

C | E | D | L | A | S

Centro de Estudios
Distributivos, Laborales y Sociales

Maestría en Economía
Facultad de Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

**Escaneo de Políticas y Meta-Análisis: Juventud y
Políticas de Empleo en América Latina**

Evelyn Vezza

Documento de Trabajo Nro. 156
Marzo, 2014

ISSN 1853-0168

Escaneo de políticas y meta-análisis: Juventud y Políticas de Empleo en América Latina^{*†}

Actualización del Inventario de Empleo Juvenil para iniciativas en América Latina

Esta versión: 9 de diciembre de 2013

Resumen

Las iniciativas de empleo juvenil han adquirido protagonismo en el espacio de políticas al mostrarse adversos y persistentes los resultados obtenidos por los jóvenes en el mercado de trabajo. Los principales objetivos del documento son identificar los patrones de las iniciativas recientes en la región e identificar qué lecciones pueden ser aprendidas de ellas. Para lograr estos propósitos, el documento actualiza y sistematiza 65 iniciativas desarrolladas en 18 países de América Latina desde 2008 a la actualidad, y realiza una revisión de los hallazgos emergentes de las evaluaciones de impacto de 12 iniciativas, publicados en este período de referencia.

Las políticas e instituciones sobre regulaciones laborales para trabajadores jóvenes han sido impulsadas con mayor frecuencia para superar las barreras de la demanda laboral para jóvenes, más allá de que los programas de políticas activas de mercado de trabajo han sido la respuesta más recurrente en el conjunto de iniciativas analizadas. Las iniciativas orientadas a la oferta laboral son las que tienen una mayor participación en el total de intervenciones, y la mayoría de los países ha desarrollado alguna iniciativa para la promoción de la iniciativa empresarial entre los jóvenes. En muchos países, los programas actualmente en funcionamiento son el resultado de nuevas ediciones y revisiones de programas preexistentes.

Aunque la evidencia rigurosa sobre el desempeño de los programas es aún escasa, reside un potencial de aprendizaje en los puntos comunes resaltados en las nuevas evaluaciones y

* Este documento se enmarca en el proyecto “Mercados laborales para un crecimiento inclusivo”, desarrollado por el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá) presentado en el taller “Consulta Regional sobre Jóvenes y Empleo” llevado a cabo en Rio de Janeiro, del 5 al 6 de diciembre de 2013.

† Evelyn Vezza, Investigadora Asociada, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. Email: evezza@gmail.com. La autora agradece a Carolina Robino por sus valiosas contribuciones a una versión preliminar de este documento. También agradece a Marcela Salvador por su generosa orientación, insumos y sugerencias; y a Carlos Corseuil, Juan Martín Moreno, Ignacio Apella, María José Leavy, Fabio Bertranou y Susana Puerto por los contactos e información facilitada sobre los programas de empleo juvenil en América Latina.

revisiones de políticas en el mundo. La efectividad de los programas sobre los resultados del mercado de trabajo parecen encontrarse más correlacionada a la focalización y cómo la intervención fue implementada que al tipo de intervención. Las iniciativas integrales, que combinan diferentes intervenciones también muestran un mejor desempeño que los programas que desarrollan un único componente. Sin embargo, debido a que la principal lección aprendida en la experiencia internacional es que los efectos de las intervenciones dependen mayormente de variables específicas a cada país, se necesitan mayores esfuerzos de investigación para evaluar las intervenciones en sus específicos contextos de país.

Índice de contenidos

| | |
|---|-----------|
| Resumen | 1 |
| 1. Introducción | 4 |
| 2. Enfoque para la actualización del YEI | 5 |
| 2.1. Selección de la muestra | 5 |
| 2.2. Sistematización de las iniciativas | 7 |
| 3. Perfil de las iniciativas en la región | 9 |
| 3.1. Superar las barreras de la demanda laboral para jóvenes | 11 |
| 3.2. Promover la iniciativa de los jóvenes en los negocios | 14 |
| 3.3. Potenciar la oferta laboral juvenil y sus vínculos con el mercado de trabajo | 15 |
| 4. ¿Qué conocemos acerca de lo que funciona o no? | 18 |
| 4.1. Acerca del perfil de las evaluaciones | 18 |
| 4.2. Extrayendo lecciones | 20 |
| 5. Comentarios finales | 27 |
| Referencias | 28 |
| Anexo | 31 |

1. Introducción

Ante un desempeño preocupante de la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo, las políticas públicas focalizadas en jóvenes ocuparon un lugar habitual en la agenda de los países de América Latina. En promedio, alrededor del 16% de los jóvenes está desocupado, y el 61% de quienes están empleados no posee cobertura de la protección social. Contrariamente, la tasa de desempleo es tres veces menor más baja y la informalidad laboral el 60% menor entre los adultos, respectivamente (SEDLAC, 2013). Aunque estas cifras muestran variación entre países, la característica común es la persistencia de sus niveles elevados. Más aún, la transición de la escuela al trabajo está marcada por la discontinuidad y la precariedad convirtiendo a la inserción laboral en un objetivo difícil de alcanzar (Cruces y Viollaz, 2013; OIT, 2010). En respuesta, la política pública ha llevado a cabo un conjunto amplio de iniciativas para enfrentar estos resultados adversos.

El propósito de este estudio es doble. En primer lugar, se propone identificar los patrones recientes en las iniciativas de empleo juvenil. Segundo, analiza qué lecciones pueden aprenderse de ellas. El documento toma como antecedentes estudios existentes y enfoque utilizados para caracterizar el perfil de políticas para el empleo juvenil. Aunque este estudio no es el primero en sintetizar las intervenciones de empleo juvenil en América Latina, contribuye proporcionando evidencia actualizada y sistematizada para un amplio grupo de países y de iniciativas. Siguiendo el enfoque desarrollado por Betcherman, et al (2007) para el Inventario de Empleo Juvenil (YEI)¹, el documento actualiza y analiza un conjunto representativo de iniciativas que han tenido lugar en 18 países de América Latina desde 2008 a la actualidad. Adicionalmente, el estudio revisa qué ha funcionado y qué no basándose en los resultados de evaluaciones de impacto publicadas recientemente. Para ello, se recolectaron 65 iniciativas focalizadas en jóvenes y se revisaron 12 iniciativas con evaluaciones de impacto².

En consonancia con los señalado en estudios previos (Betcherman, et al, 2007; Puerto, 2007; OIT, 2010), el tipo de iniciativas dominante es el que proporciona capacitación y servicios de empleo. En comparación con los patrones anteriores, se destacan tres características en el período analizado. En primer lugar, los programas tomaron una mayor orientación a la demanda dando lugar a subsidios para contratos de aprendizaje. Segundo, adquirieron un perfil más integral, tendiendo a conjugar capacitación con servicios de empleo o con otros componentes como la opción de emprendedurismo o subsidios a la contratación para promover la inserción laboral. Tercero, un conjunto creciente de países otorgaron un mayor estatus institucional a estas intervenciones para jóvenes, estableciéndolas en leyes – por ejemplo, Chile, Uruguay y Paraguay. Estas características se espera que afecten los resultados de los jóvenes en el mercado de trabajo en una forma diferente a la anterior. Sin embargo, a pesar de que las crecientes intervenciones, la evidencia sobre el impacto y efectividad de estas políticas es aún escasa para realizar un análisis apropiado acerca de lo que mejor funciona en contextos específicos de país.

¹ El YEI es una base de datos que compila información sobre los programas de empleo juvenil relativa a su diseño, implementación y resultados. El Banco Mundial (BM) inició esta base de datos y actualmente es responsable de ella un Consorcio integrado por el Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico Alemán (BMZ), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), el BM y la Red de Empleo Juvenil (YEN).

² La visualización de la información de los programas se encuentra disponible en <http://www.laboral.org/index.php>, donde también se puede descargar la base de datos.

La próxima sección presenta el enfoque adoptado para la selección de las intervenciones y la actualización del YEI, destacando similitudes y diferencias con Betcherman et al (2007). La sección 3 describe el perfil de las iniciativas que permite identificar las políticas y programas de empleo juvenil en América Latina. La sección 4 revisa la efectividad de las iniciativas a partir de lo señalado por las evaluaciones de impacto. Finalmente, la última sección discute una hoja de ruta tentativa para futura investigación.

2. Enfoque para la actualización del YEI

Siguiendo el enfoque del YEI, el presente Inventario compila y sistematiza datos sobre programas y políticas dirigidas a mejorar los resultados de los jóvenes en el mercado de trabajo. El YEI recopila las principales características y evidencia de las intervenciones de empleo juvenil en el mundo en forma comparable. Sobre la base de esta fuente de datos, Betcherman et al (2007) fueron los pioneros en revisar estas intervenciones y obtener los principales resultados. Sobre esta fuente de información, se generó sustantiva investigación y conocimiento sobre la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo a través de los países (Rother, 2006; Stavreska, 2006; Puerto, 2007; Puerto y Rother, 2007; Angel-Urdinola, et al, 2010).

La actual compilación de las iniciativas de empleo juvenil toma ventaja de los esfuerzos existentes para sistematizar este tipo de intervenciones en la región. En los últimos años, el BM sistematizó las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (ALMPs) para los países de América Latina siguiendo la clasificación de la OECD; y el Grupo de Evaluación Independiente revisó las intervenciones regionales en la evaluación del apoyo del BM y la Corporación Financiera Internacional a los programas de empleo (IEG, 2012). Adicionalmente, en el sistema de Naciones Unidas, la OIT recabó información sobre las intervenciones de empleo juvenil en el mundo (OIT, 2012) y revisó los resultados de las evaluaciones de impacto en América Latina (Sanz, 2013); el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) publicó información detallada y comparable sobre los Programas Conjuntos de Juventud, Empleo y Migración desarrollados en seis países de América Latina desde 2009 a 2012. Finalmente, Ibararán y Rosas (2009) revisaron los resultados de las evaluaciones de impacto para proyectos del BID sobre capacitación en América Latina.

El actual Inventario revisó y reunió información a nivel de países para las iniciativas identificadas. Así, documentos de investigación, páginas web, documentación oficial de los gobiernos y organismos internacionales, y de agencias de financiación o donantes proporcionaron datos específicos para cada iniciativa. De hecho, la mayoría de las iniciativas reportadas fueron descritas utilizando múltiples fuentes de datos. El Inventario sigue en forma cercana el enfoque utilizado por Betcherman et al (2007) con ajustes menores. Mientras se preservaron la mayor parte de los criterios adoptados para la sistematización, otros criterios fueron adoptados principalmente para la recolección y clasificación, los cuales se detallan en las siguientes subsecciones.

2.1. Selección de la muestra

Con el fin de actualizar los resultados considerando las nuevas intervenciones y evaluaciones implementadas en los países de América Latina, se relevó información sobre las iniciativas de empleo juvenil recientes. La recolección de información no fue exhaustiva pero incluyó un conjunto amplio de iniciativas de empleo juvenil en un amplio grupo de países, ilustrando su diversidad y relevancia en el espacio de políticas de la región. Incluyó programas y algunas políticas que afectan las reglas del mercado de trabajo para los jóvenes. De hecho, las regulaciones de mercado de trabajo – que principalmente involucraron nueva legislación o cambios en las existentes, se convirtieron en una herramienta de política para enfrentar el desempleo juvenil en varios países. Las iniciativas seleccionadas son aquellas llevadas a cabo por el sector público a nivel del gobierno nacional mayormente. Sin embargo, el Inventario relevó algunas experiencias ejecutadas por el sector privado (fundamentalmente las intervenciones de “Entra 21” en diferentes países y “Educación para la nueva industria” en Brasil) y un grupo de intervenciones de gobiernos subnacionales para Argentina y Brasil como casos testigos.

En consonancia con los estudios existentes basados en el YEI, se consideraron como intervenciones educativas solo las de carácter post-formal con componentes de capacitación; y entre las intervenciones que se focalizan exclusivamente en jóvenes se consideraron aquellas que priorizan a los jóvenes o bien éstos tienen una alta participación en el total de personas que acceden al programa. La recolección de datos se concentra en el período 2008-13, considerando a las intervenciones activas durante este período. Esto significa la inclusión de las que se encuentran en funcionamiento así como las que finalizaron, esto es, aquellas que empezaron antes de 2008 pero estuvieron en funcionamiento durante este período así como las nuevas que se iniciaron en 2008 o después.

Las iniciativas integraron el Inventario tan pronto como se contara con datos clave. Estos comprenden el objetivo de la intervención y su descripción, el criterio de focalización y el período de tiempo en el cual fue implementado. Cuando estaba disponible, se sistematizó la información sobre el diseño incluyendo el alcance geográfico, área de residencia, institución a cargo de la implementación y del financiamiento, y algunos indicadores de desempeño como el número de participantes y el costo total. El Inventario también identificó el tipo de evaluación que fue realizada. Cuando fue posible, se registró si la iniciativa tuvo una evaluación de impacto rigurosa, la metodología utilizada (experimental, no experimental) y se sintetizaron sus principales resultados.

La Tabla 1 muestra la distribución de iniciativas en la muestra según algunos atributos. Para 18 países de América Latina, el Inventario relevó información sobre 65 iniciativas de empleo juvenil que tuvieron lugar durante 2008-13. El actual Inventario presenta una cobertura similar a la alcanzada en Betcherman et al (2007) donde 68 iniciativas fueron relevadas para la región. La mayoría de ellas son programas, los cuales representan el 78% del total. Solo alrededor de una de cada diez iniciativas pertenece al sector privado, y entre las iniciativas públicas aproximadamente 17% está a cargo del niveles subnacionales de gobierno. En relación a la distribución por país, Brasil representa el 18,5% del total, seguido de Argentina y Chile con el 13,8% respectivamente, Uruguay con el 9,2%, Colombia con el 7,7%, Honduras y México con el 6,2%, Costa Rica y Uruguay con el 4,6%, Perú con el 3,1% y los restantes ocho países

concentran el 12,3% remanente, donde sólo se relevó una iniciativa por cada uno de ellos (ver en el Anexo el listado de iniciativas por país).

Tabla 1: Iniciativas de empleo juvenil en el Inventario, según categoría y país - 2008-13

| País | Iniciativa | | Sector público | | No público | Total |
|----------------------|------------|-----------|----------------|-------------|------------|-----------|
| | Programa | Política | Nacional | Subnacional | | |
| <i>Total</i> | <i>51</i> | <i>14</i> | <i>50</i> | <i>10</i> | <i>5</i> | <i>65</i> |
| Argentina | 9 | - | 2 | 7 | - | 9 |
| Bolivia | 1 | - | 1 | - | - | 1 |
| Brasil | 9 | 3 | 7 | 3 | 2 | 12 |
| Chile | 5 | 4 | 8 | - | 1 | 9 |
| Colombia | 4 | 1 | 4 | - | 1 | 5 |
| Costa Rica | 2 | 1 | 3 | - | - | 3 |
| República Dominicana | 1 | - | 1 | - | - | 1 |
| Ecuador | 1 | - | 1 | - | - | 1 |
| El Salvador | 1 | - | 1 | - | - | 1 |
| Guatemala | 1 | - | 1 | - | - | 1 |
| Honduras | 3 | 1 | 4 | - | - | 4 |
| México | 3 | 1 | 4 | - | - | 4 |
| Nicaragua | 1 | - | 1 | - | - | 1 |
| Panamá | 1 | - | 1 | - | - | 1 |
| Paraguay | 1 | 2 | 3 | - | - | 3 |
| Perú | 2 | - | 2 | - | - | 2 |
| Uruguay | 5 | 1 | 6 | - | - | 6 |
| Venezuela | 1 | - | - | - | 1 | 1 |

Fuente: Inventario 2008-13.

Dado que la recolección de datos no ha sido exhaustiva pueden surgir algunos sesgos, particularmente en la inclusión de políticas. De hecho, las políticas que formaron parte del Inventario son las basadas en leyes y regulaciones. Por ejemplo, otras políticas como el diálogo social y la representación colectiva de los jóvenes en la instituciones de empleo no fueron consideradas. Por esta razón, la validez externa de los resultados señalados debe tener presente el espacio que las iniciativas del Inventario ocupan en el conjunto amplio de políticas, por un lado en el empleo juvenil, y por otro en las políticas generales del mercado de trabajo.

2.2. Sistematización de las iniciativas

El Inventario organizó las iniciativas de acuerdo a los agrupamientos utilizados en la plantilla del YEI, el cual clasifica las intervenciones en nueve categorías³. Sin embargo, debido a que el

³ Las categorías utilizadas son (i) facilitar que el mercado de trabajo funcione mejor para los jóvenes (orientación laboral, competencias de búsqueda de empleo, subsidios salariales, programas públicos de empleo, legislación anti-discriminación); (ii) mejorar las oportunidades para los emprendedores jóvenes; (iii) capacitación para los jóvenes (capacitación en oficios incluyendo sistemas de aprendizaje, alfabetización para jóvenes adultos, programas de equivalencia y segunda oportunidad); (iv) impulsar que sistemas de capacitación funcionen mejor para los jóvenes (información, créditos, incentivos financieros – subsidios, vouchers); (v) programas que contrarresten la segregación territorial de los jóvenes en

Inventario tiene un menor número de casos que el YEI al concentrarse en una única región, estas categorías se reorganizaron para su presentación en un número más reducido para identificar los enfoques clave para el empleo juvenil en una forma sintética. Así, la taxonomía utilizada en el actual documento admite tres categorías: (i) superar las barreras de la demanda laboral para jóvenes; (ii) promover la iniciativa de los jóvenes en los negocios; y (iii) potenciar la oferta laboral juvenil y sus vínculos con el mercado de trabajo.

La primera, *superar las barreras de la demanda laboral para jóvenes*, agrupa aquellas intervenciones que estimulan la demanda laboral vía subsidios al salario o a la contribuciones a la seguridad social, establecimiento de salarios mínimos más bajos para los trabajadores jóvenes, u ofrecimiento de empleo temporal en los programas de empleo público. La segunda, *promover la iniciativa de los jóvenes en los negocios*, comprende a los incentivos financieros, subsidios y apoyo técnico para desarrollar actividades de autoempleo o emprendimientos liderados por jóvenes. Finalmente, *potenciar la oferta laboral juvenil y sus vínculos con el mercado de trabajo*, involucra a la capacitación y los servicios de empleo. La capacitación puede basarse en formación oficios, técnica o en desarrollo de competencias blandas – o cualquier combinación de ellas, provistas a los beneficiarios bajo la modalidad de aula o en el lugar de trabajo. Se incluyen algunos programas para jóvenes que facilitan la finalización de la educación formal, generalmente conocidos como “programas de segunda oportunidad”. Las intervenciones que trabajan en el vínculo de los jóvenes con el mercado de trabajo involucran la orientación, intermediación e inserción. En realidad, muchas intervenciones en el Inventario proporcionan la capacitación y los servicios de empleo en forma conjunta, como un enfoque integral para facilitar la transición de los jóvenes al empleo.

Sin embargo, las categorías definidas anteriormente no son excluyentes entre sí para el 26% de las intervenciones, las cuales combinan componentes que involucran más de uno de estos agrupamientos – esto es, iniciativas integrales o comprehensivas. Para optimizar la captura de información, los programas serán considerados de acuerdo al componente específico que coincide con la taxonomía seleccionada para la determinación del perfil de las iniciativas. Sin embargo, el análisis distinguirá entre taxonomías “puras” o “compuestas” cuando ayude una comprensión más clara de la intervención.

Tabla 2: Iniciativas de empleo juvenil en el Inventario, según taxonomía

| Agrupamientos | taxonomía pura | taxonomía compuesta | para perfil |
|---|----------------|---------------------|-------------|
| <i>superar las barreras de la demanda laboral para jóvenes</i> | 11 | 9 | 20 |
| <i>promover la iniciativa de los jóvenes en los negocios</i> | 7 | 10 | 17 |
| <i>potenciar la oferta laboral juvenil y sus vínculos con el mercado de trabajo</i> | 30 | 17 | 47 |
| iniciativas que involucran más de una taxonomía (comprehensive) | 17 | | |
| <i>Total de iniciativas</i> | 65 | | |

Fuente: Inventario 2008-13.

desventajas (transporte); (vi) mejorar las regulaciones del mercado de trabajo para beneficiar a los jóvenes; (vii) programas para empleo de jóvenes en el exterior; (viii) enfoque integral; y (ix) otro.

El registro de la información sobre la evaluación de impacto – cuando la misma sea disponible, demanda algunos ajustes adicionales. La informalidad laboral es uno de los principales riesgos que los trabajadores enfrentan en América Latina, y particularmente los trabajadores jóvenes son más vulnerables a trabajos precarios que los adultos (Cruces & Viollaz, 2013; OECD & ILO, 2011; and Gasparini & Tornarolli, 2009). Por ello, mientras en el YEI los resultados de impacto se referían al empleo y el ingreso laboral, en el Inventario para América Latina también se agrega un indicador sobre la calidad del empleo. Las evaluaciones no midieron calidad del empleo uniformemente, su significado cambia según el estudio. Por ejemplo, para alguno de ellos significa empleos sin beneficios de la seguridad social y para otro equivale a empleos de tiempo indefinido. De esta manera el Inventario registra los impactos netos de la iniciativa en cuatro resultados laborales: tasa de actividad o participación, empleo, ingreso laboral y calidad del empleo. Más aún, estos efectos se reportaron por género cuando fue posible. Los impactos recabados son los de largo plazo cuando los mismos estuvieron disponibles, y si este no fue el caso, se reportaron los efectos de corto plazo.

Además de los efectos de las intervenciones, el Inventario también registra el tipo de evaluación, si el programa o política ha sido evaluado en términos de diseño o proceso, o bien si se realizó una evaluación de impacto sobre los principales resultados laborales. En este último caso, también especifica la metodología utilizada para estimar los impactos netos, i.e. técnicas experimentales o cuasi-experimentales. Cuando está disponible el análisis costo-beneficio, también se documentan sus resultados.

Similarmente a la tendencia en países en desarrollo, la evidencia basada en evaluaciones de impacto rigurosas es aún escasa en América Latina (Sanz, 2012; IEG, 2012). Solo 12 de 65 iniciativas han tenido evaluaciones de impacto, y para dos programas adicionales se encuentran evaluaciones de impacto en proceso pero sus resultados aún no han sido distribuidos públicamente⁴.

3. Perfil de las iniciativas en la región

El empleo juvenil surge como un tópico prioritario de la agenda para muchos países en la región, donde se han impulsado un amplio conjunto de intervenciones en el período bajo análisis. El factor común entre ellos lo representa la necesidad de enfrentar imperfecciones del mercado de trabajo que redundan en resultados de equilibrio sub-óptimos para los jóvenes y no deseables socialmente. Salarios mínimos por encima de la productividad de los trabajadores jóvenes, restricciones en el capital social y en las competencias, insuficiente desarrollo local, inserción laboral sin beneficios de protección social, entre otros, mantienen a los jóvenes desempeñando malos resultados laborales en forma persistente. Los programas y políticas buscan superarlos mediante diferentes intervenciones y herramientas.

Aunque los programas de políticas activas de mercado de trabajo aparecen como la respuesta más recurrente, las políticas e instituciones sobre regulación laboral para trabajadores jóvenes se han tornado más frecuentes. La distinción es en sí misma relevante desde la perspectiva del

⁴ Este es el caso del “Programa de Apoyo Temporal al Ingreso” en El Salvador y “Trabajando Juntos – TU” en Colombia.

alcance, esto es, cuántos jóvenes son alcanzados por los programas y cuántos por las políticas. Mientras las políticas e instituciones establecen reglas específicas para todos los participantes del mercado, los programas tienen una escala limitada y restringen la población elegible por lo cual poseen, potencialmente, efectos más limitados (WB, 2012).

Las políticas e instituciones que proyectan trabajadores jóvenes toman la forma de salarios mínimos, contratos de aprendizaje, e incentivos financieros. Los salarios mínimos estratificados por edad son instituciones que han sido creadas décadas atrás para incrementar el empleo de los jóvenes en países como Chile, Costa Rica y Paraguay. En el caso de los contratos de aprendizaje, en Brasil la “Lei do Aprendiz N° 10079” comenzó en el 2000 y a pesar de involucrar capacitación, la duración difiere desde los programas tradicionales de entrenamiento al proporcionar un subsidio durante hasta dos años. Las reglas que rigen la contratación y el subsidio salarial a los trabajadores jóvenes fueron ajustadas e implementadas en Chile con el “Subsidio a la contratación y cotización de jóvenes Ley N° 20255” en 2008 y el “Subsidio al Empleo Joven” en 2009. Los subsidios a la contratación de jóvenes toman la forma de exenciones impositivas para las empresas en México, con la “Ley de Fomento al Primer Empleo”. Finalmente, en 2013 nueva legislación regla los contratos de aprendizaje y subsidios en Uruguay con la “Ley de Empleo Juvenil”, y and Paraguay con la “Ley de Inserción al Empleo Juvenil N° 4951”.

Similarmente, la respuesta a través de las políticas activas de mercado de trabajo para contrarrestar las condiciones desiguales que los jóvenes enfrentan en el empleo también combina iniciativas anteriores con otras más recientes. El Gráfico 1 ilustra el momento en el cual los países iniciaron los programas nacionales que se encontraron activos en algún momento del período 2008-12. Mientras la mayoría de los países han lanzado nuevos programas estos años, muchos de ellos también combinaron nuevos programas con los existentes para atender a la población joven en riesgo.

Así, nuevos programas fueron creados en Argentina - “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”; Bolivia – “Primer Empleo Digno”; Brasil – “Programa Integrado da Juventude Projovem 2” y “Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego PRONATEC”; Chile – “Jóvenes Bicentenarios” y “Formación en el puesto de trabajo”; Colombia – “Jóvenes Trabajando Unidos TU”; República Dominicana – “Juventud y Empleo”; México – “Emprendedores Juveniles” y “Chambeatón”; y Uruguay – “Primera Experiencia Laboral”, “Conecta Joven”, “Jóvenes en Red” y “Yo Estudio y Trabajo”. Sin embargo, para 8 de 15 países estas no han sido las primeras intervenciones en el período del Inventario. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú, y Uruguay lanzaron programas nacionales años antes los cuales también han estado activos durante 2008-12⁵.

Gráfico 1: Países con Programas nacionales activos durante 2008-12, según año de inicio

⁵ Es importante resaltar que algunos de estos programas se basan en ediciones anteriores e incorporan algunos cambios en el diseño actual, como “Juventud y Empleo” en República Dominicana, “Formación en el puesto de trabajo” en Chile, y “Programa Integrado da Juventude – Projovem 2” en Brasil.

| 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| URU | BRA | CHI | | | COL | PAN | BRA | COL | ELS | ARG | BRA | ARG | BOL | URU | BRA | URU |
| | CHI | | | | | | | | | BRA | COS | BRA | COS | | CHI | |
| | PER | | | | | | | | | HON | MEX | CHI | ECU | | COL | |
| | | | | | | | | | | | | DOM | HON | | MEX | |
| | | | | | | | | | | | | GUA | NIC | | URU | |
| | | | | | | | | | | | | URU | PAR | | | |
| | | | | | | | | | | | | | PER | | | |

Fuente: Inventario 2008-13. Nota: Honduras, Chile y México implementaron dos iniciativas que fueron Programas Nacionales en 2006, 2008 y 2011, respectivamente.

Recuadro: Iniciativas simultáneas en la región promovidas por donantes internacionales

Durante el período cubierto por el presente documento, como parte de su estrategia los donantes internacionales desarrollaron programas en varios países simultáneamente, como el Estudio Temático F-ODM con los Programas Conjuntos sobre *Juventud, Empleo y Migración*, y la International Youth Foundation (IYF) con el programa *Entra 21*.

Programas Conjuntos – F-ODM

Estas iniciativas desarrolladas por agencias públicas y del PNUD en forma conjunta se llevaron a cabo en Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú entre 2009 y 2012. El propósito principal fue reforzar las políticas orientadas a los jóvenes en las prioridades nacionales. Los programas adoptaron enfoques diferentes para lograrlo de acuerdo a la situación de los países. Las intervenciones involucraron fortalecimiento de capacidades, creación y potenciación de espacios institucionales para el debate político sobre la situación de los jóvenes, mejora de los servicios de empleo, provisión de acceso al emprendedurismo y al autoempleo, promoción de sus derechos e inclusión social, así como la inclusión de migrantes. Algunos componentes han tenido una escala reducida, implementando pilotos como punto de partida.

Entra 21 - YEF

Esta iniciativa apoyada por el Fondo Multilateral de Inversiones del BID promovió también programas integrados o comprehensivos para acrecentar las competencias de jóvenes en situación de desventaja. Estos programas fueron principalmente desarrollados en asociación con el sector privado y en algunos casos incluyendo asociaciones con agencias gubernamentales. Las principales características involucran la provisión de capacitación orientada a la demanda, incluyendo el desarrollo de competencias técnicas y blandas, y el apoyo de servicios para la inserción laboral. Aunque los programas son pilotos, la segunda fase de la iniciativa que se inició en 2008 escaló su cobertura a más de 110.000 jóvenes en la región.

Fuente: F-ODM (2013); IYF.

De acuerdo a diferentes componentes y naturaleza de las iniciativas recopiladas en el Inventario, se desarrolla una taxonomía para describir las principales características y lecciones aprendidas. Los agrupamientos combinan políticas y programas así como intervenciones nacionales o subnacionales en la primera categoría, *superar las barreras de la demanda laboral para jóvenes*. Para las dos restantes, *promover la iniciativa de los jóvenes en los negocios*, y *potenciar la oferta laboral juvenil y sus vínculos con el mercado de trabajo*, las iniciativas incluyen programas públicos y privados, y del gobiernos nacionales o subnacionales.

3.1. Superar las barreras de la demanda laboral para jóvenes

En el tratamiento de las barreras a la demanda laboral, las regulaciones son más comunes que las políticas activas de mercado de trabajo, en oposición a las otras dos categorías de

intervenciones. De hecho, la mayoría de las iniciativas que ofrecen incentivos a los empleadores para enfrentar la baja demanda de trabajadores jóvenes se basan en legislaciones, e incluyen salarios mínimos específicos para jóvenes, incentivos financieros (subsidios salariales, exenciones impositivas, ausencia de indemnización) para la contratación de trabajadores jóvenes y protección laboral.

Las instituciones que establecen salarios mínimos diferentes para los trabajadores según su edad, con niveles más bajos para aquellos con edades inferiores a los 18 años tienen larga tradición en Chile, Costa Rica y Paraguay. Para compensar la productividad más baja de estos trabajadores que puede significar un desaliento a su contratación, estos países establecen un salario de ingreso más bajo en comparación al correspondiente para los trabajadores con 18 años o más, e imponen ciertas condiciones respecto de la tarea desarrollada y la historia laboral de los mismos. En Chile, los trabajadores de hasta 18 años de edad pueden percibir un salario por debajo del mínimo correspondiente para los demás trabajadores. En Costa Rica, los salarios mínimos para el mismo grupo etario pueden alcanzar hasta la mitad del salario mínimo de los adultos durante el primer año de empleo, incrementándose al 75% en el segundo año y cubriendo el 100% en el tercero. En Paraguay, el salario mínimo para los trabajadores jóvenes se establece en el 60% del correspondiente a los adultos siempre que las tareas desarrolladas sean diferentes entre ambos grupos de trabajadores.

No obstante, los incentivos financieros de carácter temporal constituyen la forma dominante de intervención para aumentar la demanda laboral de trabajadores jóvenes (Tabla 3). Por ejemplo, la legislación contempla subsidios salariales para diferentes tipos de contrato para trabajadores jóvenes. Algunos países ofrecen subsidios salariales para incentivar el empleo entre los que buscan empleo por primera vez, como lo establecen las leyes del estado de Bahía en Brasil, México y Uruguay. Alternativamente, las legislaciones establecen incentivos financieros a la contratación de jóvenes vulnerables en Brasil (“Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego Lei N° 10748”), Chile (“Jóvenes Chile Solidario”, “Subsidio al Empleo Joven”), y Uruguay y Paraguay en sus recientemente sancionadas leyes de empleo juvenil. Los subsidios salariales al empleo pueden alcanzar hasta el 30% en Chile y el 25% en Uruguay.

Algunas legislaciones resignan ingresos fiscales para promover la contratación de trabajadores jóvenes. El gobierno de Bahía en Brasil otorga una exención impositiva del impuesto ICMS durante un año y México una reducción de los impuestos sobre los ingresos y el IETU de hasta el 40% durante tres años por cada nuevo trabajador joven. En el caso de Chile, la legislación ofrece una contribución a la seguridad social reducida por dos años.

Tabla 3: Legislación de estímulo para la demanda laboral de jóvenes

Fuente: Inventario 2008-13.

Además, dos legislaciones también establecen límites mínimos y máximos para la participación de trabajadores jóvenes sobre el total de empleados de una compañía. En Brasil, la “Lei do Aprendiz” establece que entre el 5% y el 15% de la contratación en empresas medianas y grandes debe ser bajo la modalidad de trabajadores jóvenes como aprendices. La recientemente sancionada ley en Paraguay establece desde el 5% al 20% la participación del empleo juvenil que deben tener las firmas, y que una tercera parte de esta contratación corresponda a jóvenes en situación de vulnerabilidad tales como jóvenes con discapacidad, mujeres, trabajadores con niños y trabajadores en la pobreza.

Con el fin de garantizar la calidad del empleo y desalentar efectos adversos en la acumulación de capital humano, las leyes de empleo juvenil establecen regulaciones de protección del empleo. Definen límites sobre las características del trabajo de los jóvenes menores a 18 años de edad, restringen las horas de trabajo para aquellos que asisten a la escuela o que poseen contratos laborales de pasantía, y prohíben la realización de cierto tipo de ocupaciones.

Recuadro: Leyes de empleo juvenil sancionadas en 2013

En el cono sur, Paraguay y Uruguay sancionaron leyes de empleo juvenil después de un extenso período de debate político. Ambos países establecen nuevas reglas para la inserción laboral de trabajadores jóvenes en junio y septiembre, respectivamente.

El proceso de aprobación de las leyes ha sido resultado de un diálogo inter-institucional y continuo en ambos países. En Uruguay el diseño de la Ley resultó de un debate participativo e inter-agencias donde se involucraron diferentes instituciones sectoriales, tales como los Ministerios de Educación, Trabajo, Desarrollo Social, Finanzas, y el Instituto Nacional de Juventud, y representaciones de trabajadores y empleadores. El proyecto de ley fue presentado a mediados de 2012. En el caso de Paraguay, el proyecto surgió de un diálogo tripartito (Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil) iniciado en 2008. El Ministerio de Justicia y Empleo sometió el proyecto al Congreso a inicios de 2011, pero debido a cambios políticos las negociaciones para su aprobación fueron demoradas y reiniciadas un año después.

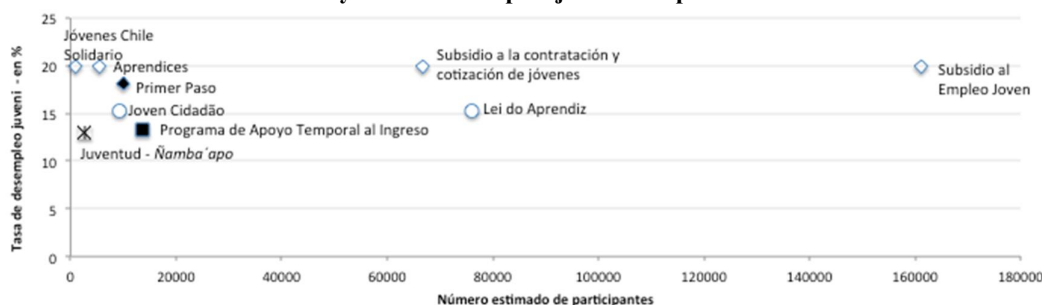
Además de la legislación, algunos países también otorgan subsidios para el empleo juvenil a través de programas de políticas activas de mercado de trabajo. Estos casos están fundamentalmente relacionados a esquemas de capacitación. En Argentina, el programa subnacional “Primer Paso” ofrece la opción de utilizar las becas de entrenamiento como subsidio salarial para la firma ante la contratación; y el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo también ofrece un Programa de Inserción Laboral para los empleadores que contraten a los jóvenes que realizan la práctica laboral. En Chile, “Aprendices” y su continuación desde 2011 “Formación para el Trabajo” cubren el 50% del salario mínimo durante un año, mientras que “Jóvenes Chile Solidario” ofrece el mismo subsidio por un período de hasta seis meses.

Alternativamente, los programas de empleo público en El Salvador y Paraguay proporcionan empleo temporario como una solución de corto plazo ante la insuficiencia de la demanda laboral. El “Programa de Apoyo Temporal al Ingreso” ofrece transferencias condicionadas a la población vulnerable – donde los jóvenes son considerados un grupo prioritario, a cambio de su participación en proyectos de desarrollo local durante seis meses. Más aún, en el piloto de

“Juventud: capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social” (el componente *Ñamba'apo Paraguay Joven*) el financiamiento en empleos públicos alcanza los cuatro meses.

La escala de beneficiarios muestra gran dispersión entre programas. Los subsidios comprenden entre 1000 y 10.000 participantes anualmente, mostrando que más allá de las disparidades poblacionales por país, este tipo de iniciativas tiene una cobertura menor que otros agrupamientos de iniciativas. La excepción es la “Ley do Aprendiz” la cual benefició en promedio a casi 850,000 jóvenes anualmente en el período 2000-10 (Corseuil, et al, 2012). El Gráfico 3 ilustra la escala de las iniciativas por país de acuerdo a su tasa de desempleo juvenil.

Gráfico 2: Iniciativas de estímulo para la demanda laboral de jóvenes, por número de beneficiarios y tasa de desempleo juvenil del país



Fuente: Inventario 2008-13. Nota: Número de beneficiarios es la suma del promedio anual de beneficiarios para los programas en esta categoría durante el período, a menos que el dato anual esté disponible

3.2. Promover la iniciativa de los jóvenes en los negocios

Varios países de la región cuentan con intervenciones para incentivar a los jóvenes en el desarrollo de sus propias oportunidades de empleo en respuesta a la falta de demanda laboral y al escaso desarrollo territorial. Sin embargo, debido a la condición etaria, activos limitados, escasa experiencia laboral y de vida, el lanzamiento de un emprendimiento es más dificultoso para los jóvenes que para los adultos. De hecho, el informe de GEM sobre emprendedurismo juvenil en América Latina (2013) señala que para el 75,7% de los negocios nuevos o emergentes liderados por jóvenes, éstos recurrieron a su capital social para su financiamiento. Por ello, las iniciativas generalmente ofrecen capacitación para desarrollar las competencias empresariales, servicios de apoyo (orientación, tutoría, asesoramiento técnico y financiero) y acceso a microcréditos a esta población.

Alrededor de 12 países desarrollaron 17 iniciativas que al menos contienen algún componente asociado a la promoción del emprendedurismo juvenil. Cerca de la mitad de ellas persigue este objetivo en forma exclusiva, mientras que las restantes lo combinan junto a otras alternativas para el empleo – en general, con capacitación.

La mayoría de estas intervenciones combinan diferentes componentes para el logro de su objetivo. El ofrecimiento conjunto de capacitación y servicios de apoyo es la forma más recurrente en términos de países y beneficiarios cubiertos (Tabla 4). Esta modalidad tiene lugar

en 8 de los 12 países que desarrollan iniciativas de este tipo. Para cuatro programas conjuntos financiados por YEN se lanzaron pilotos en Costa Rica, Honduras, Paraguay y Perú. En Colombia, “Jóvenes Rurales Emprendedores” capacita y apoya a los jóvenes vulnerables en áreas rurales para expandir o mejorar sus negocios familiares. En Argentina el programa subnacional “de la esquina al trabajo” ofrece a los participantes la posibilidad de involucrarse en capacitaciones específicas y dan apoyo al autoempleo o pequeños negocios, para jóvenes en situación de vulnerabilidad. En Brasil, “Plug Minas” también ofrece la oportunidad de seguir una trayectoria de capacitación para el desarrollo de competencias empresariales y provee seguimiento a los proyectos que los participantes quieran desarrollar. Además de la capacitación y los servicios de apoyo, también se facilita el acceso a microcréditos como parte de las intervenciones en cuatro países.

Tabla 4: Países y beneficiarios anuales estimados según componentes de las iniciativas

| componente | países | | | | | | | | beneficiarios estimados* |
|--------------------------------------|--------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------------------------|
| capacitación y servicios de apoyo*** | ARG | BRA | CHI | COL | COS | HON | PAR | PER | 187723 |
| todos | ARG | COL | NIC | MEX | | | | | 6165 |
| solo capacitación | ARG | | | | | | | | 7646 |
| servicios de apoyo y financiamiento | BRA | ECU | | | | | | | 1657 |
| solo financiamiento** | BRA | | | | | | | | nd |

Fuente: Inventario 2008-13. Nota: * reporta la suma de los promedios anuales de beneficiarios para los programas en la categoría; ** dato para Plug-Minas (BRA) y *** PRONAF Jovem (BRA) no están disponibles.

Más del 60% de las iniciativas que promueven los emprendimientos juveniles se focalizan en jóvenes en riesgo. Esto define un gran desafío para la intervención en sí misma para superar las barreras altas que esta población enfrenta en términos de desarrollo de competencias, acumulación de activos, capital social y de respaldo para implementar y sostener sus propios negocios. Entre las 11 iniciativas focalizadas en jóvenes en riesgo mientras casi todas ellas proporcionan capacitación y apoyo durante la fase de desarrollo del negocio, solo tres de ellas facilita recursos financieros: las intervenciones en Nicaragua y Ecuador bajo YEN, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en Argentina. En el caso de Ecuador, el programa provee algún financiamiento y también trabaja con las instituciones de crédito locales para promocionar el financiamiento de emprendimientos juveniles. En Nicaragua, el programa proporciona un “capital semilla” y también financia microempresas. En Argentina, el programa ofrece un monto fijo para financiar pequeños emprendimientos.

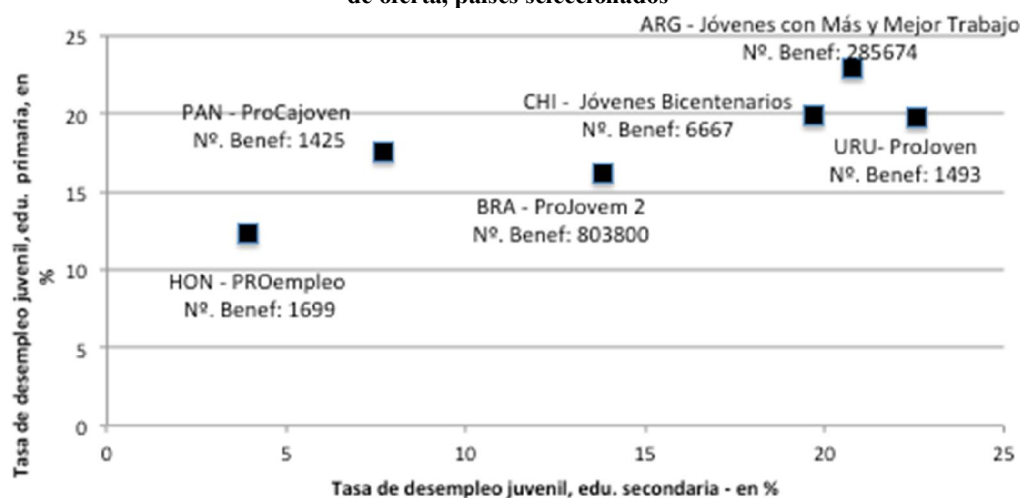
3.3. Potenciar la oferta laboral juvenil y sus vínculos con el mercado de trabajo

Las intervenciones que proporcionan capacitación y/o servicios de empleo comprenden la mayor parte de las iniciativas y beneficiarios contemplados en el Inventario. Mientras 30 intervenciones proporcionaron estos componentes para mejorar las condiciones de los jóvenes en el mercado de trabajo exclusivamente, 17 iniciativas adicionales también los ofrecen junto a otras intervenciones contempladas en las taxonomías en su diseño. Casi 1,2 millones de jóvenes han recibido este tipo de intervenciones anualmente en el período analizado. A fin de dirigir sus esfuerzos tanto para cubrir la brecha de competencias de los jóvenes como las necesidades de empleo, los programas de capacitación generalmente involucraron diferentes tipos de

aprendizaje y los participantes recibieron seguimiento y orientación a través de los servicios de empleo⁶.

Las respuestas orientadas a la oferta vinculadas a la capacitación dependen de las necesidades de desarrollo de competencias que la población juvenil desempleada enfrenta. El Gráfico 3 presenta la tasa de desempleo según el nivel educativo alcanzado y la principal respuesta de política otorgada. No obstante, más allá de los niveles de las tasas de desempleo por nivel educativo, ha tenido lugar un grupo de programas que combinan diferentes modalidades de capacitación como estrategia.

Gráfico 3: Tasa de desempleo juvenil según nivel educativo alcanzado y principales intervenciones de oferta, países seleccionados



Fuente: Inventario 2008-13 y Cruces & Viollaz (2013). Nota: Número de beneficiarios es la suma del promedio anual de beneficiarios para los programas en esta categoría durante el período, a menos que el dato anual esté disponible.

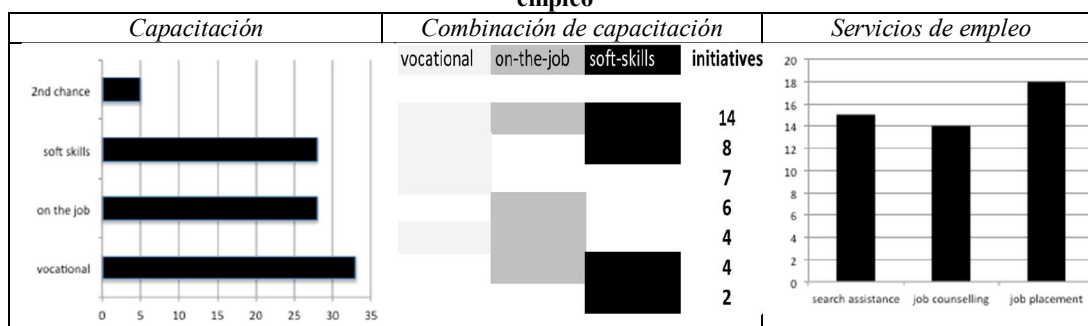
En contraposición a la dominancia de la capacitación en oficios, la experiencia laboral y las habilidades para desempeñarse en un trabajo emergieron como componentes clave para el desarrollo de competencias entre los jóvenes. El Gráfico 4 resume en el panel izquierdo la frecuencia de las iniciativas según tipo de capacitación ofrecida. Aunque la capacitación en oficios se ofrece en más de 30 iniciativas, la capacitación en el lugar de trabajo y en competencias blandas ganaron participación en alrededor de 28 iniciativas respectivamente. Solo cinco iniciativas ofrecen la oportunidad de completar la educación formal (programas de segunda oportunidad). El panel derecho del Gráfico 4 ilustra que los tres principales componentes en servicios de empleo tienen una participación similar en términos de iniciativas, siendo provistos a los participantes como parte de un “paquete” para acortar las brechas de oportunidades de empleo.

⁶ De hecho, solo dos programas ofrecen servicios de empleo sin ningún tipo de capacitación complementaria, el programa subnacional Red de Empleo Joven en Argentina, and Chambeatón en México que principalmente facilitan el acceso a la información sobre las oportunidades laborales para los jóvenes.

Este movimiento hacia un “paquete” de aprendizaje comprensivo puede observarse en el panel central del Gráfico 4. Pocas iniciativas ofrecen solo un tipo de entrenamiento: 7 en oficios, 6 en el lugar de trabajo, y 2 en competencias blandas. En oposición, las intervenciones que conjugan capacitación en oficios, prácticas en el trabajo y en competencias blandas alcanzan 14 iniciativas, principalmente aquellos programas que siguieron el diseño del “Projoven”, el cual fue ampliamente extendido en la región. Mientras estos programas proporcionaban solo formación en oficios y prácticas en el lugar de trabajo en su primera fase, la mayoría de ellos avanzó hacia la incorporación de módulos de capacitación para el desarrollo de competencias básicas o blandas. Este es el caso de “Juventud y Empleo” en República Dominicana, “PROJoven” en Perú, “ProCajoven” en Panamá, entre otros. También incluyen los programas de pasantías tales como “Yo Estudio y Trabajo”, “Primera Experiencia Laboral” y “Conecta Joven” en Uruguay. Alrededor de 100,000 jóvenes participaron en este tipo de programas anualmente durante el período analizado.

De hecho, la combinación de desarrollo de competencias blandas con otro tipo de capacitación se convirtieron en más populares que la combinación de capacitación en oficios con prácticas en el lugar de trabajo. “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”⁷ y “Jóvenes con Futuro” en Argentina, “PROEmpleo” y “Mi Primer Empleo” en Honduras son ejemplos de la combinación de desarrollo de competencias básicas junto a la experiencia en el lugar de trabajo. “PROJovem 2” en Brazil, “Alternativas Laborales” en Costa Rica, y “Desarrollo de las capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo” en Nicaragua pertenecen a aquellas intervenciones que combinan capacitación en oficios con prácticas en el lugar de trabajo. Finalmente, no ofrecen módulos específicos de desarrollo de competencias básicas los programas de capacitación “Mi Primer Empleo Digno” en Bolivia, “Jóvenes en Acción” en Colombia, y “Jóvenes Bicentenario” en Chile.

Gráfico 4: Iniciativas según tipo de capacitación, combinaciones de capacitación, y servicios de empleo



Source: Inventory 2008-13.

Como sucede con los agrupamientos anteriores, la mayoría de las iniciativas se focaliza en grupos específicos de jóvenes. Alrededor de la mitad de ellas se concentran en jóvenes en riesgo, y en muchos casos refuerzan sus acciones con condicionalidades en logros escolares y condiciones de elegibilidad referidas a la condición de pobreza de los aspirantes al programa. Solo ocho programas no imponen requisitos de elegibilidad, aunque el acceso puede verse limitado por la escala del programa. Pertenecen a este grupo “Apoyo a Proyectos Juveniles –

⁷ El programa permite a los participantes seguir una trayectoria que combine estos tipos de entrenamiento aunque no excluyentemente.

Impulso México” en México, el programa subnacional “Primer Paso” en Argentina, y “Conecta Joven” en Uruguay.

4. ¿Qué conocemos acerca de lo que funciona o no?

Luego de identificar los patrones regionales para las intervenciones dirigidas a jóvenes en los últimos años, esta sección revisa la evidencia existente para identificar conclusiones acerca de cuáles lecciones pueden ser aprendidas sobre estas iniciativas para jóvenes. Sin embargo, algunas advertencias referidas a la evidencia proporcionada y la validez externa de los resultados deben ser señaladas.

4.1. Acerca del perfil de las evaluaciones

Después de relevar y sintetizar las principales características que definen a las iniciativas para el empleo juvenil en la región, surge la necesidad de integrar el conocimiento existente acerca de sus efectos luego de su implementación. El meta-análisis permite revisar los hallazgos a través de los estudios e interpretarlos, facilitando inferencias sobre la fortaleza de los efectos observados y la confiabilidad de los resultados en un número de estudios.

Este proceso de re-interpretación de los resultados para encontrar tendencias generales a través de los estudios de evaluación de impacto enfrenta cuestiones metodológicas: el tamaño de la muestra y la calidad de la información. De hecho, ambas cuestiones están conectadas. Dependiendo de la disponibilidad y calidad de información sobre evaluación, las iniciativas pueden convertirse en elegibles para formar parte de la muestra de meta-análisis.

Siguiendo a Betcherman et al (2007), se generaron dos indicadores para reflejar la calidad de la evaluación (QOE) y la calidad de la intervención (QOI). QOE clasifica a las iniciativas de acuerdo a la evidencia de evaluación disponible. Este indicador vale 0 si no hay información sobre resultados de impacto; 1 si la información se refiere a resultados brutos – esto es, sin grupo de control; 2 si se cuenta con información sobre impactos netos pero no con un análisis costo- beneficio; y 3 si se cuenta con información completa sobre la evaluación de la iniciativa – i.e. estimación de impactos netos y análisis costo-beneficio. QOI clasifica a las iniciativas de acuerdo a su efectividad. Este indicador toma el valor 0 si la iniciativa tuvo impacto negativo o nulo en los resultados laborales; 1 si tuvo impacto positivo pero no fue costo-efectiva; 2 si tuvo impacto positivo pero no se realizó un análisis de costo-efectividad; 3 si tuvo impacto positivo y es costo-efectiva; y 99 si no se cuenta con evidencia suficiente para evaluar la intervención. La Tabla 5 muestra la distribución de las iniciativas según ambos indicadores.

La polarización emerge como el principal rasgo en la revisión de los documentos sobre evaluación. La mayoría de las iniciativas (36 en 65) no presentan información sobre sus resultados e impactos. Entre aquellas con alguna información, 16 de 29 proveen datos sobre resultados brutos y los mismos sugieren efectos positivos en al menos un indicador laboral⁸. De todas formas, la información sobre resultados brutos es heterogénea y para un número de iniciativas la misma no es comparable con la correspondiente a la línea de base. Las iniciativas

⁸ Tasa de empleo, actividad, calidad del empleo e ingreso laboral.

que cuentan con evaluaciones de impacto rigurosas son 12 (QOE iguales a 2 o 3), y 7 de ellas también fueron evaluadas en términos de costo-efectividad (QOE igual a 3). En todos los casos, las iniciativas afectan positivamente al menos un indicador laboral. El indicador de QOE permite filtrar a las alternativas de acuerdo a la calidad de sus datos de evaluación. Solo aquellas que reportaron información sobre resultados formarían parte de la muestra, ya sea éstos sean brutos o netos (i.e. QOE igual a 1, 2 o 3). Este proceso reduciría el total de iniciativas para meta-análisis a 29, la mitad del total de casos en el Inventario.

Tabla 5: QOE y QOI de las iniciativas en el Inventario

| Calidad de la Evaluación (QOE) | Calidad de la Intervención (QOI) | | | | 99. sin evidencia | Total |
|--|----------------------------------|---------------------------------------|--|---------------------------------|-------------------|-------|
| | 0. sin impacto | 1. con impacto pero no costo-efectiva | 2. con impacto pero sin evidencia sobre costos | 3. con impacto y costo-efectiva | | |
| 0. sin datos sobre resultados/impactos | - | - | - | - | 36 | 36 |
| 1. solo datos sobre resultados | 1 | - | 16 | - | - | 17 |
| 2. datos sobre impactos netos | - | - | 5 | - | - | 5 |
| 3. datos sobre impactos netos y análisis costo-beneficio | - | - | - | 7 | - | 7 |
| <i>Total</i> | 1 | 0 | 21 | 7 | 36 | 65 |

Fuente: Inventario 2008-13.

Las características de la muestra, sin variabilidad en el indicador QOI y con prácticamente todas las intervenciones con al menos algún impacto positivo en resultados laborales, no permite inferir que una característica particular sea de crucial importancia, o que las relaciones entre variables específicas ameriten ser destacadas. Para una apropiada evaluación es necesaria una mayor cantidad y mejor calidad de información. Las valoraciones sobre los impactos del programa son más débiles cuando las evaluaciones de impacto rigurosas representan una baja proporción del total de la muestra. La confiabilidad de los resultados demanda evaluaciones que comparen la situación de los resultados obtenidos por los jóvenes luego de su participación en la iniciativa con los resultados que hubiesen obtenido en ausencia de dicha intervención.

Así, las lecciones sobre las evaluaciones de impacto son tomadas de los estudios de caso, no siendo posible combinar los mismos entre sí para determinar si estos resultados se sostienen en forma más general. Sin embargo, estas lecciones pueden complementar aquellas destacadas en estudios previos dando énfasis a algunos hallazgos. Solo el 18% de las iniciativas fueron evaluadas a través de técnicas rigurosas. Este porcentaje se asemeja a las proporciones identificadas en estudios anteriores.

La Tabla 6 resume algunos atributos de estas intervenciones en términos de sus datos de evaluación. En primer lugar, Chile emerge como el país que más ha evaluado sus iniciativas para superar los problemas de empleo juvenil, comprendiendo 5 de las 12 iniciativas. Los estudios restantes se distribuyen entre iniciativas que tuvieron lugar en Colombia, República Dominicana, Panamá, Perú, Brasil y Argentina. En el caso de República Dominicana, el programa “Juventud y Empleo” cuenta con dos evaluaciones de impacto disponibles publicadas en 2011 y 2012 respectivamente⁹. A pesar de que las evaluaciones de “ProCajoven” en Panamá y “Aprendices” en Chile fueron realizadas en un período anterior al cubierto por el Inventario,

⁹ De hecho, hubo una tercera evaluación realizada en 2013 cuyos resultados aún no fueron distribuidos públicamente en el momento de este informe.

sus resultados también son revisados dado que ambas intervenciones estuvieron activas durante el período analizado – hasta 2009 y 2010 respectivamente¹⁰.

Tabla 6: Evaluaciones de impacto de iniciativas de empleo juvenil en el Inventario

| País | Iniciativa | Método de evaluación | Análisis costo-beneficio | Fecha de publicación | Autores |
|------|-------------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|-------------------------------|
| ARG | Entra 21 | Experimental | No | 2013 | Alzua, et al |
| BRA | Lei do Aprendiz | Cuasi-experimental | No | 2012 | Courseuil, et al |
| CHI | Jóvenes Bicentenarios | Cuasi-experimental | Si | 2010 | Acero et al; Sepulveda |
| CHI | Subsidio al empleo joven | Cuasi-experimental | Si | 2012 | Universidad de Chile |
| CHI | Aprendices | Cuasi-experimental | Si | 2006 | SENCE |
| CHI | Jóvenes Chile Solidario | Cuasi-experimental | Si | 2009 | Fundación AGROUC |
| CHI | Especial de Jóvenes | Cuasi-experimental | No | 2008 | SENCE |
| COL | Jóvenes Rurales Emprendedores | Cuasi-experimental | No | 2010 | Castañeda, et al |
| COL | Jóvenes en Acción | Experimental | Si | 2011 | Attanasio, et all |
| DOM | Programa Juventud y Empleo | Experimental | Si | 2011, 2012 | Card, et al; Ibararán, et al |
| PAN | ProCaJoven | Natural experiment | No | 2007 | Ibararán y Rosas |
| PER | PROjoven | Cuasi-experimental | Si | 2008, 2011 | Ñopo, et al; Caparó y Pierina |

Fuente: Inventario 2008-13.

4.2. Extrayendo lecciones

Aunque la revisión de la literatura sugiere resultados locales y específicos a los países, la misma proporciona una mayor comprensión sobre las “alertas” que los diseños de las intervenciones debieran considerar y valorar. La Tabla 7 resume los efectos de las iniciativas en cuatro resultados laborales – actividad o participación, empleo, calidad del empleo e ingreso laboral. Los resultados se informan para cada estudio – cuando se cuenta con más de uno para la misma intervención – y para hombres y mujeres cuando los resultados se encuentran desagregados por género en las publicaciones.

Los incentivos a la demanda laboral para trabajadores jóvenes mejoran los resultados laborales

La “Lei do Aprendiz” en Brasil accede a su objetivo de suavizar la transición de la escuela al trabajo y reforzar la trayectoria laboral. Los subsidios a los contratos de aprendizaje establecidos por la ley tuvieron un efecto positivo sobre el empleo de los participantes y efectos positivos aunque modestos en los ingresos laborales. Más aún, los subsidios generan efectos positivos en las chances de obtener un empleo formal y un contrato no temporario entre el primer y tercer año a partir del inicio del contrato (Courseuil, et al, 2012). Adicionalmente, los autores destacan que este incremento en las posibilidades no significa que los jóvenes permanezcan el empleo que obtienen. Por el contrario, el aumento en la empleabilidad está inversamente asociado a la acumulación de experiencia en el puesto de trabajo. Debe tenerse presente que el método de estimación provee estimaciones de efectos locales, dado que tanto el grupo de control y tratamiento se diferencian en la edad de corte para su elegibilidad¹¹.

¹⁰ Tres programas adicionales en el Inventario contemplaron una evaluación de tipo experimental en su diseño: el “Programa de Apoyo Temporal al Ingreso” en El Salvador, el piloto “Jóvenes Trabajando Unidos – TU” en Colombia, y “Mi primer Empleo Digno” en Bolivia. Sin embargo, los documentos de valuación aún no han sido públicos.

¹¹ Los autores obtuvieron las estimaciones utilizando una regresión discontinua basada en la edad de corte que determina la elegibilidad para la cohorte evaluada. Así, los jóvenes de 17 años participando del

Otro subsidio a la contratación en Chile, otorgado durante un año, “Aprendices” reportó resultados similares: efectos positivos en la actividad, empleo y calidad del empleo, y efectos negativos en el ingreso laboral (SENCE, 2006). Respecto del perfil de empleos donde desarrollaron las prácticas, se concentraron principalmente en tres sectores de actividad: agricultura (29%), comercio (21%) y construcción (18%). En relación al tamaño de las firmas, el 59% de los participantes fue asignado a empresas de más de 200 empleados.

El “Subsidio al Empleo Joven” en Chile también tuvo resultados positivos en términos de sus objetivos (Universidad de Chile, 2012). La evaluación de impacto identificó efectos positivos en los tres indicadores de resultados evaluados: empleo, calidad del empleo (empleo formal) y participación¹². El estudio resalta que los efectos en el empleo parecen ser contra-cíclicos, con efectos mayores cuando la tasa de desocupación aumenta. En relación a estos efectos sobre el empleo de los jóvenes, es importante notar que esta iniciativa también involucra un subsidio desde el lado de la oferta, reduciendo las contribuciones que los mismos trabajadores deben realizar a la seguridad social. Respecto de los efectos en la formalización, la cantidad de meses que un trabajador elegible ha estado contribuyendo a la seguridad social durante un año es más alta – y estadísticamente significativa, que para el grupo de control. Las estimaciones muestran que el subsidio potencia la inserción en trabajos formales. Los trabajadores elegibles realizan entre 1 a 3 semanas más de contribuciones a la seguridad social que los no elegibles. El estudio también ofrece una proxy de la participación laboral considerando activos a los trabajadores jóvenes registrados en el seguro de desempleo quienes reportaron un ingreso positivo al menos un mes durante el último año. El impacto del subsidio al empleo es positivo y estadísticamente significativo.

... pero su desempeño no es uniforme a través del género y la edad

La evaluación del “Subsidio al Empleo Joven” distingue los efectos de la iniciativa según género y encuentra disparidades no en términos de signo sino de tamaño (Universidad de Chile, 2012). Los efectos sobre el empleo y la calidad del empleo son mayores para los hombres que para las mujeres. En el caso de “Aprendices” mientras el impacto sobre la actividad es mayor entre los hombres, los efectos sobre la calidad del empleo son lo opuesto – son más altos para las mujeres. Las mujeres también muestran mejor desempeño en términos de efectos sobre los ingresos laborales: mientras el subsidio afecta a los hombres negativamente, se torna positivo para las mujeres (SENCE, 2006). Una hipótesis detrás de estos hallazgos contrapuestos reside en las condiciones sobre el acceso de los participantes al programa. Se reconoce que los subsidios son más efectivos cuando se focalizan (OECD & ILO, 2011; y WB, 2012). Mientras en el “Subsidio al Empleo Joven” son los empleadores quienes seleccionan el perfil de los participantes entre la población juvenil, en el caso de “Aprendices” los empleadores deben

contrato de aprendizaje fueron comparados con jóvenes justo por encima del máximo de edad requerido para calificar en el programa en 2005 (18 años). Los efectos estimados son válidos para el entorno de esas edades y no pueden generalizarse al amplio grupo etario que califica para este contrato de aprendizaje.

¹² Como en el caso de la “Lei do Aprendiz”, los autores obtuvieron las estimaciones usando una regresión discontinua basada en los puntajes de los test de verificación de medios (los trabajadores de 18 a 24 años con puntajes de hasta 11.734 medidos por la “Ficha de Protección Social” son elegibles y comparados con aquellos de la misma edad pero con un puntaje justo por encima de 11.734). Por ello, estos efectos no necesariamente se mantienen cuando el grupo de comparación incluye a jóvenes más distantes en el puntaje del test de verificación de medios.

elegir a los participantes de la población juvenil vulnerable. De este modo, cuando el mercado de trabajo realiza el proceso de selección y se involucra una decisión de inserción laboral de largo plazo, los hombres se benefician más que las mujeres. Sin embargo, cuando los subsidios se focalizan en la población vulnerable y se involucran contratos temporarios, el éxito de las mujeres en términos de empleo es mayor.

Los efectos también pueden diferir por edad. El impacto del “Subsidio al Empleo” en el empleo es más bajo para la población elegible de entre 18 a 19 años, en contraste con aquellos de 20-24 años. La demanda podría explicar este resultado. El escaso capital humano acumulado entre los más jóvenes podría hacerlos menos atractivos ante los empleadores para su contratación (Universidad de Chile, 2012).

... pueden tener efectos de sustitución para ser evaluados

Los subsidios a la demanda laboral dirigidos a un grupo particular de trabajadores pueden tener altas pérdidas de eficiencia y efectos de sustitución entre diferentes grupos de trabajadores. A pesar de que el uso del “Subsidio al Empleo Joven” no es muy extendido, su evaluación de impacto identificó un efecto sustitución estadísticamente significativo: la contratación de jóvenes aumentó en un 1% in el total de contrataciones, desplazando a los trabajadores mayores. El efecto es inversamente proporcional al tamaño de la firma, siendo mayor en las microempresas y cercano a cero para las más grandes (Universidad de Chile, 2012). Este resultado refuerza la necesidad de monitorear el comportamiento en las contrataciones y despidos de las empresas previo a su acceso a los subsidios para prevenir sustitución de trabajadores¹³.

... y algunas veces los subsidios pueden tener efectos nulos a pesar de tener una buena focalización

Contrariamente a lo señalado en los resultados precedentes, la evaluación de “Jóvenes Chile Solidario” no identificó efectos estadísticamente significativos en el empleo, ingreso laboral y calidad del empleo por parte del programa. Los subsidios salariales son más elevados en comparación a otros programas (cubriendo hasta el 50% de la remuneración) aunque por un período de tiempo más breve de seis meses. A diferencia del esquema en la “Lei do Aprendiz”, el subsidio se otorga si las empresas contratan a la población joven en condiciones de vulnerabilidad. Así, los subsidios focalizados no necesariamente garantizan un mejor desempeño que el acceso universal (OIT, 2011).

La evidencia sobre la capacitación es más extensa y señala efectos modestos en los ingresos laborales con disparidades de género

Mientras “PROjoven” en Perú resalta efectos positivos y estadísticamente significativos sobre el ingreso laboral, aún por género (Ñopo, et al, 2008), la evaluación de “Jóvenes Bicentenario” estimó efectos nulos (Acero, et al 2010; and Sepúlveda, 2010). Para el resto de las

¹³ Por ejemplo, “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” verifica que las empresas no hayan despedido empleados antes de aprobar la realización del entrenamiento laboral de los participantes del programa o su inserción laboral.

intervenciones de capacitación, los resultados son mixtos. El programa subnacional “Entra 21” en Argentina estimó efectos levemente positivos en los ingresos laborales, los cuales no se sostienen desagregándolos por género (Alzúa, et al, 2013). Card, et al (2011) informó impactos positivos pero modestos sobre los ingresos en el caso de la evaluación de “Juventud y Empleo”, mientras Ibararán et al (2012) encontraron efectos positivos para las mujeres mientras que los efectos positivos para los hombres solo correspondieron a aquellos residentes en Santo Domingo. Para PROjoven en Perú se identificó un impacto positivo en el ingreso laboral tanto de hombres como de mujeres, sin embargo, el tamaño del efecto fue sustancialmente superior entre las mujeres (Ñopo, et al, 2008). Para “Especial de Jóvenes” se estimaron efectos positivos solo para los hombres (SENCE, 2008) a diferencia de ProCajoven que identificó efectos positivos para las mujeres (Ibararán and Rosas, 2007).

La experiencia basada en las evaluaciones de impacto a nivel global apoyan la idea de que cuando la capacitación está orientada a la demanda y es focalizada en grupos específicos, quienes más se benefician son aquellos que generalmente se encuentran más alejados del mercado de trabajo (WB, 2012). A pesar de que todos los programas mencionados anteriormente focalizan en jóvenes en riesgo con desventajas educativas y socioeconómicas, los efectos positivos no son generalizables. El tipo de formación provista podría ofrecer elementos adicionales. Como señalaron Fares y Puerto (2009), los programas de capacitación en la región han adoptado un enfoque comprehensivo, combinando diferentes tipos de formación. En el caso de “Jóvenes Bicentenario”, con efectos nulos, los jóvenes solo asisten a capacitación en oficios. Por otro lado, existen programas que combinan desarrollo de competencias en aula con prácticas en el lugar de trabajo. Por ejemplo, “Jóvenes Bicentenario” en Chile y “Juventud y Empleo” en República Dominicana comparten aspecto similares de diseño como la duración del programa de capacitación (3 meses en aula y 3 meses en el lugar de trabajo), y la ausencia de apoyo de ingresos a los participantes quienes solo reciben un viático diario para cubrir gastos de transporte.

... con probabilidad de tener efectos nulos en la calidad de empleo para las mujeres

Tres de las cuatro evaluaciones que miden los impactos en la calidad del empleo por género - “Entra 21”, “Especial de Jóvenes”, and “Juventud y Empleo”, sugieren efectos nulos para las mujeres. Contrariamente, para los hombres los resultados son positivos. La evidencia global sugiere que esto puede deberse a que las iniciativas de capacitación generalmente proveen mayores chances de acceso a un empleo formal para aquellos en mejores condiciones (ILO, 2011) y las mujeres no se encuentran dentro de este grupo. Nuevamente, el tipo de entrenamiento puede proporcionar respuestas adicionales. La experiencia acumulada revela que los efectos sobre la formalidad entre las mujeres son visibles cuando el tipo de capacitación a la que asisten desarrolla sus capacidades para trabajar en empleos del sector formal (Todd, 2012).

Efectos prometedores para las iniciativas de jóvenes emprendedores en el corto plazo, pero escaso conocimiento sobre los efectos de largo plazo

La participación creciente de las iniciativas de promoción de emprendimientos juveniles proporcionaron tres evaluaciones de impacto que evaluaron los indicadores relacionados. Los

efectos estimados sobre el empleo y el ingreso laboral para “Jóvenes Emprendedores Rurales” en Colombia (Castañeda, et al, 2003) son positivos, y se encontraron además efectos positivos en las competencias de gestión. La capacitación también mejoró las posibilidades de la promoción del autoempleo en “Jóvenes en Acción” (Attanasio, et al, 2011) y “Juventud y Empleo” (Card, et al, 2011). Estos programas, como la mayoría de los reunidos en el Inventario, se focalizan en jóvenes vulnerables. Sitúa en un rol clave a los servicios de apoyo y al financiamiento para aquellos que desean implementar sus ideas de negocio. El desafío es lograr que el autoempleo y los emprendimientos permitan a los jóvenes sostener sus negocios y no darles una opción de “última instancia” cuando las políticas de empleo previas enfrentaron dificultades para insertarlos en el empleo.

En la revisión realizada por Cho y Honorati (2013) sobre este tipo de intervenciones en el mundo en desarrollo, los autores resaltan como primeros impactos medibles al mejor conocimiento y la ejecución. Los programas podrían afectar positivamente a los jóvenes y aumentar su conocimiento y gestión del negocio a pesar de no observar sus efectos asociados en el ingreso y la sostenibilidad en el corto plazo. Un aspecto clave que refuerza los resultados positivos reside en el apoyo integral de capacitación y financiamiento. La relevancia de la capacitación se convierte significativa para los cuentapropistas existentes o empresarios mientras el financiamiento emerge como más importante para las mujeres.

Tabla 7: Efectos netos en resultados laborales, por iniciativa y documento de evaluación

| país | iniciativa | documento de evaluación | actividad | | | empleo | | | ingreso laboral | | | calidad del empleo | | |
|------|-------------------------------|-------------------------------|-----------|------|------|--------|------|------|-----------------|------|------|--------------------|------|-----|
| | | | total | M | H | total | M | H | total | M | H | total | M | H |
| ARG | Entra 21 | Alzua, et al (2013) | nd | - | - | nd | - | - | (+) | cero | cero | (+) | cero | (+) |
| BRA | Lei do Aprendiz | Courseuil, et al (2012) | nd | - | - | (+) | - | - | (+) | - | - | (+) | - | - |
| CHI | Jóvenes Bicentenarios | Acero et al; Sepulveda (2010) | (+) | - | - | (+) | - | - | cero | - | - | - | - | - |
| CHI | Subsidio al empleo joven | Universidad de Chile (2012) | (+) | (+) | (+) | (+) | (+) | (+) | nd | - | - | (+) | (+) | (+) |
| CHI | Aprendices | SENCE (2006) | (+) | (+) | (+) | (+) | (+) | (+) | (-) | (+) | (-) | (+) | (+) | (+) |
| CHI | Jóvenes Chile Solidario | Fundación AGROUC (2009) | nd | - | - | cero | - | - | cero | - | - | cero | - | - |
| CHI | Especial de Jóvenes | SENCE (2008) | nd | - | - | nd | - | - | (+) | cero | (+) | (+) | cero | (+) |
| COL | Jóvenes Rurales Emprendedores | Castañeda, et al (2010) | nd | - | - | (+) | - | - | (+) | - | - | - | - | - |
| COL | Jóvenes en Acción | Attanasio, et al (2011) | nd | - | - | nd | (+) | cero | nd | (+) | cero | (+) | (+) | (+) |
| DOM | Programa Juventud y Empleo | Card et al (2011) | nd | - | - | cero | cero | cero | (+) | (+) | (+) | nd | - | - |
| | | Ibarrarán et al (2012) | cero | cero | cero | cero | cero | cero | (+) | (+) | (+) | cero | cero | (+) |
| PAN | ProCaJoven | Ibarrarán y Rosas (2007) | cero | cero | nd | cero | (+) | nd | cero | (+) | nd | cero | (+) | nd |
| PER | PROjoven | Ñopo, et al (2008) | nd | nd | nd | (+) | (+) | (-) | (+) | (+) | (+) | nd | nd | nd |

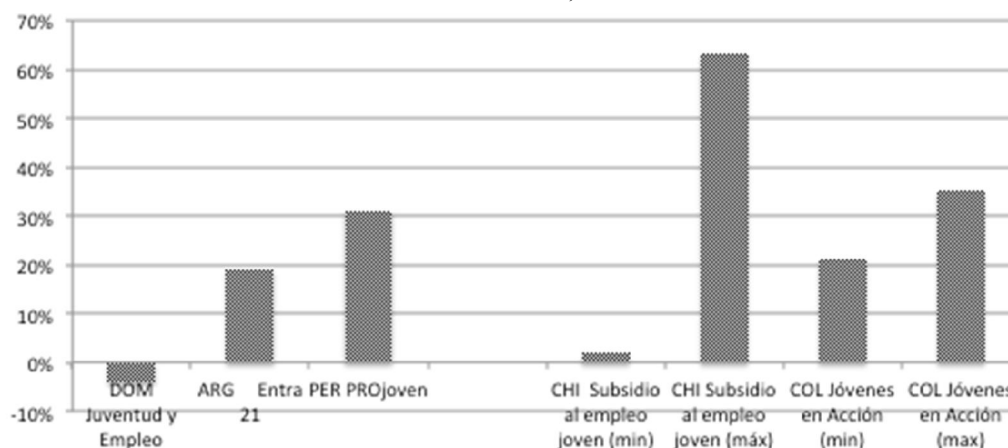
El análisis costo-beneficio, fuente útil para guiar decisiones de política, es una práctica poco común

Cuando los impactos son débiles y modestos, el balance entre beneficios y costos refuerza su relevancia. Si la medida de los impactos netos no representa una práctica habitual para este tipo de iniciativas, la incidencia del análisis costo-beneficio es aún menor. De hecho, solo la mitad de aquellas iniciativas con evaluaciones de impacto también poseen estimaciones de costo-efectividad.

Por ejemplo, “Juventud y Empleo” en la República Dominicana se ubica entre los programas del Inventario con menor costo unitario mientras que “Entra 21” entre los más altos. Sin embargo, debido a sus modestos impactos, “Juventud y Empleo” tiene una tasa interna de retorno (TIR) negativa a diferencia de “Entra 21” la cual alcanza al 20%. “PROJoven” en Perú obtuvo una TIR aún más alta del 30%. El restante programas de capacitación, “Jóvenes en Acción”, obtuvo una TIR entre “Entra 21” y “PROJoven” considerando los dos escenarios estimados basados en la tendencia esperada para los ingresos ganados (permanentes o decrecientes en el tiempo).

Finalmente, la TIR de los subsidios tiene una amplia dispersión entre los escenarios de mínima y de máxima dependiendo del incremento de la tasa de empleo en un año. Sin embargo, para el escenario mínimo de valoración de ingresos (salario mínimo) la TIR se espera que sea superior al 2%. Adicionalmente, la TIR resultó más alta para subsidios alternativos como el “Subsidio a la Contratación” la cual se estimó en un rango del -10% al 7%.

Gráfico 5: Análisis costo-beneficio, Tasa Interna de Retorno



Aunque la evidencia es aún escasa, algún aprendizaje potencial reside en los factores comunes entre las nuevas evaluaciones y las revisiones sobre iniciativas en el resto del mundo. Las lecciones siguen de cerca las ya enunciadas en las evaluaciones basadas en el YEI. La efectividad de los programas sobre los resultados laborales parece estar más correlacionada a la focalización y a cómo la intervención fue implementada que al tipo de intervención (Betcherman, et al, 2007). Los aspectos destacados anteriormente están en consonancia con los hallazgos de IEG (2012) and Sanz (2012), indicando que los enfoques comprehensivos que combinan intervenciones complementarias – por ejemplo, la capacitación y el apoyo a la

búsqueda de empleo, el financiamiento de emprendimientos y el apoyo de un mentor, la capacitación en aula y en el lugar de trabajo, funcionan mejor que los programas desarrollados a partir de componentes únicos.

5. Comentarios finales

A través de distintos enfoques las iniciativas persiguen mejores experiencias en el mercado de trabajo para los jóvenes. A través de los años, la región ganó experiencia y acumulación de conocimiento que ha permitido mejorar y actualizar estas iniciativas combinando diferentes intervenciones y ajustando la focalización.

El perfil de la región y la revisión de las evaluaciones de impacto destaca algunas cuestiones referidas al diseño y la implementación que podrían abordarse en investigaciones futuras. Más importante aún, como la principal lección aprendida en la experiencia internacional es que la efectividad de las intervenciones depende mayormente de variables específicas a cada país, la mejora en la efectividad de las intervenciones en la región no podría ser realizada en forma apropiada extrapolando directamente la experiencia. Esta demanda de la evaluación de los programas y políticas considerando los contextos específicos de los países.

Como punto de partida, hay un crecimiento de iniciativas similares sin suficiente o aún evidencia adversa sobre sus efectos. En el caso de las iniciativas para el autoempleo y emprendedurismo para jóvenes, como fuera señalado, los efectos de largo plazo son escasamente conocidos en la región y algunas pistas derivadas de la evidencia internacional alertan sobre las barreras para los jóvenes vulnerables.

La brecha de conocimiento sobre los efectos de las instituciones del mercado de trabajo para los jóvenes amerita un lugar en la agenda de investigación de la región. Mientras, no hay suficiente evidencia regional sobre las instituciones laborales, por ejemplo, la evidencia internacional señala que los efectos de los salarios mínimos sobre los jóvenes son específicos al contexto alternando desde positivos a negativos. Asimismo, los subsidios a la contratación tienen efectos de sustitución de trabajadores que sería útil valorar para las recientes leyes de protección del empleo juvenil. En relación a los subsidios para aumentar la demanda laboral, se necesita más investigación para comprender cuáles son los factores que determinan que focalizar en la población vulnerable no presente los mismos resultados que hacerlo de forma universal. Requiere una mirada especial la evaluación del pobre desempeño de las mujeres en este tipo de iniciativas.

Al mismo tiempo, hay muchas iniciativas de capacitación cuyos impactos se conocen aún como modestos. Aunque ha habido un gran progreso, las dificultades para dar cobertura a los jóvenes en riesgo y las altas tasas de deserción reducen los efectos potenciales de estas iniciativas. La tutoría y el seguimiento cercano sugieren tener efectos positivos, y los esfuerzos en identificar mejores mecanismos para potenciar la participación podrían asegurar los impactos deseados. Es necesaria una mayor comprensión sobre la forma de incluir a la población vulnerable actualmente no alcanzada por los programas y políticas específicos.

Finalmente, aún cuando las intervenciones pueden afectar otras dimensiones del capital humano, el objetivo último no debe ser olvidado, y por ello, el progreso debe evaluarse respecto de los indicadores del mercado de trabajo que los programas y políticas pretenden influir. La mayoría de los programas cuenta con recursos asignados a la evaluación, pero ésta se concentra en la evaluación del diseño y los procesos. Repensar las formas de internalizar sistemas de monitoreo y evaluación que permitan valoraciones más precisas de la efectividad de los programas – incluyendo el análisis costo-beneficio, acelerarían el progreso para contar con mejores herramientas para enfrentar las desventajas de los jóvenes en el mercado de trabajo.

Referencias

- Acero, C., M. Alvarado, D. Bravo, D. Contreras, y J. Ruiz-Tagle (2009) “Evaluación de Impacto del Programa Jóvenes al Bicentenario para la cohorte de participantes en el año 2008”, PNUD Chile.
- Alzúa, M., G. Cruces y C. Lopez Erazo (2013) “Youth training programs beyond employment. Evidence from a randomized controlled trial”, CEDLAS.
- Angel-Urdinola, D., A. Seminali, y S. Brodman (2010) “Non-Public Provision of Active Labor Market Programmes in Arab-Mediterranean Countries: An Inventory of Youth Programs”, SP Discussion Paper No. 1005, The World Bank, Washington DC.
- Attanasio, O., A. Kluger, y C. Meghir (2011) “Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial”, *American Economic Journal: Applied Economics* 3, julio.
- Betcherman, G., M. Godfrey, S. Puerto, F. Rother, y A. Stavreska (2007) “A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory”, SP Discussion Paper No. 0715, The World Bank, Washington DC.
- Card, D., J. Kluge, y A. Weber (2010) “Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis”, *The Economic Journal*, 1 20, noviembre.
- Card, D., P. Ibararán, F. Regalia, D. Rosas-Shady, y Y. Soares (2011) “The Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic”, *Journal of Labor Economics*, Vol. 29, No. 2.
- Castañeda, C., J. González, y N. Rojas (2010) “Evaluación de impacto: Programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA”, Working Paper No. 53, Fedesarrollo.
- Cho, Y. y M. Honorati (2013) “Entrepreneurship Programs In Developing Countries. A Meta Regression Analysis”, Policy Research Working Paper No. 6402, The World Bank.
- Cooper, R., A. Dawes, P. Gertler, y C. Martínez (2011) “Expertise on Evidence of Good Practices of Life Skills and Employability: Programs for High Risk Youth in Latin America”, Jacobs Foundation.
- Courseuil, C., M. Foguel, G. Gonzaga, y E. Ribeiro (2012) “The effects of a Youth Training Program on Youth Turnover in Brazil”, Working Paper No. 042, Rede de Economia Aplicada.

- Cruces, G. y M. Viollaz (2013) “Transición de la escuela al trabajo: Tres décadas de evidencia para América Latina”, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- Fares, J. y S. Puerto (2009) “Towards Comprehensive Training”, SP Discussion Paper No. 0924, The World Bank, Washington DC.
- Fundación AGROUC (2009) “Evaluación de Impacto. Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra”, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
- Gasparini, L., y L. Tornarolli (2009) “Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, No. 63 (1).
- Global Entrepreneurship Monitor - GEM (2013) “GEM YBI Youth Report: The State of Global Youth Entrepreneurship”.
- Ibarrarán, P. y D. Rosas (2006) “Impact Evaluation of the Job Training Component (PROCAJOVEN) of the Assistance Program for the Building of a Training and Employment System in Panama (PN0125)”, Ex-post Project Evaluation Report, OVE/EPPER-02/06.
- Ibarrarán, P. y D. Rosas Shady (2009) “Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: evidence from IDB funded operations”, *Journal of Development Effectiveness*, No. 1.
- Independent Evaluation Group – IEG (2012) “Youth Employment Programs: An Evaluation of World Bank and IFC Support”, September, The World Bank Group, Washington DC.
- Millennium Development Goals Achievement Fund – MDG Achievement Fund (2013) “Youth, Employment and Migration: Review of MDG-F Joint Programmes Key Findings and Achievements”, MDG-F Thematic Studies.
- Ñopo, H., M. Robles, y J. Saavedra (2008) “Occupational training to reduce gender segregation: the impacts of ProJoven”, *Economía* Vol. XXXI, No. 62, semestre julio-diciembre.
- Oficina Internacional del Trabajo – OIT (2010) “Trabajo Decente y Juventud en América Latina”, OIT/Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal), Lima.
- OIT (2012) “Buenas Prácticas de Empleo Juvenil”, OIT y Universidad de Colima.
- Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD and ILO – ILO (2011) “Giving Youth a Better Start”, Policy Note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers, 26-27 September, OECD – ILO, Paris and Geneva.
- Puerto, S. (2007) “Labor Market Impact on Youth: A meta-analysis of the Youth Employment Inventory”, The World Bank, Washington DC.
- Puerto, S. (2007) “Interventions to Support Young Workers in OECD countries”, Regional Report for the Youth Employment Inventory, The World Bank, Washington DC.
- Rother, F. (2006) “Interventions to Support Young Workers in Sub Saharan Africa”, Regional Report for the Youth Employment Inventory, The World Bank, Washington DC.
- Sanz, T. (2012) “Meta evaluación de programas de empleo juvenil en América Latina y el Caribe 2003 - 2012”, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

SENCE (2006) “Informe Final Preliminar Estudio: Evaluación de Impacto Programa Aprendices”, STATCOM.

SENCE (2008) “Evaluación de Impacto del Programa Especial de Jóvenes, ejecución 2005”, Nota Técnica No. 3.

Socioeconomic Database for Latin America and the Caribbean - SEDLAC, CEDLAS and The World Bank, agosto 2013.

Straveska, A. (2006) “Interventions to Support Young Workers in South, East Asia and the Pacific”, Regional Report for the Youth Employment Inventory, The World Bank, Washington DC.

Todd, P. (2012) “Effectiveness of Interventions Aimed at Improving Women’s Employability and Quality of Work. A critical review”, Policy Research Working Paper No. 6189, The World Bank, Washington DC.

United Nations – UN (2011) “Youth Employment: Youth Perspective on the Pursuit of Decent Work in Changing Times”, World Youth Report, UN.

Universidad de Chile (2012) “Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven”, Departamento de Economía, enero.

World Bank (2012) “Jobs”, World Development Report 2013, Washington DC.

Anexo

Listado de programas y políticas por país

| Nombre de la iniciativa | País |
|---|----------------------|
| Entra 21 | Argentina |
| Jóvenes con Más y Mejor Trabajo | Argentina |
| Primer Paso | Argentina |
| Red de Empleo Joven | Argentina |
| De la esquina al trabajo | Argentina |
| Envión | Argentina |
| Oportunidades | Argentina |
| Vale la pena | Argentina |
| Jóvenes con Futuro | Argentina |
| Mi primer empleo digno | Argentina |
| Lei do Aprendiz, Nº 10097 y Nº 11180 | Bolivia |
| Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho | Brasil |
| Programa Integrado da Juventude - Projovem 2 | Brasil |
| Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC | Brasil |
| Programa Primeiro Emprego Lei Nº 8578 | Brasil |
| Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego Lei Nº 10748 | Brasil |
| Entra 21 | Brasil |
| Educação para a nova indústria | Brasil |
| Plug Minas - Centro de Formação e Experimentação Digital | Brasil |
| Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA | Brasil |
| PRONAF Jovem | Brasil |
| Programa Nossa Primeira Terra - Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) | Brasil |
| Jóvenes Bicentenarios | Chile |
| Subsidio al empleo joven | Chile |
| Subsidio a la contratación y cotización de jóvenes Ley Nº 20255 | Chile |
| Aprendices Ley Nº 19518 | Chile |
| Formación en el puesto de trabajo | Chile |
| Jóvenes Chile Solidario | Chile |
| Especial de Jóvenes | Chile |
| Entra 21 | Chile |
| Salario mínimo para jóvenes | Chile |
| Jóvenes Rurales Emprendedores | Colombia |
| Jóvenes en Acción | Colombia |
| Entra 21 | Colombia |
| Jóvenes Trabajando Unidos - TU | Colombia |
| Ley de Formalización y Generación de Empleo Nº 1429 | Colombia |
| Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración: Una Ventanilla Única para el empleo juvenil en Desamparados y Upala | Costa Rica |
| Alternativas Juveniles | Costa Rica |
| Salario mínimo para jóvenes | Costa Rica |
| Juventud, empleo y migración para la reducción de la inequidad en Ecuador | Ecuador |
| Programa de Apoyo Temporal al Ingreso | El Salvador |
| Guatemala Joven | Guatemala |
| Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración | Honduras |
| Mi primer empleo | Honduras |
| Programa Nacional de Empleo por Horas Decreto 230-2010 | Honduras |
| PROempleo - Programa de Educación Media y Laboral | Honduras |
| Ley de Fomento al Primer Empleo | México |
| Chambeatón | México |
| Apoyo a Proyectos Juveniles - Impulso México | México |
| Emprendedores Juveniles | México |
| Desarrollo de las capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo | Nicaragua |
| ProCajoven | Panamá |
| Juventud: capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social | Paraguay |
| Ley Nº 4951 de Inserción al Empleo Juvenil | Paraguay |
| Salario mínimo para jóvenes | Paraguay |
| PROjoven | Perú |
| Promoción del empleo y las MYPE de jóvenes y gestión de la migración laboral juvenil | Perú |
| Programa Juventud y Empleo | República Dominicana |
| PROjoven | Uruguay |
| Primera Experiencia Laboral | Uruguay |
| Conecta Joven | Uruguay |
| Jóvenes en Red | Uruguay |
| Yo Estudio y Trabajo | Uruguay |
| Ley de Empleo Juvenil | Uruguay |
| Entra 21 | Venezuela |