prestaciones del programa se organizan bajo un “Esquema local de prestaciones de apoyo a la formación e inserción laboral”. El programa, además, es compatible con el Programa de Inserción Laboral y el Programa PROGRESAR (excepto cuando ambos pagos tengan como causa la participación en la misma actividad formativa). Este último, ejecutado por un comité compuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; la Jefatura del Gabinete de ministros y el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, también está encargado de ofrecer asistencia para que jóvenes entre 18 y 24 años se formen en un oficio. Para ello, los jóvenes no deben estar trabajando, si lo hacen debe ser informalmente y con ingresos inferiores a tres salarios mínimos, vital y móvil.

Otro ejemplo interesante es el programa Mi Primer Empleo Digno del Estado Plurinacional de Bolivia, creado en 2008 con el objetivo de facilitar e incrementar la inserción laboral de jóvenes, mujeres y hombres, entre 18 y 24 años, de escasos recursos económicos, que hayan culminado el nivel secundario de escolaridad del área urbana y periurbana de las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija, mejorando sus condiciones de empleabilidad en el mercado de trabajo a través de programas de capacitación y pasantía. Para la ejecución del programa se realiza un registro y selección de Institutos

de Capacitación (ICAP) que se hacen responsables de la capacitación según las demandas del mercado; y también de las empresas que serán el espacio de realización de pasantías, prácticas, aprendizaje teórico-práctico y, luego, de inserción laboral. Sin embargo, no se hacen consideraciones de cómo enfrentar la segmentación laboral por sexo y edad que predomina en el mercado de trabajo y la estructura de empleos, por lo que aún existen espacios de mejoras en el programa. El programa es financiado por el Banco Mundial y el Gobierno boliviano y se ejecuta a través de las Unidades Promotoras de Empleo, cuya creación a nivel departamental es parte del propio programa, constituyendo otra característica única. La primera fase del programa brinda a los participantes clases de capacitación de tres meses en habilidades específicas dentro de las industrias de construcción (generales y especializadas), manufactura (de textiles, cuero, madera, caucho y plástico, metales básicos y joyería) y servicios (comidas y bebidas, alojamiento, publicidad, reparación de computadoras, asistencia en oficina, peluquería y otros), con una carga horaria de 10 horas académicas diarias. Los jóvenes que no son insertados en puestos laborales fijos reciben apoyo para algún emprendimiento industrial o de microempresa.

En la búsqueda de programas de inclusión laboral y productiva que permitan brindarles a los jóvenes de entre 15 y 29 años oportunidades para estar mejor preparados en el futuro para acceder empleos de calidad y trabajo decente, que sean estables, cuenten con seguridad social tanto en términos de salud como de pensiones y que sean una respuesta oportuna a la situación de los jóvenes que no estudian, no trabajan y no se encuentran buscando un empleo, aparecen además de los ejemplos mencionados hasta ahora algunos otros. Entre ellos, los componentes de capacitación del programa Mi Primer Empleo Digno del Estado Plurinacional de Bolivia, Mi primer empleo de Costa Rica, Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) de El Salvador, Programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala, Jóvenes construyendo el futuro de México, Aprender Haciendo (Ex Panamá Pro Joven) de Panamá y Jóvenes Productivos del Perú.

Si bien el programa PATI dejó de funcionar en 2016, cabe destacarlo por enfocarse en trabajos de infraestructura comunitaria por lo que constituye un programa de inclusión laboral y productiva y a la vez un programa de desarrollo local. El programa, destinado a personas mayores de 16 años sin un empleo formal y priorizando la participación de jóvenes entre 16 y 24 años y mujeres jefas de hogar, contempla un apoyo económico individual durante los seis meses de duración del proyecto comunitario y un fortalecimiento de la empleabilidad mediante la formación vocacional de cada participante. La oferta de cursos de capacitación se identifica a partir de un diagnóstico de oportunidades de negocio y empleo que se desarrolla específicamente en cada municipio con participación comunitaria. Se promueve la participación de las mujeres en oficios no tradicionalmente femeninos a fin de generar cambios y modificar estereotipos en relación con las capacidades de mujeres y hombres para el trabajo. Los jóvenes que finalicen el PATI pueden optar a registrarse en la Red Nacional de Oportunidades de Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El programa es financiado por el Gobierno de El Salvador, el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Por su parte, el programa Mi primer empleo de Costa Rica aporta una estrategia en la que se combina la teoría con la práctica en un componente de formación dual. El programa promueve la creación de nuevas oportunidades laborales para jóvenes, mujeres y personas con discapacidad por medio de capacitaciones mediante las cuales las personas podrán entrenar sus habilidades blandas (por ejemplo, cohesión grupal, comunicación oral, escrita y asertiva, o preparación para la entrevista de trabajo), sus habilidades tecnológicas (computación básica, Internet y paquetes de programas informáticos) adquiridas dentro de la empresa. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, organismo responsable y ejecutor del programa, junto con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) tienen el objetivo de incorporar más empresas.

En 2019 el programa Panamá ProJoven pasó a llamarse Aprender Haciendo e incorporó cambios en su funcionamiento, tales como el desarrollo de convenios entre el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y otras entidades gubernamentales y privadas, con la finalidad de ejecutar exitosamente las

capacitaciones de los practicantes. Para ello, se realizarán clases que incluyen temas como liderazgo, inteligencia emocional, trabajo en equipo, manejo de la frustración, emprendimiento educación financiera, manejo de relaciones humanas, equidad de oportunidades, derechos laborales, fortalecimiento vocacional y desarrollo de habilidades técnicas.

Al igual que Mi Primer Empleo Digno del Estado Plurinacional de Bolivia, el programa Jóvenes productivos implementado por el Perú desde 2014, que debe su nombre a Jóvenes a la Obra y cuyo primer antecedente es el PROJOVEN (implementado en 1996), ofrece una formación en función de la demanda del mercado laboral para facilitar el acceso de los jóvenes a los puestos de trabajo. Por esto sus cursos se centran en agronomía, comercio, construcción, industria, pesca, servicios, transporte y comunicaciones y combinan tres meses de capacitación teórica con tres meses de práctica en una empresa, fábrica o taller.

La mayoría de los programas de capacitación tienen en común el uso de transferencias monetarias para todos los participantes que asistan a los cursos o bien que logren cierto nivel de aprobación o certificación según lo determine cada programa. Por ejemplo, los participantes reciben una transferencia monetaria condicionada a la asistencia a los cursos de capacitación en el programa de Jóvenes con más y mejor trabajo de la Argentina, Jóvenes en Acción e Ingreso para la Prosperidad Social de Colombia, Empléate de Costa Rica, Jóvenes construyendo el futuro de México y el Aprender Haciendo (Ex Panamá ProJoven) de Panamá.

Los programas también podrían determinar otro tipo de incentivos asociados a la recepción de estos aportes monetarios. En el caso de Jóvenes con más y mejor trabajo de la Argentina, se transfiere el dinero a quienes asisten al curso y, además, quienes se presenten en la Oficina de Empleo dos veces dentro de un mismo mes reciben un aporte por "búsqueda de empleo" por un periodo máximo de 6 meses. Otro tipo de incentivo es el que otorga el programa Mi primer Empleo Digno en Bolivia (Estado Plurinacional de) donde los jóvenes entre 18 y 24 años que acceden al programa reciben durante los primeros tres meses de formación teórica un estipendio diario de 15 a 25 bolivianos, para cubrir refrigerios básicos y gastos de transporte. Los estipendios varían en función del sexo, si las mujeres participantes tienen o no hijos y si los participantes tienen o no una situación de discapacidad. Similar a esas acciones, en la República Dominicana el Programa Juventud y Empleo (PJE), que tiene por objetivo mejorar la empleabilidad de la población joven de entre 16 y 29 años de bajos ingresos y en situación de riesgo social, a través de una capacitación laboral teórico-práctica en salas de clases y ofreciendo una primera experiencia laboral mediante pasantías en empresas, también entrega un estipendio a los jóvenes que participan. Gracias al apoyo de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, el Gobierno a través del Ministerio de Trabajo y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) ofrece una formación que desarrolla capacidades competitivas como integración grupal, matemáticas, habilidades de comunicación, organización del trabajo y atención al cliente con una transferencia monetaria de 70.000 pesos dominicanos por clase asistida para cubrir los gastos de transporte y todo el material didáctico del mismo.

De manera complementaria y a modo de incentivo para permanecer en el programa, algunos ofrecen un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo durante el tiempo de la capacitación. Ejemplo de ello es el programa Jóvenes construyendo el futuro de México (del cual se profundiza en el recuadro 5), Mi primer empleo Digno del Estado Plurinacional de Bolivia y el Programa Juventud y Empleo (PJE) de la República Dominicana.

Recuadro 5**Percepciones de los y las jóvenes participantes del Programa Construyendo el Futuro (PJCF)**

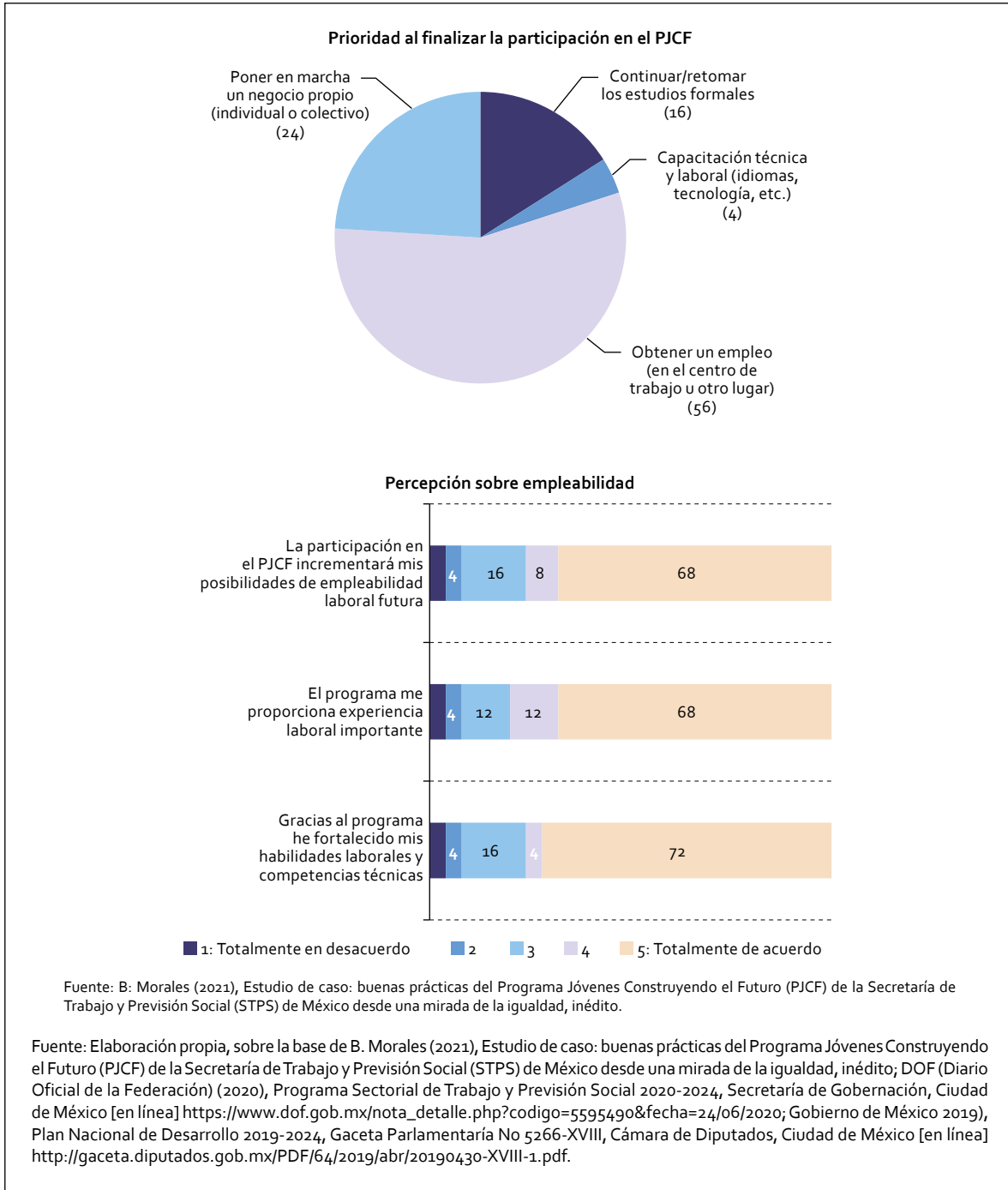
En México, en 2018, la población de personas jóvenes entre 18 y 29 años alcanzaba los 24,3 millones. Según datos del INEGI, para ese año, el 21% de la población entre los 15 a 29 años no estaba asistiendo a un establecimiento educativo ni estaba ocupada en el mercado de trabajo (las mujeres jóvenes tenían tres veces más probabilidades de experimentar esta situación), el 35% de la población desocupada eran jóvenes y el 60% de los jóvenes trabajaba en el sector informal (10 puntos porcentuales más que la población total) (DOF, 2020; Gobierno de México, 2019). En contraste, desde la perspectiva de los empleadores, diversas encuestas indican que aproximadamente la mitad de las empresas mexicanas reportan tener dificultades para encontrar personal calificado para los trabajos que ofrecen (DOF, 2020).

Para contrarrestar esta situación, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) implementó en 2019 el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF) con el objetivo de llegar al menos a 2,3 millones de jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan de forma remunerada. El objetivo era apoyar su incorporación en empresas, PYMES, comercios, instituciones públicas y organizaciones sociales, donde reciben capacitación para el desarrollo de habilidades, competencias y experiencia que facilite su futura inserción en el mercado laboral. Los y las jóvenes pueden participar en el programa hasta por un año, y el gobierno mexicano les proporciona una transferencia mensual (beca) que se deposita directamente en sus cuentas bancarias. En 2021 el monto de la beca equivale a 4.310 pesos mexicanos (aproximadamente 213 dólares). Asimismo, durante el año de capacitación tienen acceso a un seguro de salud.

Para comprender e identificar la perspectiva de los jóvenes aprendices sobre la contribución del PJCF a una mayor igualdad y a un mejor bienestar, entre el 27 y 29 de abril de 2021 se llevaron a cabo seis discusiones en grupos focales con jóvenes aprendices vinculados y egresados del programa. Se convocaron entre 11 y 12 aprendices para cada uno de los grupos focales, con el objetivo de tener un representante por cada estado del país, los que se agruparon según las zonas de operación del programa: norte, centro y sur. Por lo tanto, se esperaba tener un total de 64 aprendices participantes, 32 vinculados y 32 egresados. Los grupos focales y entrevistas se realizaron de manera virtual dadas las restricciones de movilidad y contención asociadas al COVID-19. Además, con el objetivo de complementar la información recogida en los grupos focales, se aplicó un cuestionario para ser completado mediante una plataforma virtual (ver gráficos con algunos resultados). Del total de los aprendices convocados asistieron 38 personas (59% del total de las personas convocadas) de 24 estados del país, de los cuales 66% son mujeres y 89% reside en áreas urbanas. El promedio de edad de las personas participantes es de 24 años. Asimismo, una persona se autoidentificó como indígena, otra como afrodescendiente y otra como joven con discapacidad. El 38% de los y las participantes respondió tener un familiar a su cargo, en su mayoría hijos e hijas menores de edad. La mayoría de los participantes (66%) estaba vinculado con un centro de trabajo del sector privado. En promedio, los aprendices vinculados en el momento de la entrevista del grupo focal se encontraban en su séptimo mes de capacitación. El 48% de las personas afirmaron haber estado sin trabajar ni estudiar 6 meses o más antes de participar en el PJCF.

El principal resultado es que el PJCF ha contribuido a la inclusión social y laboral de los participantes. El programa representa una oportunidad para un segmento de la población que, por diferentes motivos, no se encuentra en educación, empleo o capacitación, y ha sido marginada y estigmatizada dentro del propio sector productivo. Existe cierto consenso en que el beneficio más importante del programa es la oportunidad para que sus participantes adquieran experiencia laboral. Las y los aprendices participantes de los grupos focales afirman que tienen una ventaja significativa sobre los jóvenes que no han participado en el programa. En general, tienen una buena percepción del proceso de formación recibido, el tiempo que les dedican los tutores y su paciencia para explicar los procesos, despejar dudas y generar confianza. Con respecto al uso de la beca, las aprendices que son madres solteras afirman que los recursos los utilizan para la compra de productos básicos. Cuando los y las jóvenes aún viven con sus padres, tienden a contribuir al hogar. La mayoría de los aprendices afirma que el monto de la beca es adecuado. Sin embargo, en casos concretos de madres solteras o de jóvenes que viven lejos del centro de trabajo, surgieron propuestas para aumentar el monto de la beca y así compensar estas situaciones. Del mismo modo, hay indicios de una cultura del ahorro, especialmente para continuar estudios o invertir en sus propios proyectos personales de emprendimiento. De hecho, algunas mujeres aprendices graduadas indican que iniciaron sus pequeños negocios luego de completar su participación en el PJCF. Finalmente, los y las jóvenes afirman que hay una mejora en el bienestar emocional, intelectual, familiar y social porque se sienten productivos y han marcado una diferencia en la economía de su familia al contribuir a esta.

Recuadro 5 (conclusión)



Estas acciones son clave para lograr un nivel de compromiso y de corresponsabilidad con los participantes, especialmente para el caso de jóvenes desmotivados o desmoralizados que cuentan con historial de abandono escolar o deserción y, por lo tanto, necesitan incentivos que les permitan mantenerse en el programa para mejorar sus habilidades y por consiguiente sus expectativas de empleo. Estos incentivos también son usuales para los programas que contienen acciones de nivelación de estudios, donde la motivación que se requiere lograr en los participantes es mayor dado que en promedio los cursos

de nivelación de estudios pueden ser más prolongados en el tiempo y requerir más de un curso para obtener el nivel perseguido por el participante. A continuación se presentan las principales características de estos programas de nivelación de estudios.

b) Nivelación de estudios y retención escolar

Los programas con componentes de nivelación de estudios buscan que los jóvenes culminen la educación primaria y secundaria y adquieran competencias que les permitan incorporarse al mercado laboral. Aunque también existen casos en que este componente comprende el nivel terciario, como en la Misión Ribas en la República Bolivariana de Venezuela o las becas de educación superior de Prospera en México²⁸. A su vez, el componente de retención escolar se concentra en la educación media básica y media superior. Mediante estos programas se busca responder a una situación regional en la cual la mayor parte de la población de 15 años y más que se encuentra en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad a la pobreza cuenta con muy pocos años de instrucción (véase el diagnóstico presentado en el capítulo anterior).

De los 24 programas de inclusión laboral y productiva vigentes en América Latina y el Caribe dirigidos a jóvenes, el 25% (6) ofrece medidas específicas para la nivelación de estudios y la retención escolar, para que los adolescentes y jóvenes de bajos recursos económicos y con una débil o nula vinculación con el sistema educativo formal accedan a la educación, permanezcan en el sistema y completen sus estudios. Además de estos hay 8 programas con los mismos componentes, pero que están dirigidos a la población adulta general que no ha finalizado sus estudios²⁹.

La implementación de este tipo de programas recae, en el 35,7% de los casos, en iniciativas interinstitucionales o interministeriales, seguidas por los Ministerios de Trabajo o equivalente (28,5%) y Ministerios de Desarrollo Social (21%). El programa Compromiso Educativo del Uruguay destaca por ser una iniciativa interinstitucional que involucra en su ejecución a la Administración Nacional de Educación Pública, el Consejo Directivo Central (CODICEN), Consejos de Formación en Educación (CFE), Consejos de Educación Secundaria (CES), Consejos de Educación Técnico Profesional (CETP), el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y la Universidad de la República (a través del Programa de Respaldo al Aprendizaje), pero cuyo responsable es la Administración Nacional de Educación Pública. También es el caso del programa Jóvenes con todo de El Salvador, cuya ejecución está a cargo del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), Ministerios de Trabajo y Previsión Social, de Educación y de Agricultura, Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

En la misma línea de lo que se mencionó respecto de los programas que ofrecen capacitación técnica y profesional, en los programas que tienen acciones de nivelación de estudios y retención escolar, los incentivos para la culminación de los niveles de estudios es clave. Es por ello que los programas también implementan acciones que incluyen la corresponsabilidad en el éxito de aprobar los cursos. En la Argentina, el programa Progresar exige a los participantes un 75% de asistencia mínima a clases lo que debe ser demostrado presentando dos veces al año el Formulario de Acreditación de Escolaridad. Para el caso de escolaridad terciaria y universitaria, además, se establece un mínimo de tres materias aprobadas. Para la realización de cualquiera de los niveles se solicita la realización de controles de salud con constancia

²⁸ El programa Jóvenes con Prospera (ex Jóvenes con Oportunidades) que ofrecía becas de educación superior funcionó entre 2003 y 2019.

²⁹ Los 8 programas con componentes de nivelación de estudios y retención escolar dirigidos a la población general son: en la Argentina, el Programa Potenciar Trabajo, dirigido a personas entre 18 y 65 años; el Seguro de capacitación y empleo, para mayores de 18 años, y el Programa de formación continua, para mayores de 15 años; en Chile, el programa Más Capaz para personas entre 18 y 64 años, y Mujer Jefa de Hogar, para mujeres entre 18 y 65 años; el Programa Beca Social de Guatemala, para mayores de 15 años; Progresando con Solidaridad -Centros de Capacitación y Producción Progresando (CCPP) y Centros Tecnológicos Comunitarios de la República Dominicana, dirigido tanto a la población joven como adulta; y el programa Gran Misión Ribas también para jóvenes y adultos de Venezuela (República Bolivariana de).

en un certificado anual. El monto de la prestación se paga el 80% a partir de la inscripción y se retiene un 20% todos los meses. En los meses de marzo, julio y noviembre de cada año los participantes deben presentar un certificado que acredite que siguen estudiando para liberar el pago del 20% correspondiente al cuatrimestre. Además, se realizan acciones complementarias orientadas a apoyar a los participantes en la continuación de sus estudios, la vinculación con actividades de capacitación y programas de inserción laboral (principalmente a través del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, mencionado en el apartado anterior que también ofrece un incentivo a los participantes al entregar una transferencia de 2.000 pesos argentinos por cada nivel concluido). Por último, el programa ofrece una red de tutores para apoyar y orientar el proceso formativo de los participantes.

En el caso colombiano también existen estrategias para lograr el involucramiento de los participantes en el programa. En Ingreso para la Prosperidad Social la reprobación de cualquier curso significa la pérdida automática de la transferencia. En el programa PROGRESAR de la Argentina, además de que se otorga un incentivo a la participación y culminación de los estudios luego de que los jóvenes participen durante al menos 6 meses en cursos de certificación de estudios formales y completen sus estudios primarios o secundarios percibirán en un solo pago la suma de ARS\$ 2,000 por nivel concluido y se busca estimular la inclusión financiera de sus participantes a través de la apertura de una cuenta en una entidad bancaria.

Otro programa de inclusión laboral y productiva dirigida a jóvenes que incluye aspectos de corresponsabilidad es el Compromiso educativo del Uruguay. El programa tiene como propósito contribuir a consolidar y enriquecer la matriz de programas educativos existentes en el país, para que los/las adolescentes y jóvenes de bajos recursos socioeconómicos y débilmente vinculados al sistema educativo formal accedan y permanezcan en el sistema educativo, logrando completar la educación media básica y media superior. Para ello, y considerando que entre los jóvenes que están en educación media en situación de vulnerabilidad social y educativa, la desmotivación y las expectativas juegan un rol importante en la toma de decisiones, el programa incluye como primera actividad la firma de un acuerdo educativo entre el destinatario y el centro educativo y los referentes, donde cada parte adquiere compromisos y responsabilidades interconectadas a cumplir en un determinado plazo con el fin de definir metas y acciones concretas en el acompañamiento que el programa va a realizar en las trayectorias educativas de las y los estudiantes. Los referentes son estudiantes jóvenes de grado o niveles más avanzados que promoverán actividades de integración y acompañarán educativamente a los estudiantes que participen del programa en su proceso de aprendizaje, complementando así el trabajo de los docentes y mejorando las posibilidades de que el participante se sienta parte de la institución educativa y se entusiasme con sus estudios. Cada acuerdo responde a una situación particular y quienes firman se responsabilizan en el proceso de trabajo continuo. Además, en el entendido de que el programa está dirigido a jóvenes que se encuentran en situación de pobreza o con dificultades socioeconómicas, el programa incluye una beca de estudio como apoyo complementario.

Otra característica de este tipo de programas es que han permitido expandir la oferta de formación en especialidades y habilidades, y en algunos casos se complementan con experiencias laborales o pasantías. De los programas que contienen acciones de nivelación de estudio o de retención escolar y que se concentran en grupos de edad jóvenes, todos contienen componentes de capacitación técnica o profesional para reforzar el objetivo de cerrar brechas educativas en los jóvenes a excepción del programa uruguayo "Compromiso educativo" descrito en el párrafo anterior.

En esta línea es posible distinguir dos subconjuntos de programas. Aquellos que incluyen como población meta a los jóvenes con condiciones de vulnerabilidad y pobreza, que además cuentan con estudios incompletos, y aquellos que se dirigen a jóvenes de hogares en situación de pobreza, con niveles educacionales bajos y sin (o con poca) experiencia laboral que se desempeñan en trabajos principalmente informales. Ante ambas situaciones los programas de inclusión laboral y productiva emergen como una posible solución para mejorar la calidad de los empleos a los que pueden acceder estas personas y, por lo tanto, los acerca a trabajos que garanticen sus derechos de seguridad y protección social, así como también sus derechos sociales, económicos y laborales.

Dentro del primer grupo se destacan tres programas. El primero, Jóvenes con más y mejor trabajo de la Argentina que a través del “plan de formación continua” incluye la certificación de estudios formales obligatorios primarios o secundarios, la posibilidad de participar en cursos de formación profesional que les permitan adquirir o fortalecer las competencias y habilidades requeridas para el ejercicio de la ocupación definida durante la etapa de elaboración de su proyecto formativo y ocupacional y certificación de competencias laborales. El segundo, el programa Ingreso para la Prosperidad Social de Colombia, que cubre los niveles de secundaria y terciaria de jefes de hogar o cónyuges entre 18 y 35 años, con escolaridad entre 5to grado (mínimo) hasta 11vo grado (máximo) y que no tengan un empleo formal, con el objetivo de aumentar las oportunidades educativas y de formación de jóvenes en situaciones de vulnerabilidad a través de la oferta de la obtención de una educación avanzada. En un plazo máximo de 4 años, la persona participante debe completar el ciclo secundario básico (2 años, en régimen de dos cursos en uno) y el ciclo de formación titulada (2 años para un grado técnico-tecnológico). El tercer y último componente de este sub-grupo, también implementado en Colombia, es la estrategia de intervención rural del programa Jóvenes en Acción (Resolución 01214/2015) que plantea una opción para incentivar la continuidad, el acceso y la permanencia en la educación superior de los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad de las zonas rurales del país, contribuyendo a romper con las diversas barreras de acceso a la educación técnica y tecnológica, y a brindar mejores y más oportunidades de empleabilidad formal y de generación autónoma de ingresos.

Dentro del segundo sub-grupo, es decir, los componentes de programas dirigidos a la población que se encuentra ejerciendo trabajos de manera informal, el primer ejemplo es Progresar de la Argentina que entrega becas para finalizar los estudios en todos los niveles de enseñanza (educación primaria, secundaria o terciaria). El segundo es el programa Jóvenes con todo de El Salvador, financiado por la Unión Europea, el Banco Mundial y los Fondos de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia que busca mejorar el acceso al mercado laboral y la inserción productiva de los jóvenes salvadoreños a través de la integración y articulación de las políticas laborales de varios sectores. De esta forma, los participantes del programa cursan el Módulo de habilidades y competencias para la vida y el trabajo en que se otorgan conocimiento sobre sus derechos políticos, sociales, económicos, culturales y cívicos, entre otros, y después pasan a beneficiarse de otros servicios ofrecidos por las diferentes instituciones o empresas participantes que entregan formación técnica-profesional, certificación de competencia, pasantías o reinserción educativa según sea el perfil de cada participante. El tercer programa es Projovem, un programa federal que forma parte de la Política Nacional de Juventud en el Brasil y se divide en cuatro modalidades definidas en función del perfil de los jóvenes: i) Projovem Trabalhador; ii) Projovem Urbano; iii) Projovem Campo y iv) Projovem Adolescente.

Por otra parte, sigue siendo cierto que no existen programas dirigidos exclusivamente a mujeres jóvenes pero el programa chileno Mujer Jefa de Hogar, ya mencionado por su componente de capacitación, también contiene un componente de nivelación de estudios de primaria y secundaria. Se generan instancias de nivelación de estudios primarios y secundarios en tres modalidades: programas de educación de adultos desarrollados en los Centros de Educación Integrada de Adultos (CEIA), Exámenes Libres y la modalidad flexible ofrecida a través del programa Chile Califica. Debido a que esta última modalidad requiere, por parte de las usuarias, de autodisciplina y constancia, algunos municipios apoyan el proceso de estudio contratando profesores que van a los domicilios de las participantes.

2. Programas de apoyo a la demanda de trabajo

Los programas de apoyo a la demanda de trabajo hacen referencia a todas las acciones destinadas a aumentar la demanda de bienes y servicios, crear empleo adicional, promover empleo y mejorar la productividad y sustentabilidad de las empresas. Los instrumentos destinados a activar la demanda laboral son los programas de apoyo al trabajo independiente y a la generación directa e indirecta de empleo. En América Latina y el Caribe se están implementando 11 programas con uno o dos de estos componentes

en 10 países. Entre ellos, la acción más común es el apoyo al trabajo independiente, que se encuentra en 6 de los 24 programas examinados e inmediatamente le sigue la generación indirecta de empleo en 5 programas. (véase el cuadro A3 del anexo).

Los programas Jóvenes con más y mejor trabajo de la Argentina y Mi Primer Empleo Digno del Estado Plurinacional de Bolivia son los únicos que combinan más de una estrategia de apoyo a la demanda de trabajo; en particular, el apoyo al trabajo independiente y la generación indirecta de empleo. Además, coincide con que en ambos casos son programas que consideran distintos ámbitos de acción. En el caso del programa argentino, la estrategia de intervención incluye capacitación técnica y profesional, nivelación de estudios y retención escolar y servicios de intermediación laboral mientras que el programa boliviano considera como complementario a los componentes de apoyo a la demanda de trabajo acciones de capacitación técnica y profesional. Mientras, los programas Agroemprende "Innovando en el Territorio" de la Argentina y el programa de Fomento a la Microempresa Juvenil (PRYME) de San Vicente y las Granadinas consideran como ámbito de acción únicamente el apoyo al trabajo independiente y el Subsidio al empleo joven de Chile, solo la generación indirecta de empleo.

a) Apoyo al trabajo independiente

Estos programas buscan aumentar los activos de los destinatarios mediante apoyo financiero (capital semilla), microcréditos y transferencias de activos productivos. Además, con frecuencia incluyen programas de capacitación en temas de ahorro y finanzas, microemprendimiento y planificación económica. Algunos ofrecen asistencia técnica y apoyan el vínculo con redes productivas o de comercialización³⁰. En particular, los programas focalizados en los jóvenes desarrollan cada vez más el aspecto productivo y del autoempleo o trabajo por cuenta propia, especialmente en las zonas rurales, donde la oferta de trabajo asalariado es más escasa. Con estos programas se busca mejorar la empleabilidad de los jóvenes a través de educación para el emprendimiento, accesos a mercados financieros bajo condiciones especiales, acompañamiento (que va desde la identificación del negocio, desarrollo de la idea, trámites administrativos y técnicos, hasta la consolidación de la empresa), entre otras.

Para entender su funcionamiento es útil identificar las principales características de los dos programas de inclusión laboral y productiva que responden a las necesidades de la oferta de trabajo apoyando el trabajo por cuenta propia. Ambos fueron creados para contribuir al empoderamiento de los jóvenes, al alivio de la pobreza y a potenciar el emprendimiento y la creación de nuevas empresas. Sin embargo, el programa Agroemprende "Innovando en el Territorio" de la Argentina promueve el trabajo y emprendimiento en zonas rurales para así intentar reducir las brechas territoriales. Para ello, provee el entorno propicio para la detección de oportunidades, el acompañamiento en la formulación de negocios y el acceso a recursos para la puesta en marcha o el fortalecimiento de emprendimientos agroindustriales para jóvenes rurales que tengan entre 18 y 40 años. A través de convocatorias de proyectos productivos, liderados por jóvenes rurales, el programa busca promover el emprendimiento y la innovación de los mismos jóvenes, promoviendo la creación de nuevas empresas locales de carácter agroindustrial y de servicios, alentando la diversificación y la innovación productiva, apoyando el desarrollo regional, rural y fortaleciendo la creación de empleo de mejor calidad y cantidad. Por su parte, el programa de "Fomento a la Microempresa Juvenil (PRYME)" de San Vicente y las Granadinas considera como ámbito de acción únicamente el apoyo al trabajo independiente. Enfocado en la promoción de pequeñas y micro empresas, este programa busca crear oportunidades de financiamiento a las ideas de jóvenes empresarios que carecen o no tienen acceso a fondos de instituciones financieras tradicionales.

Respecto a las acciones para reducir las brechas de género también se incluyen aquellas que permitan a las mujeres desarrollar sus propios emprendimientos y mejorar su capacidad de autonomía económica y financiera. Para ello, si bien no existen programas destinados únicamente a la población

³⁰ Queda fuera del alcance de este apartado la diferenciación entre programas de apoyo a autoempleados que, aunque están excluidos de los mercados de trabajo, participan intensamente en los mercados de bienes y servicios, y los programas de apoyo a productores que no tienen acceso o tienen un acceso muy restringido a ambos mercados. Estudios futuros al respecto podrían enfocarse en este análisis.

juvenil, es posible identificar cinco programas de países latinoamericanos en que se generan acciones para apoyar el trabajo independiente de las mujeres. Los programas Ti Kredi de Haití³¹ y Soy Mujer de la República Bolivariana de Venezuela, entregan apoyo financiero a través de microcréditos y créditos para financiar proyectos o pequeñas empresas, mientras que el programa chileno Mujer Jefa de Hogar aborda diversas áreas relacionadas con el manejo de una microempresa, tales como: administración, gestión, comercialización, gestión contable y elaboración de planes de negocios. Para lograr realizar este apoyo al fomento productivo, se establecen acuerdos con FOSIS y con SERCOTEC para que existan cupos exclusivos en sus programas para mujeres usuarias.

El programa venezolano hace entrega del apoyo financiero con el propósito de contribuir a la inclusión financiera de las mujeres para superar la pobreza y contribuir con el desarrollo económico del país. Similar a lo aplicado en el programa “Mujeres ahorradoras en acción” que estuvo vigente en Colombia entre 2007 y 2011 donde, además de varias acciones ya mencionadas anteriormente, se aplicaba un incentivo al ahorro para generar recursos para el fortalecimiento de sus emprendimientos productivos. El incentivo consistía en que el gobierno de Colombia entregaba un monto de 150.000 pesos colombianos a las mujeres que lograban ahorrar en una cuenta bancaria un monto de 300.000 pesos.

Otro programa interesante que aborda la problemática y las necesidades de las mujeres desde una óptica distinta es el Programa Productivo Alimentario (Programa Hambre Cero) de Nicaragua, pues juega el doble rol de nutrir a las familias campesinas en situación de pobreza brindándoles la oportunidad de producir sus alimentos y busca agregar valor a esa producción, proporcionando empleos a esas mismas familias. El programa está dirigido a hogares con mujeres que poseen entre una y diez manzanas de tierra en zonas rurales y a través del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA) otorga una transferencia de bienes proteicos o generadores de proteínas como, por ejemplo, animales, semillas y material vegetativo para alimentación animal y árboles frutales. Complementa esos recursos con cursos en economía campesina, prácticas agrícolas para aumentar rendimiento, cultura empresarial, sanidad animal, higiene ambiental, asociatividad y autogestión, entre otros. Además, incluye elementos de corresponsabilidad para asegurar ciertas conductas positivas y potenciar el logro de los efectos buscados por el programa.

Para lograr generar entusiasmo en los jóvenes y mejorar sus expectativas sobre su futuro laboral, el programa argentino Jóvenes con Más y Mejor Trabajo cuenta con un componente para la generación de emprendimientos independientes en el que ofrece una capacitación para aprender a administrar un negocio propio y entrega una ayuda económica para la inversión inicial. De igual manera, el programa Jóvenes con todo de El Salvador promueve las iniciativas juveniles y apoya el desarrollo de emprendimientos otorgando capitales semillas.

Otros programas generan estrategias alternativas y complementarias. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, Mi primer Empleo Digno también incluye una acción para apoyar emprendimientos industriales o microempresas, pero se presenta como una estrategia alternativa a la inserción de los jóvenes en puestos de trabajos fijos. Y en el Perú, por su parte, se distingue la estrategia en función del territorio haciéndose cargo de las necesidades propias de cada uno. En las zonas urbanas, el programa Jóvenes productivos se enfoca más bien en la capacitación e inserción laboral promoviendo el empleo asalariado y por cuenta propia, mientras que, en las zonas rurales, se centra más en la formación de personas para trabajos por cuenta propia y el desarrollo y ejecución de actividades de desarrollo económico y productivo que agreguen valor a la cadena de producción. Además, se puede hacer referencia también al programa colombiano Jóvenes Rurales Emprendedores, que se creó en 2006 en respuesta a la falta de oportunidades laborales en zonas rurales y las migraciones hacia zonas urbanas, pero que ya no se encuentra en funcionamiento. El programa se dirigía a jóvenes vulnerables entre 16 y 35 años viviendo en zonas rurales con el objetivo de fomentar el emprendimiento rural, mediante la creación de pequeñas

³¹ Este programa, financiado por el Fondo de Asistencia Económico y social (FAES), estuvo vigente solo por un año en Haití y otorgaba microcréditos a hogares con mujeres jefas de hogar que tuviesen una actividad productiva y/o comercial, diferenciando los montos según la zona de residencia.

empresas viables y sostenibles que apuntaran a la generación de ingresos de la población objetivo y a incrementar la productividad y competitividad del campo. Este programa destacaba por centrarse en la situación rural del país y también por reconocer los efectos que genera la migración campo-ciudad en la situación de empleo del país.

En el ámbito del fomento a las microempresas como fuente laboral destacan dos componentes que si bien tienen particularidades en ambos casos persiguen el empoderamiento de los jóvenes y la mejora de su situación económica. El primero es el componente PRYME del programa Fomento a la Microempresa Juvenil (PRYME) de San Vicente y las Granadinas, ejecutado por el Centro para el Desarrollo Empresarial (CED), que busca crear oportunidades de financiamiento a las ideas de jóvenes empresarios de entre 18 y 40 años que carecen o no tienen acceso a fondos de instituciones financieras tradicionales entregándoles un apoyo económico que permite subvencionar sus negocios. El segundo es el componente de promoción al trabajo independiente del Programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala ejecutado por el Ministerio de Economía de Guatemala (MINECO) en colaboración con Ministerio de Educación (MINEDUC) y Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB). Como parte del apoyo al fortalecimiento de una política pública nacional de generación de empleo para jóvenes apoya la creación y/o fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas Empresas (MIPyMES). Cabe recalcar también que este componente incorpora a las Oficinas de Desarrollo Empresarial (ODE) a nivel local como estrategia para trabajar con los jóvenes.

b) Generación directa de empleo

Los programas de generación directa de empleo incrementan la demanda de trabajo mediante planes de empleos públicos a nivel estatal, departamental, provincial, regional o municipal. Estos programas ofrecen empleos temporales de emergencia o como parte de planes de desarrollo, por lo general en servicios de mano de obra no calificada, obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria.

En América Latina y el Caribe se encuentran en ejecución solo dos programas que contienen acciones de generación de empleo directa para jóvenes. Se trata del programa colombiano Ingreso para la Prosperidad Social que incluye además capacitaciones y nivelación de estudios y el programa Red temporal de Seguridad Social y Competencia para los Jóvenes, implementado en Haití, que ofrece complementariamente capacitaciones y servicios de intermediación laboral. Este programa comienza a ejecutarse en 2020 no como una respuesta a la pandemia sino como una manera de crear una red de seguridad social para jóvenes de 18 a 35 años vulnerables de zonas urbanas de seis departamentos del país (l'Artibonite, les Nippes, le Nord, le Nord-est, le Nord-ouest et l'Ouest), así como también oportunidades de capacitación e intermediación laboral para los participantes. Le Filet de Sécurité Sociale Temporaire et Compétence pour les Jeunes, nombre original del programa, tendrá una duración inicial de 4 años y perseguirá tres objetivos específicos: i) entregar un ingreso a los jóvenes a través de empleos, a corto plazo, en vecindarios vulnerables, para mitigar los efectos de la eliminación de los subsidios del combustible; ii) entregar acceso a capacitaciones a jóvenes en vecindarios vulnerables, y iii) fortalecer institucionalmente el Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES) y el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST). Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), uno de los componentes entrega aportes monetarios a pequeños proyectos de desarrollo comunitario, que serán identificados a través de un proceso participativo. En su primer año los 60 proyectos seleccionados priorizarán el uso de fuerza laboral de baja calificación generando puestos de trabajo para los jóvenes³².

Lo anterior se debe a que usualmente las acciones de generación de empleo directas están orientadas a los adultos de hogares pobres con bajos niveles de estudios formales y, por lo general, se han difundido en la región en contextos de crisis y marcadas contracciones de la demanda. Por ejemplo,

³² Véase "Le FAES lance le projet "Filet de sécurité sociale temporaire et compétence pour les Jeunes (HA-L1137)", publicado el 19 de 2020 [en línea] <http://rnhaiti.com/2020/02/le-faes-lance-le-projet-filet-de-securite-sociale-temporaire-et-competence-pour-les-jeunes-ha-l1137/> y, "FAES : Lancement du programme "Filet de sécurité sociale temporaire et compétences pour les jeunes" de Laïka Mezil publicado el 12 de abril 2021. Disponible [en línea] <https://haiti24.net/faes-lancement-du-programme-filet-de-securite-sociale-temporaire-et-competences-pour-les-jeunes/>.

se trata de programas como el Programa de empleo temporal (PET) de México que opera en proyectos comunitarios a cambio de una transferencia monetaria para hogares elegibles residentes en municipios con altos niveles de marginalidad, altos niveles de desempleo o que residen en asentamientos que se han visto afectados por un desastre natural u otro tipo de crisis³³. Se dirigen en especial a las personas mayores de 16 años o más que residen en Municipios con Alta Pérdida del Empleo (MAPE) y en los que, por presentar índices de Muy Alta, Alta o Media Marginación (MMAM), hay un elevado nivel de informalidad en sus actividades. Además, se seleccionarán a los hogares y sus integrantes que se encuentren en situación de pobreza extrema de alimentación o que se encuentren en los polígonos ubicados en los municipios de atención de Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Este programa tiene la característica de que sus componentes se adaptan fácilmente en función de la crisis o situación de emergencia por la que atraviesa el país.

No obstante, también se han puesto en marcha para enfrentar problemas de largo plazo, como los déficits de infraestructura y servicios y la escasa creación de empleo del sector privado, y se considera que pueden contribuir a establecer un piso de protección social y a reducir la pobreza (Farné, 2016). Por ejemplo, los programas que tenían componentes de generación directa de empleo que ya no se siguen ejecutando son: Plan Argentina Trabaja, vigente entre 2009 y 2018 en la Argentina, Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) vigente entre 2009 y 2016 en El Salvador, Programa de Primer Empleo vigente entre 2007 y 2011 en México y Ñamba'apo vigente entre 2010 y 2012 en el Paraguay. Se espera que, al mantener a los participantes en contacto con el mercado laboral, estos programas puedan evitar la pérdida de capacidades humanas durante un período de desempleo (Kluve, 2016).

Mediante los programas de generación directa de empleo se ofrece empleo temporal a cambio de una remuneración similar al salario mínimo. La baja remuneración funciona como un mecanismo de autoselección de los participantes (Keifman y Maurizio, 2012). Las tareas que se llevan a cabo como parte de los programas de creación directa de empleo incluyen limpieza, construcción e instalación de cableado eléctrico, entre otras. Al revisar los 22 países de la región, solo dos programas de inclusión laboral y productiva tienen como único propósito la generación de empleo directa. Se trata del programa Cooperativas Sociales iniciado en 2008 en el Uruguay y el Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú" (Ex Construyendo Perú) del Perú. Ambos programas para mayores de 18 años, incluyendo un segmento especial para personas con algún tipo de discapacidad. En el caso del programa de Trinidad y Tabago también se añade un segmento para incluir a las personas indígenas.

Cabe mencionar que el programa de Promoción, desarrollo y auditoría de Cooperativas Sociales uruguayo tiene la particularidad de que se crea una empresa cuya propiedad es colectiva; les pertenece a sus socios-trabajadores que toman en forma independiente sus decisiones. Las remuneraciones son establecidas por un consejo de salarios de la actividad a la cual se dedica la Cooperativa. Además, por su conformación, es también una herramienta educativa y promotora de desarrollo de ciudadanía, ya que se sustenta en los principios y valores propios de su identidad cooperativa y permite que los destinatarios sean hombres y mujeres, mayores y menores, discapacitados, minorías étnicas y toda persona en situación de exclusión y/o vulnerabilidad social, personas sin empleo o que su medio de subsistencia sea el trabajo irregular, admitiendo hasta un 25% de integrantes que sean personas que no estén en condiciones de vulnerabilidad, los que pueden aportar al grupo mayor conocimiento y experiencia.

En general, los componentes de generación directa de empleo suelen estar acompañados de cursos y capacitaciones para facilitar la inserción de los trabajadores en sus puestos de trabajo, asegurar una mayor permanencia y mejorar las probabilidades de que una vez que se termine el empleo temporal puedan acceder a otros empleos formales. Es el caso de los otros programas que se encuentran en ejecución y cuyas principales características y ámbitos de acción se describen en el cuadro 2. De ellos se destaca el Programa de Mejoramiento a la Empleabilidad de las Personas con Discapacidad de Panamá que está

³³ El PET de México contempla su operación en las siguientes áreas: i) mejoramiento de la salud; ii) preservación del patrimonio histórico; iii) mejoramiento de infraestructura local; iv) conservación y reconstrucción de la red de caminos rurales y alimentadores; v) conservación de los ecosistemas de y los recursos naturales; vi) comunicación educativa ciudadana; vii) atención alimentaria a grupos en riesgo y bancos de alimentos; viii) acciones para mitigar el impacto del cambio climático; y ix) proyectos productivos.

exclusivamente focalizado en la población con discapacidad mayor de 18 años. Tal como se observa en la tabla ninguno de ellos incluye servicios de cuidados. Sin embargo, algunos incluyen apoyos especiales o priorizan a grupos que usualmente son invisibilizados o se ven expuestos a mayores brechas que el resto de la población. El Programa Nacional de Empleo de Costa Rica y el programa Sembrando Vida de México incorporan a los indígenas al incluirlos explícitamente como un segmento de la población meta y reconocen las particularidades del territorio en función de su ruralidad, respectivamente. Además, durante el año 2020 el programa mexicano priorizó a jóvenes en edad productiva, mujeres, personas de pueblos indígenas y afroamericanos. También es el caso del programa de Trinidad y Tabago, que incluye un componente destinado específicamente a mujeres por medio del cual se les capacita mientras trabajan en áreas como artesanías, mobiliario, limpieza, pintura, trabajo comunitario, cuidado geriátrico y embellecimiento del entorno. Sin embargo, las áreas priorizadas mencionadas podrían estar replicando las brechas de género al considerar sectores en que la participación laboral femenina suele ser mayor.

Cuadro 2
América Latina (6 países): programas de inclusión laboral y productiva para población general con más de un componente, entre los que se encuentra la generación directa de empleo, 2020

País	Programa (año de inicio)	Grupo de edad	Descripción
Costa Rica	Programa Nacional de Empleo (PRONAE) (2000)	Mayores de 15 años	Mejorar las condiciones de vida de la población desempleada o subempleada en riesgo de pobreza y pobreza extrema, con una ayuda económica temporal (3 meses), mediante su incorporación en proyectos de interés comunal, procesos de capacitación, apoyo de grupos de personas con ideas o proyectos productivos. Considera subsidio adicional por desastre. <i>Ámbitos de acción: generación directa de trabajo y capacitación técnica y profesional.</i>
Honduras	Programa Con Chamba Vivís Mejor (2014)	Mayores de 18 años	Generar empleo forjando competencias laborales y desarrollando habilidades dentro de las empresas para satisfacer las necesidades del mercado laboral. Se entregan oportunidades de empleo formal con seguridad social proporcionando a la empresa como incentivo la mitad del salario mínimo por 3 meses y se genera empleo en proyectos de obras menores sociales. <i>Ámbitos de acción: generación directa e indirecta de trabajo y capacitación técnica y profesional.</i>
México	Sembrando Vida (2019)	Mayores de 18 años	Reducir la vulnerabilidad de la población agraria que habita zonas rurales que cuentan con hectáreas disponibles para trabajar, incentivándolos a establecer sistemas productivos agroforestales, por medio de la entrega de apoyo económico, apoyos en especie y acompañamiento técnico. Con ello, se contribuye a generar empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos y se recupera la cobertura forestal. En 2020 se priorizó a jóvenes en edad productiva, mujeres, personas de pueblos indígenas y afroamericanos y se solicitó un ahorro mínimo del 10% de los aportes en cuentas bancarias. <i>Ámbitos de acción: generación directa de trabajo, capacitación técnica y profesional y servicios de intermediación laboral.</i>
Panamá	Programa de Mejoramiento a la Empleabilidad de las Personas con Discapacidad (2015)	Mayores de 18 años	Integrar en el mercado laboral a las personas con discapacidad a través de un proceso de intermediación laboral y del cumplimiento de la Ley No. 15 de junio de 2016, con fases de orientación y asistencia. Busca gestionar acciones formativas con otras instituciones y proveer de incentivos fiscales para las empresas que contraten personas en situación de discapacidad. <i>Ámbitos de acción: generación directa de trabajo y capacitación técnica y profesional y servicios de intermediación laboral.</i>

Cuadro 2 (conclusión)

País	Programa (año de inicio)	Grupo de edad	Descripción
Trinidad y Tabago	Unemployment Relief Programme (2010)	Mayores de 18 años	Ofrecer empleo temporal de corta duración para personas desempleadas en situación vulnerable, en obras de interés comunitario. Incluye un componente de proyectos especiales que tienen una duración de más de 6 semanas. <i>Ámbitos de acción: generación directa de trabajo, capacitación técnica y profesional.</i>
Uruguay	Uruguay Trabaja (2007)	Entre 18-65 años	Ofrecer tareas de valor comunitario por un período de hasta 8 meses, percibiendo un subsidio denominado "Apoyo a la Inserción Laboral" a adultos entre 18 y 65 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Los participantes perciben, además del subsidio, los beneficios de la seguridad social, que serán pagados a través del Banco de Previsión Social. <i>Ámbitos de acción: generación directa de trabajo, capacitación técnica y profesional.</i>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

Al igual que en los programas con componentes de capacitación y nivelación de ingresos, en algunos de estos programas se establecen condiciones para asegurar la participación responsable de los destinatarios a lo largo del programa. Por ejemplo, en el caso del programa mexicano Sembrando vida se establece como criterios de finalización anticipada del programa si no se cumple por dos meses consecutivos con el 80% del plan de trabajo; si se tiene tres o más inasistencias injustificadas en las reuniones de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) en un periodo de tres meses, y si se tienen tres inasistencias no justificadas en el período de un mes a la unidad de producción. También se cancela la entrega del programa si se entrega información falsa. En contraste, en el programa de Honduras se consideran reglas para las empresas participantes. Para los componentes *Con chamba vivís mejor* las empresas deben contar al final del tercer mes con el 70% o más de los empleados participantes con los que se inscribieron para recibir el incentivo.

Además, es destacable que algunos de estos programas, a pesar de ofrecer empleos temporales de corta y mediana duración, incorporan como parte del programa los beneficios de la seguridad social y otros beneficios complementarios, como es el caso del Uruguay Trabaja. El programa Red temporal de Seguridad Social y Competencia para los Jóvenes de Haití también estipula que los participantes deberán recibir un sueldo suficiente para cubrir los gastos de transporte y comida en caso de que se capaciten y en aquellos que logran obtener un empleo temporal, la empresa o institución debe pagar, al menos, el 70% del total del valor de cada proyecto a los participantes. El Programa de Empleo Temporal mexicano incluye un componente que otorga apoyos económicos para la adquisición o arrendamiento de materiales, herramientas, maquinaria o equipo, incluyendo implementos de protección para las y los participantes, así como costos de transporte necesarios para realizar los proyectos autorizados.

c) Generación indirecta de empleo

Los programas de generación indirecta de empleo consisten en subsidios económicos públicos —generalmente por un tiempo definido— otorgados a las empresas privadas que contratan a jóvenes y adultos pertenecientes a grupos considerados vulnerables (Keifman y Maurizio, 2012). Estos subsidios operan como un incentivo a la contratación, pues reducen los costos laborales al cubrir parte del salario o parte de las contribuciones a la seguridad social realizadas por el empleador, compensan a las empresas por la potencial baja productividad de los trabajadores contratados mediante el programa; permiten el acceso a un empleo a personas con pocas posibilidades de emplearse; o generan ganancias de productividad a mediano plazo, ya sea gracias a la experiencia laboral acumulada o a la capacitación (J-PAL, 2013).

Con este tipo de intervenciones “se busca incentivar la contratación de jóvenes por parte de las empresas a través de programas públicos de obras intensivas en trabajo” (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014, pág. 212) y beneficios legales para la contratación (exenciones de impuesto y subsidios salariales, entre otras). Un ejemplo de este tipo de intervenciones es el Subsidio al Empleo Joven impulsado en Chile, que favorece la inserción laboral formal de jóvenes (de 18 a 35 años) de bajos recursos que estén percibiendo una remuneración igual o menor a 1.5 sueldos mínimos. Otra intervención similar en el mismo país, pero dirigida exclusivamente a mujeres, aunque no solo a las mujeres jóvenes, sino que a cualquier mujer entre 25 y 59 años que, además, pertenezca al 40% socioeconómicamente más vulnerable de la población³⁴, es el Bono Trabajo de la Mujer (BTM).

La proporción de programas de inclusión laboral y productiva juvenil en ejecución con el componente de generación indirecta de empleo es baja (20,8%) en relación con aquellos dirigidos a brindar capacitación o apoyar el trabajo independiente (véase el cuadro A3 del anexo). De los 5 programas juveniles con este componente, 4 incluyen también capacitaciones, 2 incluyen apoyo al trabajo independiente y en un solo caso el programa incluye los tres componentes de apoyo a la oferta de trabajo, servicios de intermediación laboral y apoyo al trabajo independiente. Se trata del programa Jóvenes con más y mejor trabajo de la Argentina que incluye como parte de su estrategia de 12 ámbitos un componente de apoyo a la inserción laboral que consiste en promover la contratación de jóvenes desde el sector público o privado, ofreciendo una ayuda económica que cubre parte del salario por medio del Programa de inserción laboral. Este incentivo además puede ser recibido por todos los trabajadores que sean parte de los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o del Ministerio de Desarrollo Social³⁵.

De esta manera, son varios los programas de inserción laboral y productiva que combinan estrategias para poder dar una respuesta más integral a las necesidades de empleabilidad de los jóvenes. Otros ejemplos son los programas Mi primer empleo Digno del Estado Plurinacional de Bolivia y Mi primer empleo de Costa Rica. En ambos casos, contienen un componente de trabajo en empresas. En el caso boliviano se trata de una pasantía de tres meses en empresas relacionadas con los cursos de capacitación aprobados como parte del programa y por la cual recibe un apoyo económico equivalente a un salario mínimo nacional (una proporción es cubierta por el programa y otra por la empresa). En cambio, en Mi primer empleo, el componente de generación indirecta de empleo consiste en que el Estado otorga un monto fijo por cada trabajador contratado con un máximo de 20 personas contratadas y en dos cuotas iguales semestrales.

El Programa Padrino Empresario del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y Ministerio de Desarrollo Laboral (MITRADEL) de Panamá se destaca dentro de este contexto por surgir como una alternativa de prevención a los jóvenes que tienen entre 15 y 17 años y se ven expuestos a situaciones de riesgo social. Los participantes reciben capacitación laboral en áreas administrativas como: contabilidad, introducción de datos en sistemas informáticos, recepcionistas, archivo, ayudantes generales, mensajería interna y externa. Al graduarse y cumplir la mayoría de edad, la empresa puede contratarlo(a) de acuerdo al rendimiento obtenido. Las empresas privadas que participan del programa facilitan la asistencia durante cinco días de la semana, en jornadas de cuatro a seis horas y les entregan una beca mensual. Además, los participantes están protegidos con un seguro contra accidentes personales y se les ofrece seguimiento a nivel integral (familiar, escolar y laboral). En retorno, las empresas patrocinadoras reciben beneficios como deducción de la inversión (pagos realizados a los participantes) en un 100% de impuesto sobre la renta. Finalmente, vale destacar el caso del programa Con Chamba Vivís Mejor de Honduras, pues promueve instrumentos de la protección social contributiva al exigir a las empresas que generen un

³⁴ El instrumento para medir la vulnerabilidad socioeconómica en Chile es la Calificación Socioeconómica del Registro Social de Hogares. Este instrumento permite ordenar en un rango porcentual a los hogares sobre la base del promedio de ingresos per cápita corregido de los últimos 12 meses por el índice de necesidades que considera la cantidad de personas que compone el hogar, dando mayor importancia a personas con discapacidad o dependencia moderada o severa, adultos mayores y menores de 18 años. Luego, el sistema evalúa la coherencia del tramo determinado con la tenencia de bienes raíces y/o vehículos de los integrantes del hogar y acceso a planes de salud y/o establecimientos educacionales de alto valor. Véase [en línea] <http://www.registrosocial.gob.cl/que-es#top>.

³⁵ Véase Programa de Inserción Laboral (PIL), Gobierno de Argentina [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/pil>.

contrato individual de trabajo por tiempo indefinido, inscriban a los empleados al Instituto Hondureño de Seguridad Social y otorguen una remuneración al trabajador por lo menos con el salario mínimo legal vigente (completando la diferencia del saldo aportado por el gobierno).

3. Servicios de intermediación laboral

Varios de los programas analizados en los apartados anteriores se articulan con servicios de intermediación laboral, ya que cumplen la función de promover el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo, facilitando el contacto entre trabajadores y empleadores en virtud de los perfiles profesionales demandados y ofrecidos. Los servicios de intermediación laboral se proporcionan en 9 de los 24 programas de inclusión laboral y productiva dirigidos a la población juvenil que se han analizado a lo largo del documento (el 37,5% de los casos).

Estos servicios brindan información sobre plazas vacantes en empresas privadas y organismos públicos y proporcionan acceso prioritario a las ofertas laborales de las agencias u oficinas municipales de empleo. Además, incluyen asistencia en la búsqueda laboral y la elaboración de estrategias de inserción laboral (preparación del curriculum vitae y técnicas de entrevistas, entre otras), colocación laboral (bolsas de trabajo, análisis y preselección de candidatos), ferias laborales y apoyo económico. El acompañamiento asociado a la intermediación laboral es clave para la población más pobre y cada vez se proveen más servicios de orientación y apoyo en la elaboración de estrategias y planes individuales para la inserción laboral (CEPAL/OIT, 2014).

En el cuadro 3 se listan todos los programas con componentes de este tipo y los organismos intermediarios con los cuales se vinculan para conectar a los trabajadores con los puestos de trabajos disponibles en el mercado laboral. Sin embargo, este trabajo de conectar la oferta y la demanda en el mercado laboral no solo se da en el contexto de estos programas, sino que también los programas dirigidos a la población general muchas veces generan plataformas que permiten reunir intereses entre trabajadores y los puestos de trabajo disponibles. Otro elemento adicional es que estas acciones suelen ser realizadas en el sector privado por organizaciones dedicadas exclusivamente a encontrar trabajadores con las calificaciones adecuadas para ciertos puestos de trabajos.

Cuadro 3
América Latina (7 países): programas de inclusión laboral y productiva con componentes de intermediación laboral y sus instituciones asociadas

País	Programa (año de inicio)	Características - Organismo Intermediario
Argentina	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) (2014)	La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es la encargada de gestionar el programa. Posee una plataforma en línea que permite identificar los distintos cursos e instituciones disponibles para postular y para que las instituciones ofrezcan a su vez cursos. Se vincula con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo para la inserción laboral.
Argentina	Jóvenes con más y mejor trabajo (2008)	Oficinas de Empleo Municipales, las y los jóvenes incorporados al programa serán informados sobre las demandas de trabajo formuladas por las empresas que sean compatibles con sus perfiles profesionales.
Costa Rica	Empléate (2011)	“Ventanilla Empléate”: Plataforma de atención que brinda orientación e información sobre la oferta estatal en capacitación y la demanda laboral.

Cuadro 3 (conclusión)

País	Programa (año de inicio)	Características - Organismo Intermediario
El Salvador	Programa JóvenES con Todo (2014)	Los organismos ejecutores se coordinan entre sí para generar las vinculaciones necesarias para acceder al primer empleo. Las instituciones son: Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), Ministerios de Trabajo y Previsión Social, de Educación y de Agricultura, Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).
Guatemala	Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes (2013)	Apoyo institucional al Sistema Nacional de Empleo Servicios Públicos de Empleo (SPE).
Haití	Red temporal de Seguridad Social y Competencia para los Jóvenes (2020)	El programa apoya al Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST) en el desarrollo de estrategias de protección social y sus investigaciones vinculantes. Esto incluye el desarrollo de: i) servicio de ofertas para los buscadores de trabajos y empleados; ii) estrategias de asociación con empleados; iii) plan de gestión estratégica; iv) plataforma tecnológica de intermediación laboral; y, v) mapa vial para un sistema de mercado laboral, incluyendo mecanismos de colecta de información de demanda y oferta.
Jamaica	Jamaica Youth Employment Network (2005) ^a	Crea instancias de vinculación entre oferta y demanda de trabajo; Organiza ferias y seminarios de empleo para preparar a los jóvenes a las ferias laborales y crear oportunidades de conexión.
Panamá	Aprender Haciendo (Ex Panamá Pro Joven) (2014)	Se establecen convenios de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), la empresa participante y el aprendiz.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Para más información de Jamaica véase [en línea] https://learning.itsilo.org/ilo/youthemployment/PDF/3d_Jamaica_Youth-Employment-Network_26Novo7_.pdf.

En la mayor parte de los países de América Latina, los servicios públicos de empleo³⁶, en su mayoría dependientes de los Ministerios del trabajo o equivalentes, son las instituciones encargadas de vincular a las personas que se encuentran buscando empleo con las empresas o instituciones que tienen puestos de trabajo disponibles y necesitan contratar (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Además, debido a que estos servicios son de carácter universal no suelen estar dirigidos a grupos específicos de la población. Por ello, los programas de inclusión laboral y productiva dirigidos a la población juvenil que poseen servicios de intermediación laboral son relevantes. Estas acciones acercan a los jóvenes a puestos de trabajo atractivos dentro de empresas y facilitan que tengan acceso a empleos formales; sin contar con estas acciones podría ser difícil acceder por la falta de experiencia y de antecedentes laborales.

Sin embargo, en términos generales aún falta trabajar en la incorporación de estrategias que permitan reducir las brechas de los grupos que han sido excluidos de la política social y de aquellos grupos que se ven afectados no solo por una sino por varias barreras dificultando su acceso y posterior permanencia en el mercado laboral. En el recuadro 6 se presenta una mirada global sobre cuál es el estado de los programas de inclusión laboral y productiva para personas con discapacidad.

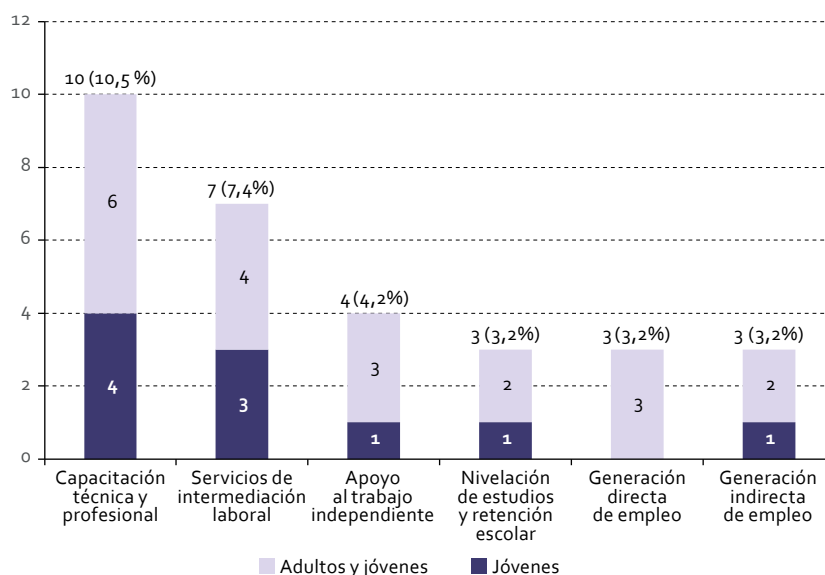
³⁶ Un mapeo de los servicios públicos de empleo de la región puede encontrarse en Abramo, Cecchini y Morales (2019), pág. 166.

Recuadro 6
Programas de inclusión laboral y productiva para personas con discapacidad

En respuesta a las múltiples barreras que enfrentan las personas con discapacidad para acceder al mercado de trabajo, los países han puesto en marcha diversos mecanismos para fomentar su inserción, tales como leyes, normas y programas. De acuerdo con Zúñiga (2015), las políticas de inclusión laboral para personas en situación de discapacidad, en general han sido diseñadas e implementadas con posterioridad a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad las Naciones Unidas, que entró en vigor en 2008 y ha sido ratificada por todos los países de América Latina. Sin embargo, estas políticas se enfrentan a una serie de retos debido a la alta segmentación que presenta el mercado laboral para la población con discapacidad. Entre las medidas implementadas se encuentran: capacitación y formación ocupacional; empleo independiente y creación de empresas; cuotas de reserva de puestos de trabajo en las empresas públicas y privadas; cláusulas sociales en la contratación pública; servicios públicos de empleo y orientación laboral; incentivos a las empresas privadas; empleo selectivo y programas de mantenimiento del empleo; empleo con apoyo y empleo protegido o talleres laborales protegidos (OISS, 2014).

Por otro lado, de acuerdo con información de la base de datos de programas de inclusión laboral y productiva de la CEPAL, 16 de los 95 programas puestos en marcha entre los años 2000 y 2020 incluyen entre sus participantes a personas con alguna discapacidad. En algunos programas destinados a la población joven se elimina el requisito de edad en caso de presentar alguna condición de discapacidad. Ejemplo de lo anterior son el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), puesto en marcha en 2014 y dirigido a jóvenes entre 18 y 24 años, y el Jóvenes Rurales Emprendedores de Colombia, implementando entre 2003 y 2015, dirigido a personas entre 16 y 35 años. Siguiendo la tendencia de la totalidad de los 95 programas, la mayoría de los programas de inclusión laboral y productiva tienen componentes destinados a la capacitación técnica y profesional, y en menor medida componentes para la generación directa e indirecta de empleo (véase gráfico). Adicionalmente, de manera complementaria, 4 programas prestan servicios de cuidado, ejemplo de ellos son los programas chilenos Yo Trabajo y Yo Trabajo-Apoyo a tu plan laboral. En el caso del Uruguay Trabaja, existen cupos según las características de las personas, para las personas con discapacidad corresponde el 4% de los cupos (CEPAL, 2019).

Programas de inclusión laboral y productiva que incluye a la población con discapacidad según componentes, 2000-2020
(En número de programas y porcentaje sobre el total de programas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>; CEPAL (2019), *Panorama social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.; OISS (2014), *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*, OISS, Madrid; Zúñiga, I. (2015), *Capacitación para personas con discapacidad, Documentos de Proyecto*, CEPAL, Santiago.

4. Ajustes en respuesta a la pandemia del COVID-19

Producto de la pandemia del COVID-19 y a causa de las medidas de confinamiento y al aumento del desempleo, varios programas de inclusión laboral y productiva que ofrecían capacitaciones y nivelaciones de estudios tuvieron que realizar ajustes a su funcionamiento. Por ejemplo, en Chile, los dos programas dirigidos exclusivamente a mujeres que se encontraban vigentes durante la pandemia, Mujer Jefa de Hogar y Desarrollo de competencias laborales tuvieron que ajustar la modalidad de entrega de las capacitaciones hacia un formato en línea. En el caso del programa Desarrollo de competencias laborales, se crea el "Taller Digital Desarrollo de Competencias Laborales" que se entrega en tres etapas: i) habilitación laboral (empoderamiento personal, trabajo y autonomía, división sexual del trabajo, conciliación trabajo y familia), ii) capacitación técnica digital dictada por Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y (iii) intermediación laboral de 2 sesiones donde se aborda el tema de proyección de negocios o emprendimiento o búsqueda de empleo³⁷.

Por otra parte, programas de financiamiento de emprendimientos como el PRYME de San Vicente y las Granadinas también generaron ajustes por efectos de la pandemia. Este programa que entrega apoyo económico monetario para subvencionar a propietarios jóvenes de negocios que van desde 2.500 hasta 40.000 dólares del caribe oriental y la transferencia en especies de materiales o equipos tecnológicos necesarios para el emprendimiento obtuvo financiamiento adicional por parte del Centro para el Desarrollo Empresarial (CED), como parte del Paquete de Estímulo Económico del país.

A estos ajustes se añaden las nuevas medidas implementadas durante la pandemia que aparecen bajo la forma de nuevos programas (Argentina, Costa Rica y Granada) o nuevas acciones dentro de programas existentes (Colombia, México y San Vicente y Las Granadinas) y que, en su mayoría, son transferencias monetarias o en especie que permiten apoyar a los jóvenes mitigando el efecto de la pandemia. En el cuadro 4 se presenta una revisión de estos programas.

Cuadro 4
América Latina (6 países): nuevos programas o medidas de inclusión laboral y productiva en respuesta al COVID-19: transferencias monetarias y en especie, agosto 2021

País	Medida	Descripción	Población objetivo
Argentina	Programa Jóvenes y MiPyMEs (Nuevo)	Articular los Programas de Formación Profesional y Promoción del Empleo con herramientas de promoción y financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas, para crear nuevas fuentes de producción y puestos de trabajo. Los trabajadores participantes podrán acceder a: i) cursos de orientación e inducción; ii) intermediación laboral; iii) acciones de entrenamiento para el trabajo; y iv) promoción de su inserción laboral. Las empresas que participen podrán acceder a: i) servicio de intermediación laboral; ii) aporte no reembolsable por cada contratación; iii) bonificación de tasa adicional sobre las líneas de financiamiento que soliciten en las entidades financieras autorizadas.	Trabajadores de 18 a 24 años que se encuentren en situación de desempleo y cuenten con los estudios secundarios completos. También podrán participar todas las micro, pequeñas y medianas empresas formalizadas que deseen emplear a los usuarios del programa.
Colombia	Jóvenes en Acción	De abril hasta diciembre de 2020 se entregaron 5 pagos extraordinarios (adicionales) a los jóvenes usuarios del programa, sumados a los 6 pagos ordinarios.	Destinatarios Jóvenes en Acción, entre 14 y 28 años (incluyendo a jóvenes desplazados por la violencia).

³⁷ Véase la ficha de seguimiento del programa creada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia en 2020 [en línea] https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2021/PRG2021_3_3602.pdf.

Cuadro 4 (conclusión)

País	Medida	Descripción	Población objetivo
Costa Rica	Plan Habilidades Proteger (nuevo)	Becas para tomar cursos gratuitos en línea; los destinatarios contarán con más de 50 rutas de aprendizaje hacia la empleabilidad, que orientarán los cursos que las personas deben realizar para optar a mejores oportunidades laborales.	Receptores del Bono Proteger desempleados con licencia válida de secundaria. Desde el 30 de junio pueden postular los que no tienen Bono Proteger, hayan sido despedidos recientemente y tengan secundaria completa.
Granada	Iniciativa de Recuperación de la Fuerza Laboral (nuevo)	El Ministerio de Educación y el Commonwealth of Learning se ha asociado con COURSERA para facilitar el acceso ilimitado y gratuito a 4.000 cursos en 400 especializaciones diseñadas para capacitar y volver a capacitar a los ciudadanos de los Estados miembros de la Commonwealth para el empleo/desarrollo personal.	El programa es especialmente adecuado para aquellos que están desempleados, al borde del desempleo o estudiantes que desean aumentar sus posibilidades de empleo.
México	Fortalecimiento del "Programa Jóvenes Construyendo el Futuro"	Se implementan cursos y seminarios virtuales para capacitar a jóvenes y tutores del "Programa Jóvenes Construyendo el Futuro". Destinados en particular a jóvenes que han perdido sus empleos, y para los negocios afectados por la pandemia.	Personas de entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan.
San Vicente y Las Granadinas	Promoción de microempresas juveniles (Promoting Youth Micro Enterprises, PRYME)	Programa para subvencionar a propietarios de negocios o a potenciales emprendedores que tengan entre 18 a 40 años. Durante este año se puso en marcha el PRYME-plus, para permitir la participación de mayores de 40 años.	Proprietarios de negocios mayores de 18 años.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

Por otra parte, también se implementaron nuevas acciones o servicios en programas existentes de educación o programas nuevos destinados a jóvenes en respuesta a la pandemia. Los programas permiten, por un lado, contener el gasto de los hogares afectados por la pandemia entregando créditos educativos a los estudiantes vigentes. Es el caso de las dos medidas implementadas por Colombia para facilitar el pago de los aranceles universitarios. Por otro lado, permitir el acceso a la educación o más bien el reingreso de estudiantes que producto de la pandemia tuvieron que abandonar sus estudios secundarios. Este es el caso del nuevo programa "Bono Estudio Contigo (BEC)" de la República Dominicana que consiste en transferirle a los estudiantes una ayuda económica adicional (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
América Latina (2 países): nuevos programas o medidas de educación en respuesta al COVID-19:
transferencias monetarias y en especie, agosto 2021

País	Medida	Descripción	Población objetivo
Colombia	Créditos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior-ICETEX	Los estudiantes con créditos estudiantiles vigentes podrán solicitar flexibilización de plazos, periodos de gracia hasta diciembre 2020, y estudiantes de los estratos 1, 2 y 3 podrán solicitar disminución de intereses. También se entregarán nuevos créditos sin codeudor. El 3 de mayo de 2021 se abrió una nueva línea de crédito 100% condonable, dirigida a jóvenes en condición de vulnerabilidad y económicamente afectados por la pandemia de COVID-19.	Estudiantes con créditos reembolsables. Para la nueva línea, los aspirantes deberán ser estudiantes con matrícula vigente en un programa de educación para el trabajo y el desarrollo humano, tener máximo 28 años y hacer parte de los estratos 1 y 2.
Colombia	Campaña "Impulsatón"	A través de la campaña 'Impulsatón', se otorgarán créditos educativos con tasa de interés subsidiada a jóvenes en estado de vulnerabilidad que buscan ingresar a la educación superior el segundo semestre de 2021. El "Fondo de Garantías – Codeudor", destinado a estudiantes que acrediten que uno o ambos progenitores han sido casos confirmados de contagio de COVID-19 o afectación económica de núcleo familiar por razones relacionadas con el COVID-19. También reciben un apoyo de sostenimiento de COP \$904,770 por semestre, que se incrementa anualmente según el IPC.	Jóvenes en vulnerabilidad que estén registrados en el Sisbén IV y con el puntaje requerido de la prueba "Saber 11".
República Dominicana	Bono Estudio Contigo (BEC)	Ayuda económica extraordinaria para jóvenes que han dejado sus estudios universitarios producto de la pandemia por COVID-19.	Estudiantes universitarios.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

III. Resultados de evaluaciones de impacto

La transición de la educación al mercado laboral es compleja, multidimensional y suele ser un proceso que involucra distintas políticas para apoyar y asegurar una adecuada inclusión al mundo del trabajo (O'Higgins, 2017). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017) reporta entre las tendencias en el mercado laboral el incremento del uso de tecnologías digitales y la automatización, lo que está generando una presión por contar con personas que no solo tengan habilidades profesionales, técnicas y socioemocionales, sino que cuenten con conocimientos en ciencias y tecnología. Ello, combinado con el retraso en la adaptación de los currículos escolares a estos nuevos requerimientos del mercado laboral y con la dispar preparación que reciben las personas a lo largo del ciclo educacional, están generando nuevas brechas en el mercado laboral (OIT, 2017). Esta tendencia se ha acelerado producto de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, que ha propiciado la adopción del teletrabajo, las clases remotas y el uso de medios digitales para generar una vinculación entre los empleadores y trabajadores y entre el Estado y los destinatarios de las políticas sociales. En conjunto, estos elementos crean nuevas formas de trabajo, como la colaboración en línea u otras formas de trabajo independiente, que podrían transformarse en trabajos temporales con menor seguridad laboral y estabilidad, características que se observan sobre todo en el empleo de jóvenes (OIT, 2017). En particular, la pandemia trajo consigo la instalación de canales remotos de trabajo para mantener los puestos de trabajo que generó el desarrollo de nuevas técnicas y herramientas de comunicación y trabajo en equipo que ahora serán exigidas en los puestos de trabajo (OCDE, 2021a).

Por otra parte, la pandemia también ha generado costos importantes en el mercado del trabajo, amplificando las desigualdades y brechas existentes previo a la crisis, afectando de manera directa el bienestar de la población y pudiendo generar efectos de largo plazo difíciles de revertir. Para minimizar y frenar el impacto de esta crisis se hace necesario centrar la recuperación en los grupos más vulnerables y afectados: jóvenes, mujeres, trabajadores con bajas calificaciones, sin contratos y trabajadores por cuenta propia, asegurando herramientas que permitan su inclusión al mercado del trabajo (OCDE, 2021b). En este sentido, es clave identificar las políticas, programas y medidas sociales que han demostrado tener impactos positivos sobre estos grupos para así reforzarlas o diseñar nuevas prestaciones que permitan mitigar los efectos de la crisis, pero además que signifiquen un apoyo que perdure en el tiempo. Este documento busca recoger experiencias e identificar los impactos de la implementación de programas de inclusión laboral y productiva, en específico en la población joven para entregar indicios de qué aspectos

deben ser considerados en el momento de diseñar e implementar estrategias de inserción laboral y permanencia en el mercado del trabajo que rompan con el círculo vicioso de reproducción de la pobreza (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Las evaluaciones de los programas “para jóvenes” que se han realizado desde el inicio de la década de los noventa muestran que, en todos los países de América Latina y el Caribe, los programas han tenido efectos positivos, aunque heterogéneos, en términos de los resultados en ingresos y calidad del empleo. Sin embargo, estas han sido generalmente limitadas al estudio del efecto de corto plazo, de ciertos indicadores claves del mercado laboral (participación, empleo, formalidad, nivel de salarios y horas trabajadas) y no pueden generalizarse a toda la población destinataria. Las revisiones sistemáticas realizadas a nivel internacional muestran que existen cambios en algunos de los indicadores de empleo, especialmente para ciertos grupos de la población que presentan peores situaciones de empleo y de ingresos. Además, a pesar de que los resultados de impacto no son siempre positivos para todos los participantes de los programas de inclusión laboral y productiva, son importantes, ya que permiten identificar cuáles son las acciones o medidas que generan mejoras en la inclusión laboral de las personas (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Por otro lado, también se han encontrado impactos diferenciados en función de las estrategias de intervención, las metodologías utilizadas en las evaluaciones, la duración de las intervenciones, los contenidos entregados y el contexto económico y cultural en el que se implementan (Linden, 2018).

Cuando se compara la evidencia internacional de los programas de inclusión laboral y productiva destinados a las y los jóvenes, los meta-análisis arrojan que estas medidas muestran impactos positivos significativos en países de bajos y medianos ingresos, mientras que, en países de altos ingresos, estos efectos suelen ser menores y menos significativos estadísticamente. Las principales hipótesis que explicarían estas diferencias son, primero, que el capital humano y las características sociodemográficas de los jóvenes son distintas, por lo que las brechas que deben cubrir los programas de inclusión laboral y productiva en los países de bajos o medianos ingresos son mayores. Segundo, los programas de inclusión laboral y productiva dirigidos a jóvenes de los países de América Latina y el Caribe tendrían un impacto distinto en función del contexto económico del país (situación macroeconómica y demanda agregada) y las características del mercado laboral (nivel de informalidad, normativas vigentes, demandas de competencias específicas) (CEDLAS, 2013). Tercero, el dinamismo económico, la cultura y las características del territorio también generarían una diferencia en los resultados de este tipo de política (Díaz y Rosas, 2016; Escudero y otros, 2017; Bird, 2020).

A pesar de los avances en i) la aplicación de metodologías de evaluación de impacto, ii) el interés por medir el efecto de los programas de generación de empleo, capacitación e intermediación laboral y iii) la expansión de los programas de inclusión laboral y productiva, o políticas activas de mercado del trabajo (PAMT), la evidencia disponible sobre la efectividad de estas intervenciones aún requiere incorporar nuevas variables, desagregaciones y temporalidad. Incluso en países que han sido pioneros en la implementación de programas de capacitación laboral en América Latina y el Caribe, las estimaciones sobre el impacto de los programas en la población juvenil es escasa y cuando existe no siempre permite tener una mirada diferenciada de lo que ocurre a corto, mediano y largo plazo (Doerr y Novella, 2020). Esto último es clave en el entendido de que la trayectoria laboral no depende exclusivamente de las características de un momento dado en el tiempo, sino que reflejan la acumulación de conocimiento y experiencias lo que hace más importante realizar evaluaciones a largo plazo (Linden, 2018), por lo tanto, se requiere tiempo para apreciar los resultados de las intervenciones (Kluve, 2016). Además, muchas veces, tampoco cuentan con el nivel de detalle para realizar evaluaciones de costos-beneficios de los programas o establecer el efecto de los componentes de la intervención por separado y el efecto en grupos particulares de la población.

El análisis que se presenta en este capítulo responde a la necesidad de seguir trabajando en la identificación de políticas efectivas que apunten a aumentar la proporción de jóvenes con habilidades relevantes para el mercado laboral, tanto a nivel técnico como a nivel socioemocional, y así contribuir al

incremento de la tasa de participación de este grupo de la población en el mercado laboral. Asimismo, y en función del trabajo que ha realizado la OIT, también se requiere que estas medidas generen incentivos y aporten a la construcción de trabajos decentes, es decir, que incluyan condiciones laborales, protección y seguridad social (OIT, 2021a). Para ello, se propone la revisión de aquellos programas de inclusión laboral y productiva orientados exclusivamente a jóvenes de entre 15 y 29 años y aquellos programas sociales dirigidos a la población general que contienen componentes o acciones específicas dirigidas a la inclusión o mejor desempeño de los jóvenes en el mercado laboral³⁸. Sin embargo, debido a que como se mencionó la evidencia está limitada a ciertos programas y a la medición de ciertos indicadores, en algunos casos se hace referencia a programas que están dirigidos a la población general y cuyas evaluaciones de impacto desagregan los resultados e indicadores por edad por lo que se pueden obtener conclusiones del efecto del programa sobre la población juvenil.

Para presentar los resultados de las evaluaciones de los programas de inclusión laboral y productiva de manera ordenada se utiliza la clasificación presentada por Abramo, Cecchini y Morales (2019), en la que se distingue entre los programas de apoyo a la oferta de trabajo y los programas de demanda de trabajo y los servicios de intermediación laboral. Cabe recordar que cuando se hace referencia a programas enfocados en la oferta de trabajo se considera la implementación de intervenciones dirigidas tanto para mejorar las habilidades y conocimientos como para asistir vocacionalmente y en la búsqueda de empleo a sus destinatarios. Es decir, son aquellos que fomentan la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de educación primaria y, especialmente, secundaria. En cambio, las medidas del lado de la demanda de empleo buscan apoyar al trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento, generación directa de empleo y generación indirecta de empleo. Además de estas dos categorías se requiere, tal como se presenta a lo largo de este documento, evaluar el impacto de un tercer tipo de programas, asociados al proceso de vinculación entre la demanda y la oferta de trabajo lo que usualmente se realiza a través de servicios de intermediación laboral. En este capítulo se busca dar cuenta de los resultados de las evaluaciones disponibles en estos tres ámbitos de acción para lo cual se hizo necesario identificar la categoría priorizada por el programa, ya que algunos pueden incluir más de una categoría a través de distintos componentes.

A continuación, se presenta una revisión de la evidencia disponible para América Latina y el Caribe separada en función del propósito del programa de inclusión laboral y productiva. Si bien se analizaron 14 de los 22 países cuya información se encuentra disponible en la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³⁹, se presentan las evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva de 9 países, ya que en los otros casos no se encontró información disponible. Estos países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y República Dominicana. Finalmente, en la cuarta sección se da cuenta de cómo la evidencia recogida y estos programas están siendo afectados por los efectos económicos, sociales y sanitarios de la pandemia.

³⁸ A pesar de que los jóvenes no están excluidos de participar en los programas dirigidos a la población general y que estos programas pueden estar generando impactos positivos en esta población, el análisis se centra en las intervenciones, sean a nivel de programa o de componentes de un programa, dirigidos exclusivamente a los jóvenes. Estas poblaciones tienen necesidades de apoyo distintas por lo que las estrategias de cada programa podrían diferir en la combinación de servicios, componentes y acciones entregadas (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

³⁹ La información de base que se utiliza para identificar los programas que son analizados en este documento proviene de la recopilación de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe realizada por la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>; y también de la información que se encuentra en el compendio de políticas del mercado laboral realizado por la OIT, [en línea] https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/enhanced/WCMS_614172/lang--en/index.htm, ambas consultadas al 15 de julio de 2021.

A. Revisión de evaluaciones de impacto de programas de inclusión laboral y productiva

Los resultados de las evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva son bastante heterogéneos dependiendo de varios factores: el tiempo en el que se evalúa, corto, mediano o largo plazo, el tipo de programa que se desarrolla (capacitaciones, nivelación de estudios, generación de empleo o servicios de intermediación laboral, entre otros componentes) y las características de los participantes (sexo, edad y lugar de residencia) y el contexto país en el que se desarrollan. Por ejemplo, Card y otros (2017), luego de revisar 200 estudios de programas de mercado laboral concluyen que en promedio los impactos son cercanos a cero en el corto plazo mientras aumentan con el tiempo y se vuelven significativos y los programas que enfatizan la acumulación de capital humano parecen tener mejores resultados sobre los participantes. Respecto a los resultados por característica de los participantes, los autores encuentran que los efectos son mayores en mujeres y en personas que estaban desempleadas. Pareciera, también, que los efectos son positivos especialmente cuando se evalúa la situación en periodos de recesión.

Esta sección presenta los resultados sistematizados de la revisión de 38 estudios cuantitativos que dan cuenta del impacto de 23 programas de inclusión laboral y productiva, dirigidos principalmente a jóvenes, o que presentan resultados desagregados por edad, en 9 países de América Latina y el Caribe. En la mayoría de los estudios se analizan indicadores de oferta e inserción laboral de los participantes tales como la probabilidad de empleo/desempleo, la probabilidad de ser independiente o trabajador por cuenta propia, el nivel de ingresos laborales o salarios por hora y el número de horas trabajadas. También se incluyen indicadores sobre la calidad del empleo, la probabilidad de obtener un empleo formal/informal, con duración excesiva de horas trabajadas y la tenencia de contratos escritos. Además, la mayoría de los estudios incluye en su análisis algún tipo de desagregación de la población ya sea por grupo de edad, por sexo, por territorio o por tipo de componente recibido.

Es importante notar que las evaluaciones incluidas en esta revisión no se limitan a programas que se encuentren vigentes debido a que en los últimos años las evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva han sido muy pocas. Por ello, se incluyen también experiencias que se terminaron o que han mutado, reformulándose en nuevos programas.

En el siguiente cuadro se presentan los principales hallazgos de esos estudios, centrándose en los resultados que tienen significancia estadística y que hace referencia a la población juvenil⁴⁰. Los resultados, en términos generales, evidencian que los impactos de los programas de inclusión laboral y productiva son mayoritariamente positivos, en especial para las mujeres. Los indicadores de inserción laboral, en específico la probabilidad de estar empleado (remunerado o por cuenta propia) es mayor para las mujeres, mientras que en hombres el indicador asociado a los efectos positivos de los programas es la probabilidad de obtener un empleo formal. Estos resultados pueden explicarse por el hecho de que al ingresar a estos programas las mujeres suelen estar desempleadas por lo que se genera una transición hacia el mercado laboral. En el caso de los hombres se genera una transición desde trabajos informales con malas condiciones laborales hacia trabajos formales y con contratos por escrito.

⁴⁰ En los casos en que se incluye en el cuadro un programa dirigido a toda la población, se hará referencia a los resultados correspondientes a la desagregación por edad, específicamente a aquellos que se encuentran para los jóvenes.

Cuadro 6
América Latina (9 países): resumen de los efectos significativos encontrados en los estudios revisados

País	Nombre del programa (año)	Población objetivo	Evaluación de impacto disponible (Fuente: Autores (año))	Probabilidad de participación	Tasa de ocupación	Probabilidad de empleo formal	Probabilidad de empleo	Probabilidad de empleo independiente	Cambios en salarios	Cambios en los ingresos laborales	Cambios Horas trabajadas	Probabilidad de tener contrato escrito
Argentina	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008-)	18 a 24 años	Mazorra y otros (2013) Observatorio (2017)	(+)								
	Programa Jóvenes con Futuro (2007-2012)	18 a 24 años	OIT (2010)									
	Programa Seguro de Capacitación y Empleo (2006-)	18 a 65 años	López y Escudero (2016-2017)			(+)			(+)		(+)	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Mi Primer Empleo Digno (2008-2012)	18 a 24 años	Hernani-Limarino y otros (2015)	(+)		(+)	(+)			(+)		
Brasil	Pronatec Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (Pronatec) (2011)+ Pronatec-MDIC (Ministerio de Desenvolvimento, Industria y Comercio Exterior) PlanSeQ (2007-2011)	18 a 65 años	O'Connell y otros (2017) Petterini (2011)				(+)					

Cuadro 6 (continuación)

País	Nombre del programa (año)	Población objetivo	Evaluación de impacto disponible (Fuente: Autores (año))	Probabilidad de participación	Tasa de ocupación	Probabilidad de empleo formal	Probabilidad de empleo	Probabilidad de empleo independiente	Cambios en salarios	Cambios en los ingresos laborales	Cambios Horas trabajadas	Probabilidad de tener contrato escrito
Chile	Subsidio al empleo Joven (2009-)	18 a 24 años	Microdatos (2012)	(+)	(+)							
	Yo trabajo joven (2007-)	18 a 24 años	Microdatos (2018)					(+)		(+)		
	Chile Califica (2002-2009)	18 a 65 años	Santiago Consultores (2009)		(+)				(+)	(+)		(+) mujeres
	Nivelación de Competencias Laborales (2005-)	18 a 65 años	Bravo (2003)				(+)		N.S			N.S
	Yo emprendo semilla/ ex Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) (2002-)	18 a 65 años	Martínez, Puentes y Ruiz-Tagle (2013 y 2018)				(+) disminuye a largo plazo	(+)	N.S	N.S	(+)	
	Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (2001-2010)	18 a 65 años	Fundación Agro-UC (2009)		(+)	(+)			N.S	(+)	(+)	
	Formación para el trabajo (FOTRAB) (2012-2018)	18 a 65 años	Doerr y Novella (2017)				(+) disminuye a largo plazo	(+) disminuye a largo plazo	(+) disminuye a largo plazo			
	Más capaz (2014-)	18 a 29 años (línea jóvenes)	Burdiles y otras (2015)									
Colombia	Jóvenes Rurales Emprendedores (2007-2013)- Ex Jóvenes Rurales	16 a 35 años	Castañeda, González y Rojas (2010) y Steiner (2010)		(+)			(+)		(+)		
	Jóvenes con futuro (I) (2005-)	16 a 29 años	Acosta y otros (2009)			N.S	(+)			(+)		N.S
	Jóvenes en acción (2002-2006)	18 a 25 años	Attanasio, Kugler y Meghir (2009, 2011, 2015, 2017) DNP (2008)			(+) mujeres, N.S para hombres	(+) empleo remunerado (+) en mujeres		(+) mujeres (+) empleados asalariados	(+) mujeres	(+) en mujeres	(+) población general, (+) en mujeres
El Salvador	PATI- Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (2009-2016)	16 a 24 años	Beneke de Sanfeliú (2014)		(+)					(+)		

Cuadro 6 (conclusión)

País	Nombre del programa (año)	Población objetivo	Evaluación de impacto disponible (Fuente: Autores (año))	Probabilidad de participación	Tasa de ocupación	Probabilidad de empleo formal	Probabilidad de empleo	Probabilidad de empleo independiente	Cambios en salarios	Cambios en los ingresos laborales	Cambios Horas trabajadas	Probabilidad de tener contrato escrito
México	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)- subprograma Bécate (1998-)	18 a 65 años	Analítica Consultores (2012) Van Gameren (2010)				(+) en la población desempleada que participa en las 5 modalidades			(+) 16-29 años; (+) mujeres		
Perú	Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven) (1996-s.i)	16 a 24 años	Díaz y Rosas (2016) Medina y Núñez (2005) Burga (2003) Ñopo y Robles (2002)		(+)					N.S Jóvenes entre 16-24 años, (+) ambos sexos	(+)	(+)
	Construyendo Perú (2006-)	18 a 65 años	Escudero (2016) Macroconsult (2012)		N.S	(-) ambos sexos, (+) ambas zonas	(+)	(+)		(-) ambos sexos, (+) participantes y mujeres ^a (-) hombres	(+)	
	Programa de Emergencia Social Productivo Urbano "A Trabajar Urbano" (2001-s.i)	18 a 65 años	Chacaltana (2003 y 2005)									
República Dominicana	Juventud y empleo (2003)	16 a 29 años	Acevedo y otros (2018) Ibarrarán y otros (2015) Veza y otros (2014) Card y otros (2011)	(-)		(-) hombres a mediano plazo	N.S entre 16 y 29 años, (-) 20 a 29 años a mediano plazo, 16-29 años y mujeres		(+)	N.S, (+) mujeres en capital	N.S, (-) 20 a 29 años a mediano plazo	(+) mujeres en la capital

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Abramo, Cecchini y Morales, 2019 y revisión de evaluaciones.

Nota: N.S: no significativo. S.I: sin información.

^aCorresponde al resultado encontrado en Macroconsult (2012).

Recuadro 7 Mapeo de los programas del Caribe

En el caso de los países del Caribe se encuentran pocas evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva. Sin embargo, destaca la investigación de Mohammed (2018) que, a partir de información recogida de publicaciones y recursos en línea, realiza un mapeo de los programas y sus componentes, y acciones de inclusión laboral y productiva en los siguientes nueve países del Caribe: Antigua y Barbuda (34 acciones), Barbados (31 acciones), Belice (20 acciones), Dominica (22 acciones), Granada (29 acciones), Guyana (25 acciones), Jamaica (31 acciones), San Vicente y las Granadinas (19 acciones) y Trinidad y Tabago (37 acciones). Para su análisis, el autor agrupó las medidas en tres categorías: i) programas de transición de la escuela al mercado laboral; ii) programas de oportunidades laborales, promoción de emprendimientos y reintegración de jóvenes con contextos complejos y iii) programas de promoción de migración interregional.

Se destaca el caso de Dominica por tener un paquete de programas laborales que facilitaban la inclusión laboral de jóvenes previo al huracán que afectó el país en 2017. En Granada, también se observan medidas para facilitar el empleo juvenil bien diseñadas y ejecutadas. Pero, el autor subraya que estas suelen tener problemas de implementación asociados a la vinculación con los puestos de trabajo, las oportunidades de pasantías o prácticas laborales, la falta de reglamentación asociada a las transferencias monetarias y la falta de servicios de búsqueda de empleo. Por ejemplo, se nombra el caso del programa New Imani desarrollado por el Ministerio de desarrollo juvenil, deportes, cultura y las artes, que entrega orientación laboral, capacitaciones y tiene como objetivo responder a esa necesidad de falta de exposición al entorno laboral para jóvenes de 18 a 35 años (responde a la primera categoría^a). Este mismo programa cuenta con un componente de asistencia en la búsqueda de empleo llamado Esperanza, por sus siglas en inglés HOPE (Help Our People Excel). En Guyana, en los últimos años el desarrollo de programas de inclusión laboral y productiva para jóvenes ha adquirido importancia por lo que en tanto cantidad y calidad de programas se observa un gran avance. Dos casos de programas implementados en ese país son el programa de capacitación nacional, "National Training Project for Youth Employment" (NTPYE), que posee un componente de emprendimiento para el desarrollo de microempresas y el programa "Skills and Knowledge for Youth Employment" (SKYE) operado por el Centro de Desarrollo Educativo que entrega capacitaciones a jóvenes en situación problemática (abandono escolar, crimen o delitos^b). También, destaca el caso de Jamaica en que se han implementado varios programas en particular de emprendimiento dentro del sistema educacional siendo pionero en ello dentro de la región con la inclusión por ejemplo de tópicos de negocios en la educación secundaria y la implementación del Programa de desarrollo de Emprendimiento, SEED (Secondary Early Entrepreneurial Development) que incentiva que los estudiantes desarrollen su propio negocio^c. Asimismo, ha implementado un servicio en línea de asistencia de intermediación laboral, programas de capacitación y de prácticas profesionales para reinsertar a los jóvenes más vulnerables.

Fuente: Mohammed, N. (2018), Mapping of youth employment interventions in Caribbean countries. Organización Internacional del Trabajo (OIT), mayo de 2018.

^a Para más información sobre los principales resultados de la implementación del programa New Imani, véase [en línea] <https://www.grenadanta.gd/wp-content/uploads/2016/07/GNTA-Annual-Report-2014.pdf>.

^b Sobre este programa, véase [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-port_of_spain/documents/meetingdocument/wcms_306331.pdf. y además, la evaluación de desempeño [en línea] https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00K7XX.pdf.

^c Véase [en línea] <https://moey.gov.jm/schools-ready-offer-entrepreneurship-training>.

B. Programas de apoyo a la oferta de trabajo

Los programas de apoyo a la oferta de trabajo consideran principalmente dos líneas de acción: capacitación o formación técnica y profesional (desarrollo de conocimientos o competencias) y nivelación de estudios, las cuales se complementan usualmente con distintos componentes o servicios que actúan de manera complementaria como prácticas y pasantías laborales para acercarse al mundo laboral o apoyo al emprendimiento y a la formación para el trabajo independiente, transferencias monetarias y servicios de cuidado (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Además, la evidencia que se presenta permite identificar que no solo tienen distintos componentes complementarios asociados, sino que estos programas pueden diferenciarse por características tales como la duración de las capacitaciones o acciones ofrecidas.

A partir de un modelo de meta-análisis, Escudero y otros (2017) revisan 53 programas de inclusión laboral y productiva de 12 países de América Latina y el Caribe, en búsqueda de patrones sistemáticos de

las características de los programas que generan mayores impactos positivos en los participantes⁴⁴. Más del 75% de las evaluaciones consultadas se refieren a programas de capacitación o nivelación de estudios mientras que las estimaciones de impacto de los servicios de intermediación laboral y de los incentivos al sector privado como subsidios a la contratación son menos frecuentes. En términos generales, los resultados indican que existe mayor probabilidad de tener un empleo formal después de participar en un programa de inclusión laboral y productiva. Los programas de capacitación son más efectivos que otros tipos de políticas activas del mercado del trabajo y suelen tener efectos positivos, en especial, en mujeres y en las personas más jóvenes (menores de 25 años). Además, la probabilidad de encontrar impactos positivos es mayor cuando la duración del programa supera los cuatro meses y cuando los programas tienen una estrategia de intervención más comprehensiva que incluye más de un componente. Por otro lado, si se considera la duración de los efectos, no se encuentran diferencias significativas positivas entre el corto plazo y el mediano plazo (más de un año de terminado el programa).

De acuerdo con Rossel y Filgueira (2015), son pocas las evaluaciones disponibles en América Latina y el Caribe que muestren impactos concluyentes de las políticas de capacitación laboral y formación. Además, los resultados dependerán de las características de la capacitación, la institución ejecutora, el área geográfica y su cobertura, el vínculo existente con los empleadores y el requerimiento de validar y certificar las capacitaciones. En la revisión sistemática de 113 evaluaciones de impacto que hacen Kluge y otros (2016), encuentran que solo un tercio de los programas tiene efectos positivos. Además, en términos generales, encuentran que los programas de inclusión laboral y productiva son más exitosos en países de ingresos bajos o medios, lo que podría explicarse porque están dirigidos a personas en una mayor situación de pobreza y con menos habilidades e ingresos, por lo que pequeñas variaciones en su situación generan un impacto positivo en su situación de empleo. Los programas de capacitación de habilidades son los que tienen mayor impacto en estos países.

Sin embargo, existen esfuerzos por modificar esa tendencia y generar información que permita tener más antecedentes para la creación de políticas efectivas para la inserción laboral de jóvenes en el mercado laboral. En esa línea, la revisión de evaluaciones de impacto que realiza Bird (2020), muestra pequeños impactos de los programas de capacitación sobre el empleo en el corto plazo que tienden a crecer a mediano y largo plazo. Además, no se encuentran muchas evaluaciones que permitan saber el costo-efectividad de estos programas.

Respecto al impacto de los programas que incluyen un componente de capacitación sobre la empleabilidad de sus destinatarios –como Jóvenes en Acción de Colombia– los estudios disponibles muestran que son positivos sobre la probabilidad de emplearse. Lo mismo ocurre con los programas de empleo para jóvenes, como el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) de México (Attanasio y otros, 2017; Analítica Consultores, 2012; Van Gameren, 2010).

En el caso de Jóvenes en Acción, Attanasio y otros (2009) muestran que el programa tiene efectos positivos en los jóvenes participantes de 18 a 25 años, aumentando la probabilidad de tener un empleo remunerado de mejor calidad y contribuyendo a un aumento de los ingresos salariales. Además, la capacitación contribuye a aumentar los sueldos, debido a que ofrece mayores probabilidades de tener un empleo en el sector formal y con contrato escrito, las que aumentan un 5,3% y un 6,6%, respectivamente en comparación con los jóvenes que no participaron en las capacitaciones. Asimismo, en una evaluación posterior del mismo autor, se comprueban estos efectos positivos de corto plazo y se identifican además efectos a largo plazo. Utilizando datos experimentales del programa en 2005, los autores encuentran efectos positivos y significativos después de 10 años de haber salido del programa. Además, durante ese período los participantes estuvieron más tiempo en empleos formales con seguridad social, trabajando en grandes firmas y recibieron mayores ingresos. A la vez, se encontró que los participantes tenían mayor probabilidad de graduarse de secundaria, pero sin efectos positivos en la asistencia ni en otras variables como las decisiones de fertilidad o el estado civil. El estudio incorpora además la evaluación de la población

⁴⁴ En el estudio se toman en consideración los programas de inclusión laboral y productiva de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

más pobre para la cual se encuentra una mayor probabilidad de participar en el mercado laboral, estar empleado y tener un seguro de salud. Por último, los autores incorporan un análisis costo-beneficio en el que evidencian que la tasa de retorno interna es de 22,1% para las mujeres y 10,2% para hombres (Attanasio y otros, 2017). Esta tasa de retorno da cuenta del crecimiento anual de las ganancias directas de los participantes. Posteriormente, Kluger y otros (2020) refinan el análisis y encuentran resultados similares bajo un escenario que considera el impacto en el mercado laboral. Además, incluye un segundo escenario en el que se consideran los ingresos futuros por continuar con estudios superiores donde considera una trayectoria laboral de 40 años, encontrando tasas de retorno interna de 23,5% y 20,5% para mujeres y hombres, respectivamente. Este resultado es interesante, ya que en este segundo escenario se acortan las brechas entre hombres y mujeres, lo que los autores atribuyen al hecho de que los hombres tienen una mayor probabilidad de continuar estudios que las mujeres.

Por otro lado, en la República Dominicana, el programa Juventud y Empleo ha sido evaluado múltiples veces debido a que desde su creación se concibió en el diseño una evaluación experimental para medir los resultados finales. Los resultados de las evaluaciones han sido mixtos: los efectos en términos generales son muy bajos, pero se encuentran efectos positivos en el empleo para los hombres. Sí se observa un incremento en los ingresos mensuales al estar empleado, en especial en la capital del país, Santo Domingo. Además, se encuentran efectos positivos en las expectativas sobre el futuro para las mujeres y en el desarrollo de habilidades tales como liderazgo, resolución de conflicto y esfuerzo. En la última evaluación realizada se incorporan los efectos de largo plazo del programa. Los principales resultados encontrados son un efecto promedio sobre el empleo casi nulo y no significativo pero un impacto positivo sobre el nivel de ingresos y sobre el empleo formal con seguro de salud (Ibarrarán, 2018).

La evaluación de Acevedo y otros (2018) complementa estos resultados evidenciando que el programa tiene impactos relevantes en la adquisición de habilidades blandas y en las expectativas sobre el futuro, aunque estos hallazgos se diferencian por edad y sexo. En el largo plazo, se revierte el efecto positivo sobre el empleo y las expectativas en el caso de los hombres, pero tienen una alta probabilidad de estar buscando otro trabajo. En el caso de las mujeres, el efecto aumenta con el tiempo lo que se traduce según los autores en mayor autoestima, más confianza y optimismo y menor fertilidad en el largo plazo.

En el caso del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo de Argentina, los hallazgos indican que el programa tiene un efecto positivo sobre los participantes, en especial respecto de la nivelación de estudios, ya que el 67% de los participantes encuestados en el estudio de Mazorra y otros (2013) se encuentra asistiendo a la escuela lo que representa casi el doble del nivel de asistencia al sistema educativo de jóvenes con las mismas características del hogar y de su situación socioeconómica. A pesar de que la evaluación no es del impacto del programa, los autores concluyen que este está generando incentivos positivos hacia los jóvenes que dejaron sus estudios para que los retomen o que no los abandonen, pero no encuentran una mejora en la calidad del empleo (Mazorra y otros, 2013).

Otra experiencia en la misma línea es la del programa Procajoven en Panamá implementado entre 2003 y 2009. A partir de una evaluación cuasi-experimental en que se desagregan los resultados en función del sexo y la región del participante y de la modalidad de entrega del programa, se encuentran efectos positivos en la probabilidad de encontrar empleo para las mujeres que residen en Ciudad de Panamá. Se evidencia también que aumenta el número de horas trabajadas y el ingreso laboral mensual de aquellos que reciben el componente de inserción laboral del programa (Ibarrarán, 2007).

Es importante también evaluar el efecto de los programas de inclusión laboral y productiva sobre otras variables sociodemográficas. Por ejemplo, el programa Jóvenes con Porvenir ofrece capacitaciones gratuitas por seis meses a quienes tienen entre 15 y 29 años que no estudian y residen en el municipio de Zapopan, México; no solo busca que estos jóvenes accedan a mejores empleos o continúen su educación formal, sino que también tiene como propósito reducir la exclusión social y prevenir que los jóvenes se involucren en actividades de pandilla o crimen organizado. A través de un experimento natural posibilitado por el territorio acotado en el que se desarrolla el programa, se evidencia un efecto positivo y significativo estadísticamente en la probabilidad de obtener empleo, en aumentar los niveles de ingreso y el número

de horas trabajadas. Además, aumenta la probabilidad de acceder a redes de profesionales, mejora el optimismo sobre el futuro de los participantes y disminuye la prevalencia de comportamientos riesgosos (Magaloni, 2015). Resultados similares se encuentran para el programa Juventud y Empleo de la República Dominicana donde se observa una reducción de la pertenencia a pandillas y de la violencia entre los participantes jóvenes en situación de riesgo (Banco Mundial, 2012).

Los programas de capacitación y formación para jóvenes pueden ser también el resultado de una asociación público-privada en la que el Estado suele ser el responsable del diseño, supervisor y responsable del financiamiento de los programas, pero su implementación es realizada por agencias públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, el programa entra21, creado por la Fundación Internacional para la Juventud (FIJ) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo, con el apoyo de la Agencia de Cooperación del Gobierno de los Estados Unidos (USAID), han sumado esfuerzos para contribuir a preparar trabajadores con las calificaciones demandadas en los empleos generados por la nueva economía en América Latina y el Caribe. Este programa actúa aportando donaciones y asistencia técnica a organizaciones sin ánimo de lucro en América Latina y el Caribe. Las donaciones son entregadas a proyectos de capacitación e inserción laboral dirigidos a jóvenes a quienes se les realizan capacitaciones en Tecnología de la Información para trabajar con computadores, Internet y otras tecnologías y equipos, respondiendo a la nueva tendencia del mercado laboral que demanda experticia digital (Hernández, 2007). El programa ha estado presente en la Argentina, Belice, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. En la Argentina, un estudio de impacto experimental evalúa los efectos del programa en Córdoba a 18 meses, 33 meses y 48 meses de haber egresado⁴². En el corto plazo, se ven efectos positivos sobre el empleo formal de 8 puntos porcentuales y aumentan los salarios, lo que genera un efecto positivo también en los ingresos laborales, pero estos tienden a desaparecer a largo plazo. Un resultado particular de esta evaluación es que, a diferencia de la mayor parte de las evaluaciones revisadas, el efecto sobre el empleo pareciera ser mayor en hombres. De acuerdo con los autores, este programa habría logrado aumentar el capital humano de los participantes, aunque los efectos transitorios podrían significar que se está incrementando el empleo informal (Alzúa, Cruces y López, 2016).

Otro ejemplo de programas de empleo juvenil realizados por fundaciones que muestran un impacto positivo es el programa Galpão Aplauso para jóvenes menores de 29 años de bajos ingresos que se encuentren en situación de riesgo que habitan las favelas de Río de Janeiro en el Brasil. La Fundación de Brasil, en conjunto con el BID, desarrollan este programa en que después de casi 1 año de que los participantes terminen el programa tiene como impacto un aumento significativo en la probabilidad de estar empleado y de incrementar sus ingresos mensuales⁴³. Además, este programa destaca por su enfoque socioafectivo y artístico, recibiendo un reconocimiento del tesoro de EEUU en 2014⁴⁴.

C. Programas de apoyo a la demanda de trabajo

Los programas destinados a activar la demanda laboral buscan aumentar las oportunidades para comenzar o expandir actividades por cuenta propia o emprendimientos y aumentar los activos de los destinatarios que tienen un acceso limitado a servicios financieros para poder desarrollar los planes y acciones necesarias para ello. Se distinguen principalmente tres líneas de acción en este caso, los programas de apoyo al trabajo independiente, aquellos de generación directa de empleo y los que generan de manera indirecta el empleo.

Este tipo de programas ha sido poco evaluado debido a que no siempre es posible asociarlos de manera explícita con las mejoras en las tasas de empleo, por la correlación que existe entre este tipo de empleos y la informalidad (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Además, en el caso de los programas de

⁴² Véase [en línea] <https://iyfglobal.org/initiatives/entra21>.

⁴³ Véase [en línea] <http://aplauaso.art.br>.

⁴⁴ Véase [en línea] <https://www.iadb.org/es/noticias/el-tesoro-de-eeuu-premia-proyecto-del-bid-que-utiliza-artes-escenicas-para-capacitar>.

generación de empleo, los efectos pueden estar entrelazados con otros objetivos distintos al apoyo a la demanda de trabajo, como lo son la mejora en los rendimientos de las empresas o el crecimiento y la inversión a nivel nacional.

A pesar de eso es posible encontrar evaluaciones que permiten vislumbrar los impactos de estos programas en algunas sub-categorías. Respecto a los programas de creación directa de empleo, que incrementan la demanda mediante planes de empleos públicos que son desarrollados en distintos niveles territoriales, son poco comunes y en la revisión de los programas de inclusión laboral y productiva de América Latina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y el Perú son los únicos países que cuentan con programas de este tipo. Sin embargo, en todos los casos, con excepción de México y el Perú, se trata de componentes que forman parte de programas de apoyo a la oferta laboral. Esto podría explicarse por el hecho de que los impactos sobre el empleo de este tipo de medidas generalmente no son positivos (Bird, 2020).

En esta línea, el Programa Empleo en Acción de Colombia, implementado entre los años 2002 y 2004, orientado a brindar ocupación transitoria a mano de obra no calificada de los niveles 1 y 2 del SISBÉN en la construcción o mantenimiento de infraestructura comunitaria en zonas urbanas de bajos ingresos, muestra en su evaluación que los programas de empleo temporal tienen un impacto sobre los grupos más vulnerables a los que van dirigidos en relación a la red de protección social más que como programas que combaten el desempleo, ya que terminado el programa y dadas las características de los trabajadores participantes, muy pocos encontraron empleos formales remunerados en el mercado laboral. Pero sí tuvo un impacto significativo al incrementar los niveles de ingresos en el mediano plazo y también aumentó las horas trabajadas. Sin embargo, no hay resultados que permitan asegurar que estos efectos se mantengan en el tiempo (DNP, 2007).

En cuanto a las otras medidas utilizadas en los países de América Latina para apoyar a la demanda de trabajo, los hallazgos de Escudero (2017) para los países desarrollados arrojan que, para aquellos programas que incentivan el emprendimiento entre los jóvenes, hay efectos positivos y más efectivos cuando el programa se dirige a la población vulnerable en los países desarrollados. Estos programas de apoyo al trabajo independiente permiten ofrecer capacitaciones para la iniciación de actividades productivas, el acceso a mercados financieros y el acompañamiento en el proceso de identificación, desarrollo y consolidación de la idea de negocio en una realidad (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

En Chile, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), servicio público descentralizado, ejecuta el Programa Start-Up Chile dirigido a toda la población⁴⁵, creado en 2010 por iniciativa del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo para aumentar el emprendimiento, fortalecer el ecosistema de emprendimiento en el país y posicionar a Chile como polo de innovación a través de dos componentes uno con foco de género que apoya la transición del concepto a los prototipos y otro que apoya la validación comercial de los prototipos (González-Uribe, 2015). Si bien el programa no está destinado únicamente a la población joven, genera incentivos y fomenta su participación, y además ha contribuido a promover una cultura de emprendimiento en el país (Verde, 2016). Luego, en una evaluación posterior del programa se sugiere que acompañar estos programas de tutorías o mentorías puede aumentar significativamente la recaudación de fondos y la creación de empleos (Gonzalez-Uribe y Leatherbee, 2017).

En Perú, el programa Haku Wiñay implementado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión (MIDIS) a través del Fondo de Cooperación de Desarrollo Social (Foncodes) y dirigido a la población rural en situación de pobreza se caracteriza por su flexibilidad ante las dinámicas propias del territorio, por empoderar a los hogares y comunidades locales y en generar un proceso de aprendizaje y mejora constante que permite modificar el programa en el tiempo (Asensio, 2021). Si bien este programa no está dirigido a jóvenes y no tiene componentes dirigidos a ese grupo de la población, se le incluye en el análisis porque su creación surge a partir de la necesidad de no abandonar el apoyo a aquellos hogares cuyos hijos e hijas

⁴⁵ Véase el informe de seguimiento realizado al programa [en línea] <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/87181/2021/3>. El programa además cuenta con una evaluación ex ante de diseño en el 2020 que arrojó una recomendación favorable para su ejecución durante el año 2021. La evaluación se puede revisar a partir del mismo enlace incluido en esta nota al pie.

superan la edad para activar el programa Juntos; de hecho, el programa hace especial énfasis en las zonas donde opera el programa Juntos y por la flexibilidad para adaptarse a cada territorio y permitir que sean miembros de la propia comunidad quienes entreguen las herramientas más adecuadas a las necesidades económicas y cultura local (Escobar y Ponce, 2016). En el año 2016, Escobar y Ponce (2016) encontraron un aumento promedio de 7,8% de los ingresos de los hogares participantes.

Los programas de generación indirecta de empleo, por su parte, otorgan subsidios económicos a las empresas privadas para la contratación de jóvenes. Estos incentivos a la contratación financiados por el Estado tienen el propósito de reducir los costos de contratación al cubrir parte del salario que de otra manera serían carga del empleador. Los resultados de una evaluación de impacto del Subsidio al Empleo Joven, componente adicional del programa Ingreso Ético Familiar (IEF) mediante el cual se otorga apoyo a jóvenes entre 18 y 25 años, indican un aumento en la tasa de empleo y participación laboral de los y las jóvenes además de la relación costo-beneficio positiva por participante (Centro de microdatos, 2011).

En el Brasil, en 2019 se creó el programa Contrato Verde Amarelo (CVA) que busca evitar impactos de largo plazo sobre los ingresos laborales de los jóvenes producto de la falta de experiencia laboral, particularmente en contextos de crisis. Sin embargo, no fue aprobado por el Senado. Independientemente de ello, es una medida interesante de analizar a partir de la evaluación de diseño y de estrategia realizada por el Banco Mundial (2020). El programa tenía un doble objetivo: apoyar a los jóvenes en la inserción laboral y apoyar la recuperación del sector privado y de los procesos de contratación, reduciendo los costos de contratación. Según indican los autores de la evaluación, debido a que los jóvenes no tienen experiencia laboral o tienen experiencia limitada, los programas dirigidos a adultos podrían no ser adecuados para este grupo. De acuerdo con los autores, no hay ninguna política implementada dirigida específicamente a mejorar la experiencia laboral de esta población. Centrarse en este grupo específico permite distribuir los subsidios al empleo a aquellos que más lo necesitan. Además, indican que esta propuesta difiere del Programa Primeiro Empleo dirigido a personas entre 16 y 24 que buscan empleo por primera vez y se mantienen estudiando. Al cerrar el programa se argumentó que tenía un alto costo fiscal, altos niveles de burocracia y que los jóvenes tenían dificultades para insertarse en el mercado por sus bajos niveles de experiencia (Banco Mundial, 2020).

D. Servicios de intermediación laboral

La evidencia sobre servicios de intermediación laboral es escasa. Por un lado, son pocos los programas que se centran únicamente en el vínculo entre la oferta y la demanda laboral y, por otro lado, como los servicios de intermediación laboral se encuentran presentes como componentes de programas de empleo, los estudios suelen centrarse más bien en los aspectos de capacitación, entrega de asesoría y nivelación de estudios. Este tipo de servicios de vinculación y búsqueda de empleo tienen un impacto positivo en el corto plazo, pero no así en el largo plazo, y tienen la ventaja de ser menos costos efectivos a otro tipo de medidas (Bird, 2020). Este tipo de componentes o programas suelen considerar distintas estrategias como capacitaciones para la preparación del curriculum vitae, técnicas de entrevistas y otras habilidades necesarias para la inserción laboral, bolsas de trabajo y acciones concretas de colocación laboral, ferias laborales, talleres informativos y también apoyo económico en algunos casos. Por ello, en varias ocasiones se articulan servicios de intermediación laboral con cursos de formación técnica y profesional y servicios de orientación laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019)⁴⁶.

A pesar de eso, la intermediación laboral es fundamental para conectar a los trabajadores y empleadores, promoviendo el contacto entre ellos, y facilitando la colocación de trabajadores en los puestos de trabajo disponibles en función de los perfiles profesionales y técnicos demandados y ofrecidos. De acuerdo con el estudio de Escudero y otros (2017) estos programas son diseñados para aumentar la

⁴⁶ En la mayor parte de América Latina y el Caribe, los países cuentan con servicios públicos de empleo que vinculan a los buscadores de empleo con los demandantes de empleo y los puestos de trabajo disponibles, los que forman parte de la estrategia de programas que incorporan servicios de intermediación laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

eficiencia en los procesos de búsqueda de empleo y en la calidad del pareo entre lo que requiere una organización y las habilidades, conocimientos y capacidades que tiene el trabajador. Para ello, se suelen utilizar distintas herramientas como la asistencia vocacional, la realización de planes laborales y tutorías, entre otras técnicas.

Por otra parte, los resultados estudiados por Datta y otros (2018) arrojan que, en general, los efectos de este tipo de programas son débiles y funcionan mejor cuando los trabajadores tienen información sobre los mercados laborales, en particular del sector formal donde es posible identificar las asimetrías de información entre lo que busca el trabajador y lo que busca la organización que dispone de puestos de trabajo. Además, requieren de mercados laborales con capacidad de vincular los trabajadores a empleos formales donde la información sobre las plazas vacantes en empresas privadas y organismos públicos son conocidas. Este tipo de programas es muy común en los países desarrollados y al tener costos más bajos que los programas de capacitación o los programas de apoyo a la demanda de trabajo se han implementado también en los países de ingresos más bajos o de ingresos medios, pero parecieran encontrarse pocos efectos en las evaluaciones de los programas de este tipo (Mackenzie, 2017).

En Chile, el programa Jóvenes al Bicentenario implementado hasta 2010 tenía un componente de intermediación laboral como parte de su estrategia para generar una inserción exitosa al mercado laboral de los jóvenes vulnerables entre 18 y 29 años. La evaluación de impacto experimental de este programa para la cohorte de participantes del 2008, en términos generales, no encuentra impactos positivos sobre el empleo o los niveles de ingresos, excepto cuando se evalúa exclusivamente a aquellos que logran terminar el programa, los que representan el 16% de los participantes. En una encuesta de seguimiento, quienes egresan del programa valoran el componente de intermediación laboral en cuanto este permite que los contenidos de la capacitación o de la práctica laboral estén relacionados con el empleo que consiguen tras participar en el programa. El informe de evaluación concluye que estos mecanismos son más efectivos que las redes informales (Acero, 2009). En 2014 se estableció una comisión de expertos para revisar y evaluar todas las políticas de capacitación e intermediación vigentes en Chile. En esa evaluación se destacó la importancia de los programas que mantienen estrategias comprehensivas que incluyen intermediación laboral. En especial se revisaron los programas de fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), la Bolsa Nacional de Empleo y el Bono de Intermediación Laboral; sin embargo, todos son programas dirigidos a toda la población en edad de trabajar, sin realizar acciones específicas para los jóvenes (Agurto, 2014).

Por otro lado, en Colombia se ha evaluado el programa de servicio público de empleo a partir de una evaluación cuasiexperimental utilizando el método de puntaje de emparejamiento (*propensity score matching*—PSM—en inglés). El objetivo de este programa es facilitar la relación trabajado-organización en un país en que las tasas de informalidad son elevadas. La evaluación muestra resultados positivos en la probabilidad de tener un empleo formal, aunque se encuentran efectos negativos sobre el salario por hora. Y en ambos casos los efectos son mayores si los servicios se realizan de manera presencial en contraste con formatos remotos (Pignatti, 2016).

E. Programas de empleo en el contexto de la pandemia del COVID-19

De acuerdo con el Panorama Social de América Latina 2020 publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), uno de los grupos de la población que ha sido más afectado por los efectos negativos de la pandemia ha sido la población joven. En especial, debido a que esta crisis ha tenido mayores impactos en los empleos informales e independientes cuyas fuentes laborales se encuentran más expuestas a choques en el mercado laboral los que justamente son en los que se encuentra una mayor proporción de jóvenes. Ello repercute directamente en los niveles de ingresos más aún dado que al tener empleos con menor estabilidad y seguridad no se encuentran cubiertos por el sistema de protección social (CEPAL/OIT, 2020). A ello, hay que agregar los efectos que la pandemia ha generado en términos de la educación de los jóvenes, aumentando el riesgo de deserción y abandono escolar, aumentando el

rezago escolar, incrementando el riesgo de la inseguridad alimentaria y de problemas de salud físicos y socioemocionales así como, también, generando mayores brechas en aprendizaje por las brechas en acceso a la educación digital (Jaramillo, 2020). La crisis sanitaria, por consiguiente, ha profundizado los desafíos de inserción laboral de los jóvenes y su posterior desempeño en el mercado laboral.

En América Latina y el Caribe uno de cada cuatro jóvenes entre los 15 y los 24 años no estudian, no trabajan y no están realizando cursos de capacitación⁴⁷. Además, existen diferencias significativas de género: la proporción de mujeres que se encuentran en esa situación aumenta con la edad alcanzando, a los 24 años, 3 mujeres que no están ocupadas ni estudian ni se están capacitando por cada hombre que se encuentra en la misma situación; asimismo, la tasa de desempleo de mujeres jóvenes es siete puntos porcentuales mayor a la de los hombres en 2020 (OIT, 2020c). Ello se debe a que la mayoría de las mujeres jóvenes enfrenta dificultades para acceder al mercado laboral, a programas de capacitación o a continuar estudios debido a que suelen tener trabajos no remunerados dentro del hogar (OIT, 2020c). Estas pérdidas de empleo y la salida de la fuerza de trabajo hacia la inactividad hacen necesario, tal como se plantea en CEPAL/OIT (2020), enfrentar la reinserción de esta población al mercado del trabajo en un contexto que estará marcado por una lenta recuperación económica.

En este contexto, la revisión de la evidencia presentada adquiere aún mayor importancia al permitir guiar las respuestas de política pública en un contexto de crisis en el que se requieren herramientas rápidas de implementar, con un nivel elevado de efectividad y que muestren resultados positivos en términos de las estimaciones de costo-beneficios dado el mayor gasto público que se deberá realizar para revertir los efectos de la pandemia. Las políticas de empleo en conjunto con las políticas sociales serán claves para mitigar los efectos de largo plazo de la pandemia (OCDE, 2021).

Si bien estos programas no solucionan los problemas más estructurales del mercado laboral, las principales recomendaciones se refieren a políticas activas de empleo que puedan prevenir la reinserción de jóvenes en empleos informales y sin seguridad social, nivelar los conocimientos y capacidades y reducir temporalmente los costos de contratación para incentivar la inserción de jóvenes en los puestos de trabajo formales (CEPAL/OIT, 2020). En particular, se han recomendado i) subsidios a la demanda de empleo para reducir temporalmente los costos de contratación de los jóvenes; ii) programas de promoción de la inserción laboral de jóvenes de bajos ingresos y bajos niveles educacionales que combinen componentes de capacitación con prácticas o pasantías laborales que permitan el tránsito a empleos formales y seguros⁴⁸; iii) entregar asesorías para la búsqueda de empleo; iv) crear espacios para asesorías sobre el emprendimiento y entregar financiamiento para la creación y desarrollo de nuevas ideas que pudiesen generar a su vez más puestos de trabajo; v) generar, a corto plazo, programas de nivelación de estudios y de formación profesional y técnica para recuperar las brechas que pueden haberse generado en pandemia y vi) hacer un énfasis especial en el uso de técnicas digitales y tecnología para proporcionar mayor competitividad a los jóvenes y conectarlos con la demanda de empleo.

⁴⁷ Se consideran 13 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay (OIT, 2020c).

⁴⁸ De acuerdo a la evidencia presentada en el punto a de este capítulo, los programas que tienen estrategias mixtas de intervención tienen mayor impacto en la población destinataria.

IV. Recomendaciones

En la región persisten importantes desigualdades socioeconómicas, étnicas y raciales, territoriales, de género, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas, con el nivel educativo y con la situación de discapacidad, lo que genera dificultades de acceso, progresión, permanencia y conclusión para estas personas tanto en el sistema de enseñanza como en el mercado laboral. Antes de la pandemia, alrededor del 4,0% de los jóvenes se encontraban desocupados, trabajaban menos horas de las que deseaban o no estaban buscando trabajo por creer que no había oportunidades que respondieran a sus expectativas, lo que, junto con transiciones laborales que triplican la duración promedio de los países desarrollados, indica que la población juvenil no estaba pudiendo desarrollarse en el mercado laboral (CEPAL, 2021a).

Esta situación se ha profundizado por la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, la cual alteró profundamente el funcionamiento de la educación, la formación y el empleo de los jóvenes. Tal como se recalcó en la sección I de este documento, los impactos en la trayectoria laboral juvenil son importantes y podrían permanecer en el tiempo y reflejarse en su bienestar futuro si no se realizan acciones concretas que contribuyan al éxito de la transición de la educación al mercado laboral, que permitan contar con buena formación en el trabajo, que posibiliten la continuación de estudios o que faciliten el desarrollo de actividades de emprendimiento (OIT, 2021a). Una proporción importante de jóvenes latinoamericanos no está asistiendo a establecimientos educacionales, no están en el mercado laboral ni tampoco se encuentran tomando cursos de capacitación o perfeccionamiento.

Además, la OIT estima una precarización del trabajo asociado a una mayor informalidad que afectará particularmente a la población joven, que suele insertarse en trabajos de este sector y en donde tienen un débil o nulo acceso a la seguridad social, dejándoles más expuestos a shocks de demanda o crisis como la de la pandemia (CEPAL/OIT, 2020). Esta situación es aún más crítica para ciertos grupos de la población juvenil que se enfrentan a barreras adicionales como es el caso de mujeres, poblaciones afrodescendientes, indígenas, migrantes, personas en situación de discapacidad o personas que habitan ciertos territorios más expuestos a cambios bruscos en el mercado laboral.

En este contexto, plantearse la realidad y analizar las problemáticas y dificultades de los jóvenes desde una perspectiva de derechos es clave para reducir las brechas. La transición desde el sistema educativo hacia el mercado del trabajo es una etapa crítica en el ciclo de vida por sus implicancias futuras

sobre el bienestar tanto social como económico. Por ello, y con el fin de avanzar hacia un mayor bienestar de los jóvenes y revertir los diversos impactos socioeconómicos de la pandemia, es clave desarrollar políticas y programas integrales orientados a facilitar la transición de las personas jóvenes desde el sistema educativo al mundo del trabajo. Es necesario incorporar a todas las poblaciones y generar sinergias con las políticas económicas, de empleo, salud, educación y protección social, para seguir avanzando hacia el trabajo decente y lograr una recuperación con éxito e igualdad (CEPAL, 2021c).

En términos generales, se pueden identificar dos líneas de acción. La primera, es generar políticas educativas que fortalezcan la calidad, retención y conclusión escolar, al mismo tiempo en que se busca reducir las desigualdades que se generan y se reproducen en el sistema escolar. Por ejemplo, las brechas de género, que son transversales a las otras formas de desigualdades presentes, todavía dan cuenta del predominio de la división sexual del trabajo lo que luego se traslada desde el proceso formativo hacia el mercado laboral a través de la elección vocacional, de carreras o especialidades formativas y la segmentación y segregación laboral basada en estereotipos (CEPAL, 2021a; Muñoz, 2019). Las habilidades y conocimientos son un proceso acumulativo, por lo que un primer paso es garantizar que los jóvenes puedan adquirirlos y desarrollarlos durante su trayectoria en el sistema educativo, así como la necesidad de contar con políticas que permitan la nivelación de estudios de aquellas personas que por diferentes circunstancias no tienen su educación primaria, secundaria o terciaria completas.

La segunda es profundizar y fortalecer las políticas y programas de inclusión laboral y productiva y, en particular, los dirigidos exclusivamente a la población juvenil. Estas recomendaciones se centran en estas medidas. Es necesario reconocer que los programas de inclusión laboral y productiva constituyen un pilar importante de las estrategias de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Para fortalecer las políticas y programas de inclusión laboral y productiva para personas jóvenes deben considerarse los aspectos relacionados con ambas partes del mercado laboral, la oferta y la demanda por trabajo, y su vinculación. Una primera recomendación es extender la cobertura de estos programas a aquellos jóvenes que presentan las mayores brechas educativas en el entendido de que estas se acrecientan con el tiempo y con el ingreso al mercado laboral. Ello responde también a la importancia de la acumulación de conocimiento y de la experiencia a través de los años, que de no existir los programas de inclusión laboral y productiva, podrían generar aumentos de brechas en esta población (CEPAL 2016). Por lo tanto, la extensión de la cobertura de los programas debe considerar una forma de incluir de manera explícita las necesidades heterogéneas de, por ejemplo, las personas de las áreas rurales y urbanas, las personas afrodescendientes e indígenas, las personas en situación de discapacidad, los migrantes y las mujeres.

Una segunda línea de trabajo importante se relaciona con la alta informalidad que existe en los países de América Latina y que se encuentra estrechamente relacionada con la cobertura de los sistemas de protección social (OIT, 2021b). Es clave entonces buscar mecanismos que incorporen la seguridad social desde la oferta de estos programas. En otras palabras, los programas de inclusión laboral y productiva de apoyo a la demanda de trabajo deberían generar acciones para que tanto para el desarrollo de trabajos independientes como para la generación de empleos (directa o indirecta) se ofrezcan acciones que promuevan la formalización, el acceso a la seguridad social y salud, proporcionen apoyo de transporte y servicio de cuidado para hijos e hijas de los y las participantes.

Por otro lado, es fundamental considerar que las demandas asociadas a los puestos de trabajo disponibles y al desarrollo económico y productivo del país pueden diferir respecto de cuáles son las acciones para intentar cubrir esas vacantes. En otras palabras, se requiere entender los objetivos de los puestos de trabajo que se crean y de qué manera podrían ser apoyados o complementados por los programas de inclusión laboral y productiva (por ejemplo desde el componente de capacitación y formación profesional), las características que deberían tener los jóvenes para responder a la demanda del mercado laboral y del desarrollo productivo del país y, por consiguiente, evaluar cómo desarrollar políticas y programas que incentiven la vinculación entre esas demandas (Alam y de Diego, 2019). Lo anterior es aún más necesario en el contexto de los países latinoamericanos donde desde 2014 las tasas de crecimiento han sido en

general muy bajas, traduciéndose en una escasa generación de empleo y afectando de sobremanera a los que poseen menos experiencia laboral, es decir, los y las jóvenes (CEPAL/OIT, 2019). En ese sentido, se recomienda que los programas incluyan acciones que vayan en la dirección de crear sistemas de información laborales que faciliten el acceso y disponibilidad de información y servicios de intermediación para mejorar la conexión entre los jóvenes y los empleadores (CEPAL/OIT, 2019).

Asimismo, asociado a la demanda por trabajo, los cambios en el mundo laboral, especialmente relacionados con las fuentes de trabajo digitales y los constantes cambios y desarrollos de las tecnologías de la información y comunicación, pueden tener un impacto importante en la transición de los jóvenes hacia el mundo laboral. La digitalización está acompañada de nuevas oportunidades laborales, pero también de nuevos desafíos y profundización de ciertas brechas asociadas a las habilidades y conocimientos tecnológicos y digitales de los jóvenes, pero también al desarrollo de otros empleos informales sin o con escasa seguridad social. La CEPAL (2020) propone a los países de la región garantizar una canasta básica de tecnologías de la información y las comunicaciones integrada por un computador portátil, un teléfono inteligente, una tableta y un plan de conexión para los hogares no conectados. Según estimaciones, el costo anual es inferior al 1% del PIB⁴⁹.

Las diferencias de los contextos nacionales y territoriales también cumplen un papel importante en cómo se configura la estructura productiva y el mercado laboral. Los programas también deben adaptarse a los desafíos de cada país y responder al desarrollo de los mercados laborales que pueden tener mayor demanda en ciertos sectores productivos. La consideración de los sectores productivos que se están desarrollando a nivel nacional como parte de los programas de inclusión laboral y productiva para las personas jóvenes permite generar una vinculación más directa entre las necesidades del mercado laboral y, por lo tanto, los puestos de trabajo disponibles, y la oferta de trabajadores con conocimientos y habilidades afines a esas demandas. En este punto adquiere mucha relevancia la estructura productiva del país y, en ese sentido, estimular la inversión para lograr la creación de más y mejores puestos de trabajo se convierte en un punto crítico para el desarrollo de las personas jóvenes (CEPAL, 2021a).

Por otra parte, se recomienda que los programas de inclusión laboral y productiva sean holísticos e integren distintas estrategias para facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral (Alam y de Diego, 2019). Ello se traduce en proveer no solo capacitaciones o nivelación de conocimientos y habilidades para desenvolverse adecuadamente en los sectores económicos y productivos nacionales sino también entregar servicios de asistencia para la búsqueda de empleos, de intermediación laboral, de asesoría laboral y acompañamiento para su exitosa inserción. Clave es también incluir estrategias de educación financiera para entregar los conocimientos suficientes y necesarios para que los jóvenes puedan construir a partir de sus ingresos un bienestar económico sostenible en el tiempo.

Para obtener resultados exitosos relativos a su inserción laboral en el mercado laboral en trabajos decentes, de calidad y con seguridad social que les permita un desarrollo posterior profesional, aún no es claro cuál es la mejor estrategia o la adecuada combinación de acciones que debe incluir un programa de inclusión laboral y productiva para jóvenes. En los programas revisados en este estudio, resulta evidente que aquellos con acciones de apoyo a la oferta de trabajo se encuentran alineados con las especificidades de cada etapa del ciclo de vida y, por lo tanto, buscan responder en particular a las necesidades de mayor conocimientos, mayores habilidades y mejor desempeño de los jóvenes en el mercado laboral. Empero no logran todavía dar respuestas a todas las brechas y desigualdades presentes en el desarrollo de vida de este grupo de la población, por lo que se hace necesaria la inclusión de los grupos que se ven más expuestos a segregaciones o discriminaciones en el mercado laboral y de esta manera avanzar hacia el universalismo de programas sensibles a las diferencias de cada grupo y a las necesidades de apoyo específicas. Los programas que se focalizan en población más rezagada, expuesta a discriminaciones y brechas, suelen tener mayores resultados que las intervenciones dirigidas a grupos más amplios.

⁴⁹ Véase “CEPAL propone garantizar y universalizar la conectividad y asequibilidad a las tecnologías digitales para enfrentar los impactos del COVID-19”, 26 de agosto de 2020. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-garantizar-universalizar-la-conectividad-asequibilidad-tecnologias>.

Por su parte, los programas con componentes de apoyo a la demanda laboral, tales como apoyo al trabajo independiente y la creación directa e indirecta de empleos, son menos específicos a la población de jóvenes y como se revisó suele existir más bien programas dirigidos a la población general. Ello explica que existan más acciones de capacitación y nivelación de estudios para jóvenes (21 programas en ejecución) que componentes centrados en apoyar la demanda de trabajo de esta población (11 programas en ejecución). En cuanto a la intermediación laboral (8 programas en ejecución), todavía falta incorporar nuevos mecanismos y estrategias dentro de los programas de inclusión productiva y laboral para jóvenes. Sin embargo, la efectividad de las políticas es más visibles en los casos en que los programas incluyen vínculos entre oferta y demanda de trabajo.

Si bien el mejoramiento de la inclusión laboral depende de factores exógenos y endógenos a la operación de los programas, a partir de la revisión realizada de los programas de inclusión laboral y productiva juvenil, y comparándolos también con el impacto de los programas dirigidos a la población general, se desprenden las siguientes recomendaciones:

1. Programas de inclusión laboral y productiva con enfoque de género
 - Crear programas que estén dirigidos especialmente hacia las mujeres jóvenes que incorporen estrategias que les permitan compatibilizar las tareas no remuneradas y de cuidado con las horas que tendrán que destinar al programa, ya sea en capacitación o trabajo, para evitar reproducir las brechas de género. En otras palabras, garantizar el derecho al cuidado de las personas y universalizar la cobertura de los servicios de cuidado (CEPAL, 2021d).
 - Promover el intercambio de experiencias con aquellos programas que en la región proporcionan servicios de guarderías en el mismo lugar de la capacitación o entrenamiento, así como subsidios para cubrir el costo de externalizar esta tarea.
 - Fortalecer medidas para contrarrestar la precarización de los empleos relacionados con la economía del cuidado y mejorar las condiciones laborales y su formalización (CEPAL, 2021d).
 - Abrir los programas de inclusión productiva y laboral a sectores en que las mujeres no necesariamente estén sobrerrepresentadas, ya que usualmente esos son los más afectados por las crisis (OIT, 2021c).
 - Promover la autonomía económica y participación de las mujeres entregando herramientas para reducir su situación de rezago y que permitan que puedan conciliar el trabajo y la familia.
 - Promover empleos que cuenten con igualdad de condiciones laborales, políticas contra la discriminación, la violencia y el acoso en el lugar de trabajo, así como políticas de aprendizaje continuo (CEPAL, 2021a).
2. Programas de inclusión laboral y productiva sensible a las diferencias
 - Fortalecer los servicios de formación y capacitación para evitar la pérdida de capital humano, reforzando los servicios de intermediación laboral destinados a mejorar las posibilidades de reinserción laboral (CEPAL, 2021a).
 - Complementar las acciones de apoyo a la oferta de trabajo con acciones de apoyo a la demanda por trabajo, fortaleciendo el diálogo entre ambas partes, generando y difundiendo más información.
 - Fomentar la educación digital y facilitar el acceso a recursos tecnológicos, por ejemplo, a través de programas de formación dual que permitan que los jóvenes se capaciten (formación profesional) en un lugar de trabajo (experiencia laboral) en el que obtengan las herramientas que luego serán utilizadas para aplicar lo aprendido (Soto, 2021). Especial atención debería prestarse a las poblaciones rurales, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y a las personas jóvenes migrantes.

- Facilitar el acceso y la participación de las y los jóvenes migrantes, al eliminar o reducir los requisitos relacionados con el estatus migratorio (regular o irregular), así como una mayor promoción de iniciativas para la certificación de estudios y competencias. Asimismo, abogar por una mayor difusión de los marcos regulatorios laborales.
 - Fomentar el principio de corresponsabilidad entre los participantes, los ejecutores del programa y las instituciones que participan ya sea ofreciendo puestos de trabajo o cursos de formación.
 - Promover la comprensión de las múltiples realidades que se presentan también bajo el marco del trabajo independiente. Por ejemplo, diferenciando entre el trabajo independiente o autoempleo que se encuentra en las ciudades (enfocado en servicios y comercio) y el trabajo por cuenta propia en las zonas rurales, específicamente el trabajo de los pequeños productores rurales.
3. Programas de inclusión laboral y productiva para la transición hacia el primer empleo
- Alinear los programas de inclusión laboral y productiva con las estrategias y planes nacionales de la juventud, como un componente clave para su inclusión social y laboral.
 - Proveer incentivos adecuados y específicos a los jóvenes quienes poseen habilidades relevantes para el mercado laboral, entregando la posibilidad de participar en programas que permitan acceder a empleos formales y con seguridad social asegurando el acceso a sistema de salud y de pensiones.
 - Avanzar hacia un enfoque de derechos en los programas dirigidos a los jóvenes con acciones que incluyan mayor participación y formación ciudadana.
 - Incluir acciones de perfilamiento y un diagnóstico inicial de los jóvenes para comprender cuáles son sus necesidades de capacitación, intereses y apoyo particulares.
 - Fomentar la formación de competencias y habilidades transversales y técnico-profesional que favorezcan la integración de los jóvenes al mercado laboral (Soto, 2021). Incluir mentorías vocacionales y de desarrollo de carrera para orientar a los jóvenes y adecuar sus expectativas sobre el futuro, entregando información precisa y suficiente para que puedan tomar decisiones sobre cómo quieren iniciar su trayectoria laboral.
 - Promover incentivos a los empleadores para la contratación de jóvenes.
 - Fomentar la educación financiera y la bancarización de los y las jóvenes.
 - Acompañar y conjugar los programas de inserción laboral con políticas complementarias tanto de seguridad social como transferencias monetarias a los jóvenes y sus hogares, que permitan compensar los bajos ingresos o los menores ingresos que tendrán por participar de cursos de capacitación o nivelación de estudios, por ejemplo, antes de comenzar a trabajar (Soto, 2021; Vezza, 2021).
 - Generar más y mejores empleos que sean flexibles, atractivos y que permitan obtener certificaciones y se articulen con el proceso de transición escuela-mercado laboral.
 - Incrementar las acciones de intermediación laboral, incorporando tanto en los programas de inclusión laboral y productiva como en la institucionalidad dentro de los países. Al mismo tiempo, buscar coordinaciones con otros sectores, en particular, sector privado, organizaciones civiles y organizaciones internacionales, para potenciar la vinculación entre la oferta y la demanda laboral.

Por último, es recomendable que al reformular programas o crear y diseñar nuevos, se busquen alternativas para levantar datos e información que permitan la posterior evaluación de los efectos e impactos en el corto, mediano y largo plazo tanto para los jóvenes participantes como para el desarrollo del mercado laboral. Se observa un déficit de uso de los sistemas de información y las tecnologías para

diseñar e implementar soluciones (Veza, 2021), por lo que será clave contar con esta información para poder identificar las características de los participantes, monitorear el funcionamiento de los programas y evaluar su funcionamiento, y de esa manera aprender qué estrategias funcionan mejor, identificar la duración adecuada, e ir adaptando las intervenciones en función de los distintos grupos que conforman la población destinataria. Asimismo, esta información permitirá también ordenar la oferta programática dirigida a jóvenes en general para articular y complementar los programas, evitando duplicidades y descoordinaciones institucionales.

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), CEPAL, Santiago.
- Abramo, L. y otros (2021), Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión, *Serie Políticas Sociales*, N° 241 (LC/TS.2021/138), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acero, C. y otros (2009), Evaluación de Impacto del Programa de Jóvenes al Bicentenario para la Cohorte de Participantes en el año 2008, PNUD.
- Acevedo, I. y otros (2020a), Hablemos de política educativa en América Latina y el Caribe #3: ¿Una década perdida?: Los costos educativos de la crisis sanitaria en América Latina y el Caribe, noviembre 2020. Disponible [en línea] <http://dx.doi.org/10.18235/0002839>.
- _____ (2020b), Los costos educativos de la crisis sanitaria en América Latina y el Caribe , Nota Técnica IDB-TNo2043, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., Noviembre 2020. Disponible [en línea] <http://dx.doi.org/10.18235/0002838>.
- _____ (2020c), Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento, BID, Washington D.C. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informalidad-en-los-tiempos-del-COVID-19-en-America-Latina-Implicaciones-y-opciones-de-amortiguamiento.pdf>.
- Acevedo, P. y otros (2018), Living Up to Expectations: How Vocational Education Made Females Better Off but Left Males Behind. J-Pal Latin America and The Caribbean. Disponible [en línea] https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/research-paper/454_Living_up_to_expectations_Gerler-et-al._March2018.pdf.
- Acosta, P. y otros (2009), Evaluación de impacto programa Jóvenes con Futuro. Fedesarrollo, Centro de Investigación Económica y Social. Disponible [en línea] https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/251/WP_2009_No_44.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Agurto, P. y otros (2014), Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, Informe Final.
- Alam, A. y M. de Diego (2019), Unpacking School-to-Work Transition: Data and Evidence Synthesis United Nations Children's Fund (UNICEF), Scoping Paper No. 02. Disponible [en línea] https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2020/01/Unpacking-School-to-Work-Transition-Scoping-Paper_2019.pdf.
- Alzúa, M.L., G. Cruces y G. López (2016), Long Run Effects of Youth Training Programs: Experimental Evidence from Argentina. Discussion Paper No. 9784. IZA. Disponible [en línea] <http://ftp.iza.org/dp9784.pdf>.

- Asensio, R. (2021), "Case study 4: Haku Wiñay: an economic inclusion program in Perú". The State of Economic Inclusion Report 2021. The potential to scale, Banco Mundial.
- Attanasio, O. y otros (2017), "Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: A Long-Term Follow-Up" *American Economic Journal: Applied Economics* 2017, 9(2): 131-143.
- _____. (2015), Long term impacts of vouchers for vocational training: experimental evidence for Colombia. Working Paper 21390. Disponible [en línea] <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/vocational-training-disadvantaged-youth-colombia>.
- _____. (2011), "Training Disadvantaged Youth in Latin America: Evidence From a Randomized Trial". *American Economic Journal: Applied Economics* 3 (July 2011): 188-220.
- _____. (2009), "Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: evidence from a randomized trial", IZA Discussion Paper, N° 4251, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), junio.
- Banco Mundial (2021), Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>.
- _____. (2020), Brazil Contrato Verde Amarelo wage subsidy, An initial Assessment. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34111/Brazil-The-Contrato-Verde-Amarelo-Wage-Subsidy-An-Initial-Assessment.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.
- _____. (2019), Poner fin a la pobreza de aprendizaje: ¿Qué se necesita?, Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32553>.
- _____. (2012), World Development Report 2013: Jobs, Washington, D.C.
- Bango, J. (2020), Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación. ONU Mujeres / CEPAL, Brief v 1.1. 19.08.2020.
- Bird, N. (2020), Evidence from global practices of active labour market policies for young people's transition to work. The International Policy Centre for Inclusive Growth. Research brief 71, agosto de 2020. Disponible [en línea] http://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/PRB71_Evidence_from_global_practices.pdf.
- Card, D. y otros (2017), What works? A meta analysis of recent active labor market. Programme evaluations. Working Paper 21431 <http://www.nber.org/papers/w21431>. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. Disponible [en línea] https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21431/w21431.pdf.
- Centro de Microdatos (2018), Evaluación de Impacto de los Programas de Empleabilidad del Fondo de Solidaridad Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Disponible [en línea] https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/otras_eval/2018/EV56207_1.pdf.
- Cetrángolo, O. (2020), ECUADOR. Jóvenes, empleo y protección social: Insumo para la discusión. Perú: OIT/Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020. 45 p. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_751943.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19* (LC/PUB.2021/10-P), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47192-estudio-economico-america-latina-caribe-2021-dinamica-laboral-politicas-empleo>.
- _____. (2021b), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad"; Informe especial COVID-19 N°11. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47043/5/S2100379_es.pdf.
- _____. (2021c), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", Informe Especial COVID-19 N°9, 10 de febrero de 2021.
- _____. (2021d), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____. (2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora y con igualdad y sostenibilidad*, (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- _____. (2020b), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.

- _____ (2020c), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", Informe Especial COVID-19 N° 7, Santiago.
- _____ (2019), *Panorama social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- _____ (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- _____ (2017b), *Panorama social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- _____ (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690 (MDS.1/2)), Santiago.
- _____ (2016b), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe /Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/116), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2021), "Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina", Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago, 2021. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46955/1/S2100277_es.pdf.
- _____ (2020), La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago.
- _____ (2017), Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42250/1/S1700893_es.pdf.
- _____ (2014), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 10 (LC/L.3815), Santiago.
- CEPAL/OIJ/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Iberoamericana de Juventud/Instituto Mexicano de la Juventud) (2014), *Invertir para transformar: la juventud como protagonista del desarrollo*, Madrid.
- CEPAL/OEA/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de los Estados Americanos/Organización Internacional del Trabajo) (2011), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad", *Documentos de Proyectos* (LC/W.398), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*, Informe COVID-19, CEPAL-UNESCO, agosto 2020. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión", *Documentos de Proyectos* (LC/PUB.2020/14), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2012), *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe, 2011. Invertir en juventud en América Latina y el Caribe: Un imperativo de derechos e inclusión*, Santiago.
- Datta, N. y otros (2018), *Integrated Youth Employment Programs. A Stocktake of Evidence on What Works in Youth Employment programs*, Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible [en línea] <https://www.s4ye.org/sites/default/files/2019-10/Stocktake%20of%20evidence%20on%20Youth%20Employment%20Programs.pdf>.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2007), *Programa Empleo en Acción Impactos del Programa sobre los beneficiarios y sus familias. Evaluación de Políticas Públicas*. Unión Temporal Institute of Fiscal Studies-Econometría, Consultores y Sistemas Especializados de Información. Disponible [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Serie_Evaluacion_Políticas_5_Evaluacion_Empleo_en_accion.pdf.
- Doerr, A. y R. Novella (2020), *The Long-Term Effects of Job Training on Labor Market and Skills Outcomes in Chile*. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Long-Term-Effects-of-Job-Training-on-Labor-Market-and-Skills-Outcomes-in-Chile.pdf>.
- Escudero, V. y otros (2017), *Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta-analysis*. Research Department Working Paper N° 20, Organización Internacional del Trabajo, septiembre, 2017.

- Escobal, J. y C. Ponce (2015), "Combining social protection with economic opportunities in rural Peru: Haku Wiñay", *Policy in Focus*, vol. 12, N° 2, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CIP-CI/PNUD).
- Escobar, A. y otros (2021), Policy brief "Access to education for migrant and displaced students in the context of the COVID-19 pandemic: Challenges and good practices for reducing inequality", Task Force 10: Migration, September 2021.
- Espejo, A. y E. Espíndola (2015), "La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo", en D. Trucco y H. Ullman (eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espino, A. (2018), "Capacitación laboral para la autonomía económica de las mujeres en situación de pobreza: el caso del Uruguay", *Serie Asuntos de Género N° 153* (LC/TS.2018/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Farné, S. (2016), "Programas de empleo público en América Latina", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 185 (LC/L.4279), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filippo, A., I. Flores y M. Székely (2021), *Mujeres y jóvenes: principales grupos afectados en México por la contracción económica durante la pandemia*, BID, Washington D.C., julio 2021.
- Goldin, N. y otros (2015), *Toward Solutions for Youth Employment. A 2015 Baseline Report*, first baseline report of the Solutions for Youth Employment (S4YE) Coalition.
- Gonzalez-Uribe, J. y M. Leatherbee (2017), "The Effects of Business Accelerators on Venture Performance: Evidence from Start-Up Chile".
- González-Uribe, J. (2015), *El caso de Start-Up Chile. Programa de atracción de talento para fomentar el emprendimiento. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. CAF. Disponible [en línea] <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/685/CAF%20N18%20FINAL%20Vg.pdf?sequence=5&isAllowed=y>*.
- Gontero, S. y J. Weller (2015), "¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina", *Serie Macroeconomía del desarrollo* (LC/L.4103), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (2021), "Las juventudes latinoamericanas y caribeñas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: una mirada desde el sistema de las Naciones Unidas" (LC/TS.2021/74), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47112/4/S1901186_es.pdf.
- Hernández, J.C. (2007), *Entra 21: Preparando a los jóvenes para entrar en el nuevo mundo del trabajo*. Disponible [en línea] [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F36B314AoEFC620205257DC5006E344E/\\$FILE/200711080019_4_2_o.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F36B314AoEFC620205257DC5006E344E/$FILE/200711080019_4_2_o.pdf).
- Hernani-Limarino, W. y P. Villaroel (2011), *Capacitación Laboral y Empleabilidad. Evidencia de Mi Primer Empleo Digno. Job Training and Employability. Evidence from Mi Primer Empleo Digno*. Disponible [en línea] http://www.aru.org.bo/REPEC/pdf/capacitacion_laboral_y_empleabilidad.pdf.
- Ibarrarán, P. y D. Rosas-Shady (2007), "Impact Evaluation of a Labor Training Program in Panama". Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ibarrarán, P. y otros (2018), *Experimental evidence on the long-term effects of a youth training program*.
- 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 C19 PDS No. 20. Disponible [en línea] <https://www.unicef.org/lac/media/16851/file/CD19-PDS-Number19-UNICEF-Educacion-ES.pdf>.
- J-PAL (2013), *J-PAL Youth Initiative Review Paper*, Cambridge, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.
- Keifman, S. y R. Maurizio (2012), "Changes in labour market conditions and policies: their impact on wage inequality during the last decade", Documento de Trabajo, N° 2012/14, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Kluve, J. (2016), "A review of the effectiveness of active labour market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean", Research Department Working Paper, N° 9, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kluve, J. y otros (2019), *Do youth employment programs improve labor market outcomes? a quantitative review*. *World Development* 114.

- _____ (2016), *Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Systematic Review*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor. IZA Discussion Paper N° 10263.
- Kugler, A. y otros (2020), "Long-Term Educational Consequences of Vocational Training in Colombia: Impacts on Young Trainees and their Relatives," *Journal of Human Resources* 2020. Disponible [en línea] https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21607/w21607.pdf.
- Linden, T. (2018), *Maximizing the impact of short-term Training Programs*. World Bank, mayo de 2018. Presentación.
- Lustig, N. y M. Tomassi (2020), "Covid-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual", *Serie de Documentos de Política Pública*, N° 8, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.
- Magaloni, B. y otros (2015), *Evaluación de impacto del programa jóvenes con porvenir*. Disponible [en línea] http://povgov.com/storage/uploads/publication_files/evaluating-the-education-and-employment-attainment-of-out-of-school-youth-in-mexico-the-case-of-a-vocational-training-program-in-zapopan-jalisco_1578629072.pdf.
- Manacorda, M. y otros (2017), "Pathways from school to work in the developing world", *IZA Journal of Labor & Development*, vol. 6, N° 1, Springer. Disponible [en línea] <https://izajold.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s40175-016-0067-5.pdf>.
- Martínez, C., E. Puentes y J. Ruiz-Tagle (2013), "Micro-entrepreneurship training and asset transfers: short term impacts on the poor", *Documento de Trabajo*, N° 380, Santiago, Universidad de Chile.
- Martínez A., y otros (2018), "The Effects of Micro-entrepreneurship Programs on Labor Market Performance: Experimental Evidence from Chile", *American Economic Journal: Applied Economics*, 10 (2): 101-24. Disponible [en línea] https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/research-paper/The-Effects-of-Micro-entrepreneurship-Programs-on-Labour_Martin-et-al_AppliedEcon_2018.pdf.
- Mazorra, X. y otros (2013), "Jóvenes: Formación y Empleo. Estudio sobre los participantes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo". *Trabajo, ocupación y empleo Investigaciones 2013: Estudios sobre multinacionales y evaluación de políticas públicas* (pág 111 - 138). Disponible [en línea] <https://socialprotection.org/discover/publications/j%C3%B3venes-formaci%C3%B3n-y-empleo-estudio-sobre-los-participantes-del-programa>.
- McKenzie, D. (2017), "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence", *The World Bank Research Observer*.
- Medina, C. y J. Núñez (2005), *The Impact of Public and Private Job Training in Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Research Network Working paper #R-484. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Impact-of-Public-and-Private-Job-Training-in-Colombia.pdf>.
- Mohammed, N. (2018), *Mapping of youth employment interventions in Caribbean countries*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Mayo de 2018.
- Morales, B. (2021), "Personas migrantes", en S. Cecchini, R. Holz y H. Soto (coords.), *Promoviendo la igualdad. El aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*, (LC/TS.2021/55), CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america-latina-caribe>.
- Muñoz, C. (2019), "Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe", *Serie Asuntos de género* N°155 (LC/TS.2019/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44628/1/S1900198_es.pdf.
- Novella, R. y otros (Ed.) (2018), *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿Trabajar o estudiar?* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible [en línea] <http://dx.doi.org/10.18235/0001410>.
- Observatorio de Empleo, Producción y Empresas de Tucumán (2017), *Evaluación de impacto: Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*. Disponible [en línea] <http://mipyme.gob.ar/oepet/evaluacion-de-impacto-programa-jovenes-con-mas-y-mejor-trabajo/>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2021a), *OECD Employment Outlook 2021, Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en>.

- _____ (2021b), *Scaling up policies that connect people with jobs in the recovery from COVID-19. Tackling Coronavirus (Covid-19): Contributing to a global Effort*, 29 April 2021.
- _____ (2017), *Development Policy Tools Evidence-based Policy Making for Youth Well-being. A Toolkit*. Disponible [en línea] https://www.oecd-ilibrary.org/development/evidence-based-policy-making-for-youth-well-being_9789264283923-en.
- O'Connell, S. y otros (2017), *Can Business Input Improve the Effectiveness of Worker Training? Evidence from Brazil's Pronatec-MDIC*. Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/444871501522977352/pdf/WPS8155.pdf>.
- O'Higgins, N. (2017), *Rising to the youth employment challenge: New evidence on key policy issues* / Niall O'Higgins; OIT (Organización Internacional del Trabajo). Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_556949.pdf.
- OIG (Observatorio de Igualdad de Género) (2020), "Los riesgos de la pandemia de COVID-19 para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres", CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/folleto_ssy_esp_o.pdf.
- _____ (2021), "Maternidad en adolescentes", CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/maternidad-adolescentes>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021a), *Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (N° 189)*. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_802551.pdf.
- _____ (2021b), "Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente". Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806097.pdf.
- _____ (2021c), *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817572/lang--en/index.htm.
- _____ (2021d), *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*.
- _____ (2020a), *Panorama Laboral 2020: América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- _____ (2020b), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2020*, OIT, Ginebra. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_757163.pdf.
- _____ (2020c), *Global Employment Trends for Youth 2020. Technology and the future of jobs*. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737648.pdf.
- _____ (2010), *Programa Jóvenes con Futuro: resultados e impactos de una intervención público-privada*. Disponible [en línea] https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/Informe_JcF.pdf.
- Pignatti, C. (2016), *Do Public Employment Services improve employment outcomes? Evidence from Colombia*. Research Department Working Paper No. 10. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Rossel, C. y F. Filgueira (2015), "Adolescencia y juventud", en *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), CEPAL, Santiago. [En línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/S1500279_es.pdf.
- _____ (2015), "Etapa activa y reproductiva", en *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), CEPAL, Santiago.
- Soto, H. (2021), "Juventud", en S. Cecchini, R. Holz y H. Soto (coords.), *Promoviendo la igualdad. El aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*, (LC/TS.2021/55), CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america-latina-caribe>.
- Székely, M. y J. Karver (2020), "Youth Out of School and Out of Work in Latin America A Cohort Approach", *International Journal of Educational Developmen* (en prensa).

- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), CEPAL, Santiago.
- Vaca-Trigo, I. (2019), "Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo", *Serie Asuntos de Género*, N° 154 (LC/TS.2019/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44408/4/S1801209_es.pdf.
- Verde (2016), Evaluación del programa start-up Chile de Corfo. Informe final. 29 de abril 2016.
- Veza, E. (2021), "Programas de empleo juvenil: revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), *Repercusión de la pandemia de COVID-19 en la planificación familiar y la eliminación de la violencia de género, la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil*, Nueva York.

Anexo

Cuadro A1
América Latina y el Caribe (15 países): transferencias monetarias no contributivas consideradas
en las estimaciones de cobertura y suficiencia, alrededor de 2019

País	Programa
Argentina	Subsidios o ayuda social del gobierno, iglesias y otros Beca de estudio
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018)	Benemerito Renta dignidad Subsidios por maternidad Bono Juana Azurduy Bono Juancito Pinto Bono social en efectivo
Brasil	BPC-LOAS Bolsa Familia Otro programa social
Chile	Subsidio familiar al menor o recién nacido Subsidio de asistencia maternal Subsidio familiar a la madre Subsidio familiar por invalidez Subsidio a la discapacidad mental Bono de Protección Familiar-meses 1 a 6 Bono de Protección Familiar-meses 7 a 12 Bono de Protección Familiar-meses 13 a 18 Bono de Protección Familiar-meses 19 a 24 Bono de Egreso-meses 25 a 60 Bono base familiar Bono por control del niño sano Bono por asistencia escolar Subsidio Agua Potable Aporte familiar permanente (ex bono marzo) Bono por logro escolar Bono bodas de oro Bono de invierno Subsidio Empleo Joven Bono al trabajo de la mujer Otro subsidio del Estado Pensión básica solidaria de vejez Pensión básica solidaria de invalidez Aporte Previsional Solidario de Invalidez
Costa Rica	Transferencia IMAS Transferencia por subsidios Becas públicas
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano Bono por discapacidad (Joaquín Gallegos Lara)
El Salvador	Ayuda del gobierno en efectivo
Guatemala (2014)	Becas de estudio y/o bonos por transporte escolar
Honduras	Becas Bono Vida Mejor Bono a personas con capacidades especiales Bolsa solidaria Otros programas del gobierno
México (2018)	Becas del gobierno Prospera (oportunidades) Procampo Programa 65 y más Otros programas para adultos mayores Tarjeta Sin Hambre Programa de Empleo Temporal Otros programas sociales

Cuadro A1 (conclusión)

País	Programa
Panamá	Becas institución pública Becas universal Red de Oportunidades Bono familiar para alimentos SENAPAN Suplementos alimenticios 120 a los 65 Ángel guardián
Paraguay	Tekoporá Adulto mayor
Perú	Programa JUNTOS Pensión 65 Programa Beca 18 Programa Bono Gas (FISE)
República Dominicana	Comer es primero Incentivo a la asistencia escolar Bono Luz Programa BONOOGAS para choferes Programa BONOOGAS para hogares Bono escolar estudiante progreso Incentivo a la educación superior Programa protección a la vejez
Uruguay	Asignaciones familiares régimen especial ley 18227 Tarjeta MIDES

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro A2
América Latina y el Caribe (15 países): hogares receptores de transferencias monetarias no contributivas integrados por jóvenes de 15 a 29 años y monto promedio por hogar, alrededor de 2019

Total		Proporción de población joven en hogares que reciben transferencias monetarias (en porcentajes)					Monto promedio por hogar (en dólares)				
		Total	Pobres	No pobres	Hombres	Mujeres	Total	Pobres	No pobres	Hombres	Mujeres
Argentina	15 a 24 años	28,7	49,1	17,9	25,7	31,8	175,5	192,3	151,2	177,4	174,0
	25 a 29 años	27,1	51,2	17,9	23,7	30,4	162,2	175,6	147,8	157,3	166,0
	Total	28,2	49,7	17,9	25,1	31,4	171,4	187,6	150,0	171,4	171,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15 a 24 años	64,2	77,2	58,6	67,0	61,3	20,3	16,5	22,5	20,6	20,0
	25 a 29 años	46,0	62,9	40,7	41,7	50,0	29,2	15,8	35,7	33,8	25,7
	Total	58,7	73,6	52,9	59,7	57,8	22,4	16,4	25,7	23,3	21,5
Brasil	15 a 24 años	25,3	56,8	15,1	24,5	26,0	89,6	71,9	111,0	95,6	83,8
	25 a 29 años	21,9	56,7	13,8	19,4	24,3	82,8	65,3	99,6	87,5	79,3
	Total	24,2	56,8	14,7	22,9	25,5	87,6	70,1	107,3	93,4	82,4
Chile	15 a 24 años	51,1	67,7	48,6	49,2	53,0	69,0	71,2	68,6	70,5	67,6
	25 a 29 años	41,8	59,9	40,1	39,4	44,2	69,6	70,5	69,5	71,3	68,2
	Total	47,9	65,6	45,5	45,9	49,9	69,2	71,0	68,8	70,7	67,8
Costa Rica	15 a 24 años	32,1	55,6	27,0	31,8	32,4	83,5	95,5	78,2	84,4	82,6
	25 a 29 años	18,3	40,6	14,6	14,5	21,9	66,6	71,8	64,2	62,4	69,3
	Total	27,7	51,5	23,0	26,6	28,9	80,0	90,5	75,3	80,8	79,2
Ecuador	15 a 24 años	19,4	34,7	14,0	19,4	19,5	79,4	74,8	83,4	81,5	77,0
	25 a 29 años	16,0	31,9	12,0	13,9	18,0	89,8	81,6	95,3	91,8	88,4
	Total	18,5	34,1	13,4	18,0	19,1	81,8	76,3	86,4	83,6	80,1
El Salvador	15 a 24 años	2,0	4,0	1,1	2,0	2,0	30,5	24,7	39,7	31,9	29,1
	25 a 29 años	1,5	2,9	1,0	1,5	1,5	37,5	22,7	53,3	38,0	37,1
	Total	1,8	3,7	1,1	1,9	1,8	32,2	24,3	43,6	33,4	31,0
Guatemala	15 a 24 años	0,9	0,9	1,0	0,8	1,1	89,7	114,7	68,7	94,3	86,6
	Total	0,7	0,7	0,7	0,6	0,9	123,3	113,2	131,9	98,8	139,8
Honduras	15 a 24 años	3,4	3,7	3,0	3,4	3,3	44,4	14,3	85,8	51,3	37,4
	Total	3,3	3,5	3,1	3,2	3,3	48,8	13,7	89,3	49,6	48,1
México	15 a 24 años	34,9	50,0	24,5	35,0	34,8	46,5	47,1	45,7	46,0	47,0
	25 a 29 años	23,3	37,1	15,1	22,0	24,6	41,2	33,8	52,2	43,1	39,7
	Total	31,4	46,3	21,5	31,1	31,7	45,3	44,0	47,1	45,4	45,2
Panamá	15 a 24 años	61,1	79,7	57,9	60,6	61,7	98,0	128,9	90,5	97,5	98,5
	25 a 29 años	44,3	78,2	39,9	38,9	49,8	78,9	101,5	73,1	82,7	76,0
	Total	56,6	79,4	52,9	54,8	58,5	94,0	122,9	86,9	94,7	93,3
Paraguay	15 a 24 años	15,2	34,4	11,0	15,5	14,9	57,3	51,5	61,3	57,4	57,2
	25 a 29 años	11,9	27,6	9,7	9,5	14,2	56,8	42,2	62,8	54,8	58,1
	Total	14,2	32,8	10,6	13,7	14,7	57,2	49,6	61,8	56,8	57,5
Perú	15 a 24 años	17,1	43,4	12,9	17,9	16,3	30,5	30,6	30,4	29,9	31,1
	25 a 29 años	11,1	36,1	8,0	9,4	12,8	30,6	31,4	30,2	29,9	31,2
	Total	15,4	41,6	11,4	15,5	15,3	30,5	30,8	30,4	29,9	31,1
República Dominicana	15 a 24 años	31,8	39,5	29,9	35,6	28,1	25,7	27,4	25,2	25,9	25,4
	25 a 29 años	18,7	18,9	18,6	20,1	17,2	23,8	24,6	23,6	23,9	23,6
	Total	27,9	33,7	26,5	30,9	24,9	25,3	27,0	24,8	25,5	25,1
Uruguay	15 a 24 años	26,3	84,2	23,9	24,5	28,2	130,8	186,2	122,8	132,7	129,1
	25 a 29 años	20,2	85,6	18,1	15,8	24,3	106,5	163,5	98,1	106,8	106,4
	Total	24,5	84,5	22,2	22,1	27,0	125,0	180,6	116,8	127,5	122,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro A3
América Latina (17 países): programas de inclusión laboral y productiva en ejecución y exclusivos para la población joven, 2020


País	Programa (año de inicio) Programas finalizados (años)	Servicios de cuidado	Capacitación técnica y profesional	Nivelación de estudios y retención escolar	Servicios de intermediación laboral	Apoyo al trabajo independiente	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo	Total ámbitos	Grupo de edad
Argentina	Programa Agroemprende "Innovando en el Territorio" (2017)					x			1	18-40 años
	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR) (2014)	x	x	x ^a	x ^a				4	18-24 años (hasta 30 para estudiantes que egresan tarde)
	Jóvenes con más y mejor trabajo (2008)		x	x	x	x		x	5	18-24 años
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Mi Primer Empleo Digno (2008)		x			x		x	3	18-24 años
Brasil	Projovem Integrado (2005)	x	x	x					3	18-29 años
Chile	Subsidio al empleo joven (2009)							x	1	18-25 años
	Yo Trabajo-Joven (2007)	x	x						2	18-24 años
Colombia	Ingreso para la Prosperidad Social (IPS) (2011)		x	x			x		3	18-35 años
	Más Jóvenes en Acción (2001)		x						1	16-25 años
Costa Rica	Mi Primer Empleo (2015)		x					x	2	17 y 35 años
	Empleáte (2011)		x		x				2	17-24 años (y hasta 35 Pcd)
El Salvador	Programa JóvenES con Todo (2014)		x	x	x	x			4	15-29 años
Guatemala	Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes (2013)		x		x				2	14-29 años
Haití	Red temporal de Seguridad Social y Competencia para los Jóvenes (2020)		x		x		x		3	18.35 años
Honduras	Formación profesional para jóvenes en riesgo de exclusión (PROJOVEN) (2014)		x						1	16-30 años

Cuadro A3 (conclusión)

País	Programa (año de inicio) Programas finalizados (años)	Servicios de cuidado	Capacitación técnica y profesional	Nivelación de estudios y retención escolar	Servicios de intermediación laboral	Apoyo al trabajo independiente	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo	Total ámbitos	Grupo de edad
Jamaica	Jamaica Youth Employment Network (2005)		x		x				2	Jóvenes
	Building Youth for National Development (2002)		x						1	17-35 años
México	Jóvenes Construyendo el Futuro (2019)		x						1	18-29 años
Panamá	Aprender Haciendo (Ex Panamá Pro Joven) (2014)		x		x				2	17-23 años
	Programa Padrino Empresario (2000)		x					x	2	15-17 años
Perú	Jóvenes Productivos (2011)		x			x			2	15-29 años
República Dominicana	Programa Juventud y Empleo (2009)		x						1	16-29 años
San Vicente y las Granadinas	Fomento a la Microempresa Juvenil (PRYME) (2019)					x			1	18-40 años
Uruguay	Compromiso Educativo (2010)			x					1	Adolescentes y jóvenes
Total	24	3	20	6	8	6	2	5	6	n.a

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Proporcionado mediante Jóvenes con más y mejor trabajo.



La juventud es una etapa clave del ciclo de vida, en la que se definen aspectos que marcarán la vida adulta, entre ellos la inclusión en el mercado laboral. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, tanto por los problemas estructurales de desigualdad y pobreza como por las consecuencias de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la inclusión de las personas jóvenes, y en particular de las mujeres jóvenes, en la educación y el trabajo decente está en riesgo.

Frente a esta compleja situación, en este estudio se analizan alternativas de política pública para la mejor inclusión laboral de las personas jóvenes y el desarrollo de sus capacidades y potencialidades. Se analiza, además, el potencial de los programas de inclusión laboral y productiva orientados a la juventud, así como de acciones complementarias como la entrega de transferencias monetarias y la provisión de servicios de cuidado.

