



# Perspectivas económicas de América Latina 2017

## JUVENTUD, COMPETENCIAS Y EMPRENDIMIENTO



# **Perspectivas económicas de América Latina 2017**

JUVENTUD, COMPETENCIAS  
Y EMPRENDIMIENTO

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la OCDE, del Centro de Desarrollo de la OCDE ni de sus países miembros, ni de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ni de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

**Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:**

OCDE/CEPAL/CAF (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>

ISBN 978-92-64-26501-1 (impresa)  
ISBN 978-92-64-26502-8 (PDF)

Signatura CEPAL: LC/G.2689  
Referencia CAF: CAF-513-2017

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

**Fotografías:** © Portada diseñada por el Centro de Desarrollo de la OCDE, con imágenes de © sattva78, katarinka, phipatbig, justone, Zilu8, Bokica, maverick\_infanta, 007NATALIIA, ashva, Ellegant, phipatbig, Aha-Soft, TCMakephoto, PODIS, Yafeto, mariakraynova, BestGirl, PictureStudio, okart, JKI14/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE/NACIONES UNIDAS/CAF 2016

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

---

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Prólogo

El informe *Perspectivas Económicas de América Latina* analiza cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social de América Latina. Cada año, y desde el lanzamiento de la primera edición en noviembre de 2007, el informe analiza la situación y los resultados latinoamericanos, y los compara con los de otros países y regiones del mundo, compartiendo así experiencias y buenas prácticas.

Desde el año 2011, el informe se publica de forma conjunta con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Desde esa edición, el informe ha incorporado el tema económico de la Cumbre Iberoamericana, organizada anualmente por los gobiernos iberoamericanos y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En 2013, la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina– se unió al grupo de autores. Esta décima edición se presentó en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Cartagena (Colombia) en octubre de 2016.

Esta edición se centra en la juventud, las competencias y el emprendimiento para un crecimiento más inclusivo y sostenible en la región. Presenta un análisis detallado de la participación de los jóvenes latinoamericanos en las actividades productivas, examinando su inserción en el mercado laboral, las competencias adquiridas y sus actividades emprendedoras. El informe incluye un análisis macroeconómico y explora de qué modo el contexto global incide en la economía de la región. También analiza la integración social, política y económica de los jóvenes en la región, en particular a través de la educación, las competencias y las oportunidades de emprendimiento, y las barreras a las que se enfrentan en estos ámbitos. Por último, explica de qué modo el futuro de los empleos, las políticas y las ciudades va a introducir nuevos desafíos y oportunidades para los jóvenes de la región y ofrece recomendaciones de políticas públicas para aprovecharlas.



## Agradecimientos

Este reporte fue producido conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CAF – Banco de desarrollo de América Latina, y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Para esta edición, la contribución del Centro de Desarrollo estuvo dirigida por Ángel Melguizo, Jefe de la Unidad de América Latina y el Caribe, con el apoyo de Juan Vázquez Zamora, Paula Cerutti, y Elena Crivellaro, bajo la dirección de Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo. La contribución de CEPAL estuvo dirigida por el Oficial de Asuntos Económicos Sebastián Rovira, y por Daniela Trucco, y por parte de CAF, por Adriana Arreaza, Directora de Estudios Macroeconómicos. La producción de este reporte fue coordinada por Paula Cerutti, Elena Crivellaro y Juan Vázquez Zamora.

Este reporte se benefició de la investigación, redacción y colaboración de varios autores de estas organizaciones, incluyendo: Adriana Arreaza (CAF), Rolando Avendaño (OCDE), Juan Carlos Benítez Molina (OCDE), Paula Cerutti (OCDE), Elena Crivellaro (OCDE), Santiago Guerrero Archila (OCDE), Rebecca Lavinson (OCDE), Ricardo Martner (CEPAL), Ángel Melguizo (OCDE), Sebastián Nieto Parra (OCDE), Alejandro Nuñez (OCDE), José René Orozco (OCDE), Sebastián Rovira (CEPAL), Daniel Titelman (CEPAL), Daniela Trucco (CEPAL), Heidi Ulhmann (CEPAL), Juan Vázquez Zamora (OCDE), y Jürgen Weller (CEPAL). Romina Boarini (OCDE) y Katherine Scrivens (OCDE) elaboraron la sección de bienestar. Un especial agradecimiento para Ian Brand-Weiner (OCDE), Carolina Camacho (CAF), Marta Encinas-Martin (OCDE), Alejandro Franco (Ruta N Medellín), Andrés Mariño (Universidad del Rosario), Claudio Alberto (iNNpulsa Colombia), Noel Müller (World Bank), Pauline Musset (OCDE), Daniel Riera-Crichton (Bates College), Emilie Romon (OCDE), María Ruiz (Ruta N Medellín), Manuel Toledo (CAF), Fernando Vargas (ILO-CINTERFOR), Carlos Vegh (Johns Hopkins University), Luisa Vergel (iNNpulsa Colombia), Elkin Velasquez (UN Habitat), y Guillermo Vuletin (Banco Interamericano de Desarrollo), expertos que produjeron varios recuadros sobre diversos temas de interés. El equipo también agradece a Francis Carmona (Global Entrepreneurship Monitor), Lucía Perez Villar (OCDE), Annalisa Primi (OCDE), Mike Herrington (Global Entrepreneurship Monitor), Pascal Marianna (OCDE), y Sebastian Martin (OCDE), por compartir datos e ideas.

El Centro de Desarrollo de la OCDE está especialmente agradecido a Oscar Calvo-Gonzalez, Gabriel Facchini, German Jeremias Reyes, y Liliana Sousa, integrantes del World Bank Poverty Global Practice, por su generosidad en compartir sus bases de datos e ideas, y su cercana colaboración en la preparación de este reporte.

El contenido de este reporte fue enriquecido con los comentarios y aportes recibidos durante la Reunión de Expertos que tuvo lugar en París el 30 de Mayo del 2016. Estamos particularmente agradecidos a los expertos que participaron en esta discusión: Roberto Angulo (Oxford Poverty & Human Development Initiative), Lucia Berniell (CAF), Matias Bianchi (Asuntos del Sur), Lucia Cusmano (OCDE), Carl Dahlman (OCDE), Marcelo Díaz (InverSur Capital), Ariel Fiszbein (Dialogo Interamericano), Robert Ford (OCDE), Ulrich Frei (FUNDES), Ignacio Hernando (Banco de España), Martin Hopenhayn (Consejo Iberoamericano de Investigación en Juventud), Miriam Koreen (OCDE), Ramón Moreno (BIS), Hugo Ñopo Aguilar (GRADE), Markus Pilgrim (ILO), Juan Rebolledo (Secretaría de Economía y Crédito Público, México), Javier Roca (Ministerio de Economía y Finanzas, Perú), Stefano Scarpetta (OCDE), Andreas Schleicher (OCDE), y Juan Yermo (OCDE). Igualmente agradecemos a Adriana Suarez (Endeavor), Guillermo Dema (ILO), y Susana García-Robles (BID), quienes nos enviaron comentarios de gran utilidad.

También estamos muy agradecidos a todos nuestros colegas dentro de la OCDE que aportaron comentarios, entre ellos, Aimee Aguilar, Nadim Ahmad, Aziza Akhmouch, Jose-Luis Álvarez-Galván, Sonia Araujo, José Antonio Ardavín, Jens Arnold, Bert Brys, Thomas Dannequin, Christian Daude, Martine Durand, Balázs Egert, Marta Encinas, Montserrat Gomendio, David Halabisky, David Khoudour, Humberto Lopez, Adrien Lorenceau, Maria Rosa Lunati, Carlo Menon, Eduardo Olaberría, Mauro Pisu, Anne-Lise Prigent, Jonathan Potter, Julien Reynaud, Lynn Robertson, Oriana Romano, Ji-Yeun Rim, Angelica Salvi, Alain de Serres, Pablo Suárez Robles, Monika Sztajerowska, y Anna Wiersma.

Las notas país también se beneficiaron del aporte constructivo y la verificación por parte de las delegaciones de Chile y México para la OCDE, al igual que de las Embajadas en Francia de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Perú, y Uruguay.

El reporte fue lanzado en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, en la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia) el 28 de Octubre de 2016. Este lanzamiento fue coordinado por Rita Da Costa y Agustina Vierheller que, junto a Ana González, dieron apoyo administrativo a toda la elaboración del reporte. Un agradecimiento particular para Adriana Mendoza, Directora de Mecanismos de Concertación e Integración de la Cancillería de Colombia, y a su equipo por el apoyo en todo el proceso.

El Centro de desarrollo de la OCDE quisiera expresar su sincera gratitud a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación de España, a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), a la Agencia de Desarrollo Suiza, a la Oficina Regional de América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo, a CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, a la Universidad del Rosario (Colombia), y al Grupo Santander, por su apoyo financiero al informe *Perspectivas Económicas de América Latina*.

Finalmente, un especial agradecimiento a la División de Publicaciones y Comunicaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE, en particular a Aida Buendía, Delphine Grandrieux, y Vanda Legrandgérard, por su paciencia y trabajo riguroso en la producción de este reporte y su material asociado. Apreciamos el apoyo recibido de la Dirección de Asuntos Públicos y Comunicaciones de la OCDE, incluido el brindado por Anne-Lise Prigent y Laurence Gerrer-Thomas. Los autores aprecian sinceramente las actividades de edición llevadas a cabo por Mark Foss y Jane Marshall, al igual que los servicios de traducción prestados por Yolanda Bravo Vergel, Lidia García de Vicuña, y Gerardo Noriega.

# Índice

<b>Acrónimos y abreviaciones</b> .....	13
<b>Editorial</b> .....	15
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	17
<b>Capítulo 1. Resumen: Mejorando la inclusión de los jóvenes a través de mejores competencias y más oportunidades de emprendimiento</b> .....	21
Referencias.....	42
<b>Capítulo 2. Perspectivas macroeconómicas para América Latina y el Caribe</b> .....	45
Introducción.....	46
Un contexto mundial apático a corto plazo.....	46
Tendencias macroeconómicas en América Latina: aún en busca de mayor crecimiento potencial.....	55
Opciones políticas para restablecer el crecimiento inclusivo en América Latina.....	74
Conclusiones.....	85
Referencias.....	86
Anexo 2.A1. Más allá del crecimiento: la medición del bienestar en América Latina y el Caribe.....	90
Notas.....	94
Referencias.....	94
<b>Capítulo 3. La inclusión de los jóvenes en América Latina y sus principales retos</b> .....	95
Introducción.....	96
¿Por qué centrarse en la juventud?.....	96
Resultados del mercado de trabajo juvenil en América Latina.....	100
Inclusión social de la juventud más allá del empleo.....	121
Conclusiones y recomendaciones de política.....	144
Anexo 3.A1: Otros resultados.....	148
Notas.....	151
Referencias.....	154
<b>Capítulo 4. Educación, competencias y juventud en América Latina y el Caribe</b> .....	159
Introducción.....	160
Panorama de la educación de los jóvenes latinoamericanos.....	161
Panorama de las competencias de los jóvenes latinoamericanos.....	174
Nivel educativo y mercados laborales.....	182
Conclusiones y recomendaciones de política.....	208
Notas.....	211
Referencias.....	212
<b>Capítulo 5. Emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe</b> .....	219
Introducción.....	220
El rostro de los jóvenes emprendedores en América Latina y la OCDE.....	220
Actitudes similares ante el emprendimiento en América Latina y en la OCDE.....	225
Es necesario dirigir mejor las políticas de emprendimiento juvenil.....	227
Políticas públicas para promover el emprendimiento juvenil.....	230
Financiamiento y orientación de los programas de emprendimiento juvenil en América Latina.....	236
Una evaluación de los programas de emprendimiento juvenil en América Latina.....	244



Conclusiones y recomendaciones políticas.....	248
Notas.....	252
Referencias.....	253
Anexo 5.A1: Propiedad de negocios y creación de empleo entre jóvenes y adultos en América Latina.....	256
Anexo 5.A2. Base de datos del Global Entrepreneurship Monitor.....	257
<b>Capítulo 6. El futuro del trabajo, las políticas y las ciudades.....</b>	<b>261</b>
Introducción.....	262
El futuro del trabajo: Implicaciones para las competencias, los empleos y la naturaleza del trabajo.....	262
El futuro de las políticas: Conectando las nuevas demandas sociales con el sistema político.....	267
El futuro de las ciudades: La dimensión urbana de las políticas para los jóvenes.....	271
Conclusión.....	278
Notas.....	280
Referencias.....	281

### Notas país

Argentina.....	284
Brasil.....	288
Chile.....	293
Colombia.....	298
Costa Rica.....	302
México.....	307
Panamá.....	312
Paraguay.....	316
Perú.....	321
República Dominicana.....	325
Uruguay.....	330
Nota sobre la metodología.....	335

### Gráficos

1.1. PIB per cápita en economías seleccionadas de América Latina, de Asia y de la OCDE.....	24
1.2. Población joven de América Latina y el Caribe.....	25
1.3. Actividad de los jóvenes por género, América Latina y el Caribe, 2014.....	26
1.4. Actividad de los jóvenes por año de edad y nivel socioeconómico, América Latina y el Caribe, 2014.....	27
1.5. Transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral en países seleccionados de América Latina, 2005-2015.....	28
1.6. Jóvenes por máximo nivel de educación alcanzado, América Latina, 2014.....	29
1.7. Empresas que revelan dificultades para contratar, América Latina, China y países de la OCDE, 2014.....	30
1.8. Motivación para el emprendimiento en países de América Latina y el Caribe, y de la OCDE, 2015.....	34
1.9. Obstáculos a la iniciativa empresarial en economías de América Latina y de la OCDE.....	35
1.10. Jóvenes y adultos que expresan confianza en las elecciones en América Latina y en la OCDE, 2014.....	38

2.1. Perspectivas de crecimiento económico por grupos de economías .....	47
2.2. Contribución al crecimiento global del PIB, por áreas .....	50
2.3. Flujos de capital hacia los mercados emergentes y aversión al riesgo .....	51
2.4. Índice de volatilidad y aversión al riesgo hacia América Latina, 2015-16 .....	52
2.5. Volatilidad financiera en una selección de economías de América Latina, 2015-16 .....	53
2.6. Perspectivas de los precios de las materias primas .....	54
2.7. Crecimiento del PIB en América Latina según diferentes escenarios para China .....	55
2.8. Una ilustración de la posición cíclica para una selección de economías de América Latina y el Caribe .....	56
2.9. Tipos de cambio en una selección de monedas latinoamericanas con respecto al USD .....	57
2.10. Saldos de cuenta corriente e inversión extranjera directa para una selección de economías de América Latina .....	58
2.11. Saldo fiscal global y saldos fiscales primarios en América Latina .....	60
2.12. Deuda pública bruta en América Latina .....	61
2.13. Saldo fiscal y niveles de deuda para países de América Latina y el Caribe .....	61
2.14. Tasas de inflación para una selección de economías de América Latina y el Caribe según diferentes regímenes .....	63
2.15. Índice de difusión de política monetaria en América Latina .....	63
2.16. Productividad laboral en países de América Latina, Australia, China y Corea .....	65
2.17. Tendencia del PIB y crecimiento tendencial del PIB según modelo RBC para una selección de economías de América Latina (escala logarítmica) .....	68
2.18. Tendencia del PIB según la función de producción para una selección de economías de América Latina .....	69
2.19. PIB per cápita para una selección de economías de América Latina, Asía y países de la OCDE .....	71
2.20. Tasas de crecimiento del PIB y tasas de pobreza en América Latina y el Caribe .....	73
2.21. Población de América Latina por grupos socio-económicos .....	73
2.22. Variación del gasto primario en economías de América Latina y el Caribe .....	75
2.23. Multiplicador del gasto público en América Latina .....	76
2.24. Multiplicador del gasto público en América Latina, según variación y ciclo económico .....	77
2.25. Multiplicadores fiscales para impuestos en América Latina .....	79
2.26. Multiplicadores fiscales para gastos de consumo y gastos de inversión en América Latina .....	79
2.27. Impuestos y deuda en una selección de países de América Latina y el Caribe, 2014 .....	82
2.28. Proyecciones de la deuda pública en América Latina y el Caribe hasta 2025, para diferentes escenarios de saldo primario .....	84
2.A1.1. Marco de la OCDE para medir el bienestar en los países en desarrollo .....	90
2.A1.2. Comparación de los resultados de bienestar reales y esperados para ALC, dado su nivel de desarrollo económico .....	92
3.1. América Latina y el Caribe: Población por grupos de edad a lo largo del tiempo .....	97
3.2. América Latina y el Caribe: Duración del dividendo demográfico .....	98
3.3. Juventud y estatus socioeconómico en América Latina .....	99
3.4. Situación de los jóvenes latinoamericanos en el mercado laboral (15-29 años) .....	102
3.5. Tasas de desempleo de la población joven y adulta en la región de ALC y la OCDE .....	103
3.6. Tasas de actividad de los jóvenes entre los 15 y 29 años en ALC y la OCDE .....	105
3.7. Jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación para hombres y mujeres en ALC, 2014 .....	108
3.8. Situación de los jóvenes por actividad y edad, promedio ALC para 2014 .....	111
3.9. Transiciones de la escuela al trabajo de los jóvenes en Argentina, Brasil, México y Paraguay (entre 15 y 29 años), 2005-15 .....	112

3.10. Flujos de entrada y salida en la situación NEET en una selección de países de América Latina – Jóvenes (entre 15 y 29 años), 2005-15 .....	113
3.11. Resultados de la cantidad y la calidad del empleo por grupos sociodemográficos en América Latina .....	116
3.12. Tasas de informalidad laboral en América Latina por edad y características socioeconómicas .....	117
3.13. Flujos de entrada y de salida de la informalidad laboral en países seleccionados de América Latina – Jóvenes (entre 15 y 29 años), 2005-15 .....	118
3.14. Ingresos laborales medios mensuales de la población empleada en América Latina, circa 2013 .....	119
3.15. Costos de la informalidad laboral y de la formalización en América Latina .....	121
3.16. América Latina y el Caribe: Tasas de mortalidad por causas específicas, por edad y sexo, 2010 .....	123
3.17. América Latina y el Caribe (33 países): Mortalidad por causas específicas, por grupo de edad y sexo, 2010 .....	123
3.18. Mujeres entre 15 y 19 años que son madres, según quintil socioeconómico y área de residencia en países seleccionados de América Latina .....	125
3.19. América Latina y el Caribe (15 países): Estudiantes que fumaron cigarrillos al menos una vez durante los últimos 30 días .....	126
3.20. América Latina y el Caribe (18 países): Estudiantes que consumieron al menos una bebida alcohólica durante los últimos 30 días .....	126
3.21. Estudiantes en América Latina y el Caribe que han consumido drogas al menos una vez .....	127
3.22. Jóvenes y adultos en América Latina que declararon haber votado en las últimas elecciones presidenciales, 2000-13 .....	129
3.23. Jóvenes y adultos en América Latina que declararon haber participado en manifestaciones al menos una vez durante el pasado año, 2000-13 .....	129
3.24. Jóvenes y adultos en América Latina que declararon haber votado en las elecciones más recientes y haber participado en una manifestación al menos una vez en el pasado año, 2000-13 .....	130
3.25. Apoyo a la democracia como mejor forma de gobierno por personas de entre 16 y 29 años de edad y por personas mayores de 30 años, en América Latina 2013 .....	131
3.26. Personas entre 16 y 29 años de edad y mayores de 30 años en América Latina que creen que los grupos poderosos, y no la gente, son quienes dirigen el gobierno en su país, 2013 .....	132
3.27. Desconfianza de los jóvenes (entre 18 y 29 años) hacia las instituciones nacionales en El Salvador, Perú y América Latina .....	133
3.28. Personas que se declaran satisfechas con sus vidas en América Latina, 2013 .....	135
3.29. Confianza en que la situación económica personal y de los hogares será mejor o ligeramente mejor en los siguientes 12 meses en América Latina, por país y grupo de edad, 2013 .....	136
3.30. Evaluación de la situación económica del país en América Latina, 2000-13 .....	136
3.31. Personas que aseguran haber sido víctimas de un delito en los últimos 12 meses en América Latina y el Caribe, por grupo de edad, 2012 .....	138
3.32. Tasa de mortalidad por violencia interpersonal en El Salvador, Guatemala y Honduras, por grupo de edad, 1990-2010 .....	139
3.A1.1. Juventud y estatus socioeconómico en América Latina, 2014 .....	148
3.A1.2. Situación de los jóvenes en el mercado laboral en América Latina, 2004 y 2014 .....	150
4.1. Jóvenes por máximo nivel educativo alcanzado, América Latina y el Caribe, 2014 .....	161
4.2. Población por máximo nivel de educación alcanzado, América Latina y el Caribe, 2004-2014 .....	163

4.3. Porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años por máximo nivel de educación alcanzado, 2004, 2009, 2014 .....	163
4.4. Cambio en el promedio de años de educación de 17 países de América Latina y el Caribe, 2004-2014 .....	164
4.5. Cambio en el promedio de años de educación por grupo socioeconómico y grupo de edad, ALC, 2004-2014 .....	165
4.6. Tasa bruta de matrícula, educación terciaria, 16 países de América Latina y el Caribe, circa 2013 .....	166
4.7. Jóvenes con educación terciaria completa, 2004-2014 .....	167
4.8. Estudiantes en educación secundaria matriculados en programas técnicos o vocacionales, circa 2013 .....	169
4.9. Competencia en lectura, matemáticas y ciencias .....	175
4.10. Desempeño de estudiantes jóvenes en matemáticas y equidad .....	176
4.11. Cambio anualizado en el desempeño a lo largo de la participación en PISA .....	177
4.12. Promedio de competencia numérica en PISA (2000 y 2003) y en la Encuesta sobre Competencias de Adultos, 2012 .....	178
4.13. Correlaciones condicionales entre las medidas de competencias y los ingresos laborales en Bolivia, Colombia y Perú .....	184
4.14. Efectos de tamaño de las correlaciones condicionales entre las medidas de competencias y los resultados laborales en Colombia .....	185
4.15. Ingresos relativos de los trabajadores por nivel de educación alcanzado, 2014 .....	186
4.16. Prima salarial asociada a la educación terciaria y oferta relativa a lo largo del tiempo .....	187
4.17. Empresas con dificultades para cubrir puestos, 2015 .....	189
4.18. Promedio de tiempo para cubrir vacantes laborales, regiones del mundo, circa 2012 .....	190
4.19. Promedio de tiempo para cubrir vacantes laborales, selección de países de ALC, circa 2012 .....	191
4.20. Gasto público en programas de formación .....	193
5.1. Distribución de la población empleada por categoría ocupacional en América Latina y la OCDE (15-29 años) .....	223
5.2. Distribución de los emprendedores por formación académica y antecedentes socioeconómicos .....	224
5.3. Porcentaje de la población que está de acuerdo con la idea de que, en su país, los empresarios exitosos tiene un estatus elevado .....	226
5.4. Motivación empresarial entre los países de América Latina y el Caribe y la OCDE, 2015 .....	226
5.5. Productividad relativa y tamaño de las pequeñas y medianas empresas .....	227
5.6. Tasas de crecimiento neto del empleo por empresas jóvenes y maduras que sobreviven, 2001-11 .....	229
5.7. Porcentaje de empresarios con al menos un 25% de clientes internacionales .....	232
5.8. Índice de barreras al emprendimiento .....	235
5.9. Estimación de gastos en programas de emprendimiento en América Latina .....	236
5.10. Taxonomía de instrumentos de apoyo para las <i>start-ups</i> , 2016 .....	238
5.11. Instrumentos de financiación de iNNpulsa y capital externo apalancado (2011-15) .....	240
5.A1.1. Proporción de la población que posee actualmente un negocio por grupo de edad .....	256
5.A1.2. Creación de empleo entre emprendedores jóvenes y adultos en América Latina y la OCDE .....	256
6.1. Previsiones sobre la creación y destrucción de empleo por sectores para 2030 en América Latina .....	264
6.2. Percepciones de los jóvenes con respecto a la democracia y al gobierno en ALC .....	268
6.3. Urbanización en América Latina y en otras regiones de mundo .....	271
6.4. Distribución de la población en las ciudades hacia 2030 por tamaño .....	272
6.5. Índice de “Ciudades en Movimiento” .....	277

**Cuadros**

1.1. Componentes y resultados de los programas de capacitación laboral de los jóvenes en América Latina y el Caribe .....	33
1.2. Componentes y resultados de los programas de emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe .....	36
2.1. Programa de infraestructura vial 4G .....	80
2.2. Variables iniciales utilizadas en escenarios de deuda pública .....	84
3.1. Probabilidades relativas de no estar empleado, estudiando o recibiendo capacitación, ALC 2014 .....	107
3.2. Jóvenes (15-29 años) que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación por tipo de actividad en América Latina .....	109
3.3. Contribuciones de los jóvenes NEET a la economía argentina .....	110
3.4. América Latina y el Caribe (33 países): Principales enfermedades y trastornos que contribuyen a la carga de enfermedad, por sexo y edad, 2010 .....	124
3.5. Percepción de los residentes sobre la incidencia de pandillas o maras en sus distritos en América Latina y el Caribe, por país y grupo de edad, 2012 .....	140
3.A1.1. Tipos de empleos desempeñados por la juventud promedio ALC 2014 .....	150
4.1. Jóvenes que abandonaron la escuela sin completar estudios de nivel secundario (entre 15 y 29 años), 2014 .....	162
4.2. Porcentaje de estudiantes matriculados en educación terciaria por tipo de programa en ALC, circa 2013 .....	168
4.3. Proporción de participantes en programas para aprendices del total de participantes de programas ofrecidos por las IFP, 2015 .....	171
4.4. Retornos a la educación CTIM en Uruguay y Perú, 2014 .....	188
4.5. Programas de capacitación juvenil del tipo “Jóvenes”, América Latina y el Caribe .....	195
4.6. Características de los programas de capacitación de jóvenes seleccionados en ALC .....	196
4.7. Evidencia disponible sobre el impacto de los programas de formación de jóvenes, América Latina y el Caribe .....	199
4.8. Evidencia disponible sobre el impacto de los programas de capacitación de jóvenes, América Latina y el Caribe, programas seleccionados .....	200
4.9. Componentes y resultados de los programas para los jóvenes en América Latina y el Caribe .....	203
5.1. Áreas de intervención (componentes) en los programas de emprendimiento .....	245
5.2. Componentes y resultados finales de los programas de emprendimiento juvenil .....	247
5.A2.1. Programas de emprendimiento juvenil y resultados .....	257
5.A2.2. Programas de emprendimiento juvenil y resultados .....	258
5.A2.3. Programas de emprendimiento juvenil no evaluados .....	259

## Acrónimos y abreviaciones

4G	Cuarta generación
AIE	Agencia Internacional de la Energía
ALC	América Latina y el Caribe
ASELA	Asociación de Emprendedores de Latinoamérica
BCE	Banco Central Europeo
BDE	Banco de España
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BJ	Banco de Japón
BM	Banco Mundial
BPI	Banco de Pagos Internacionales
Brexit	Decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CPI	Iniciativa para la Prosperidad urbana
EFTP	Educación y Formación Técnica y Profesional
EMBI	Índice de Bonos de Mercados Emergentes
FED	Reserva Federal
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEI	Gases de efecto invernadero
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
IdC	Internet de las Cosas
IED	Inversión extranjera directa
IFP	Instituciones de formación profesional
IIF	Instituto de Finanzas Internacionales
ITF	Foro Internacional de Transporte
IVA	Impuesto sobre el valor agregado
KILM	Indicadores Clave del Mercado de Trabajo
LABLAC	Base de Datos Laborales para América Latina y El Caribe
LAPOP	Proyecto de Opinión de América Latina
NEET	No están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIJ	Organismo Internacional de Juventud para Iberoamerica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PAML	Política activa de mercado laboral
PIAAC	Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la Población Adulta

PIB	Producto interior bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PMR	Indicadores de regulación del mercado de productos
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PPP	Asociaciones entre el sector público y el privado
PTC	Programas de Transferencias Condicionales
PTF	Productividad total de los factores
pymes	Pequeñas y medianas empresas
SEDLAC	Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean
STEM	Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas
STEP	Programa de medición de competencias
TAE	Total de Actividades Emprendedoras
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UE	Unión Europea
UIS	Instituto de Estadística de la UNESCO
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USD	United States Dollar

## Editorial

El crecimiento del PIB en América Latina será negativo en 2016 por segundo año consecutivo, entre un -0.5% y un -1.0%. La región no experimentaba dos años de contracción económica desde los años 80. Ello plantea retos para proteger y continuar con los avances socioeconómicos recientes, en especial la disminución de la pobreza, la reducción de la desigualdad y la expansión de la clase media. Así, cerca de 7 millones de latinoamericanos cayeron en la pobreza en 2015, elevando la cifra total de pobres a 175 millones de personas, el 29% de la población. Más aún, entre 25 y 30 millones de latinoamericanos en situación de vulnerabilidad – uno de cada tres de los que salieron de la pobreza en la última década – podrían volver a caer en ella si la desaceleración se prolonga y pierden su empleo, o si enferman o se retiran.

Las proyecciones económicas confirman la heterogeneidad que caracteriza a la región, con ritmos de crecimiento esperados muy diferentes entre países. México, América Central y el Caribe tienen por delante un panorama más esperanzador por sus vínculos con la economía de Estados Unidos. Por su parte, los países exportadores de materias primas de Sudamérica seguirán siendo los más afectados por las condiciones económicas globales y por la caída de los precios internacionales de las materias primas. El reto será mayor para aquellos con un cuadro macroeconómico menos estable.

Las previsiones económicas apuntan hacia una mejoría del panorama a partir de 2017. Esto debería ayudar a encaminar a la región nuevamente hacia una senda de convergencia con los países de la OCDE, aunque para ello es necesario elevar el crecimiento promedio por encima del 3% anual, así como expandir el potencial de crecimiento.

La juventud de América Latina representa una gran oportunidad. Vivimos en una región joven, que se encuentra ante una oportunidad única de aprovechar su bono demográfico. Nunca antes tuvo Latinoamérica tantos jóvenes. Uno de cada cuatro latinoamericanos tiene entre 15 y 29 años, sumando un total 163 millones de personas. Esta oportunidad demográfica abre una ventana única para continuar impulsando el crecimiento inclusivo en la región, susceptible de convertirse en una fuente interna de crecimiento y desarrollo para el futuro. Para aprovechar este potencial, es necesario ofrecer oportunidades a nuestros jóvenes, favoreciendo una estructura económica que brinde empleos de calidad, con plenos derechos laborales. Esto requiere la promoción de políticas de desarrollo productivo que conduzcan hacia estructuras económicas más diversificadas, de mayor nivel de sofisticación y más integradas, así como una educación de calidad para todos.

El progreso social y económico de las últimas décadas ha elevado las expectativas de los jóvenes en América Latina. Sin embargo, un 64% de ellos – más de 100 millones – vive aún en hogares pobres o de clase media vulnerable, con acceso limitado a servicios públicos de calidad, con tasas de ahorro muy bajas, y con pocas perspectivas de movilidad social. Dos de cada diez jóvenes latinoamericanos trabajan en el sector informal, y otros dos ni trabajan ni estudian, ni reciben algún tipo de formación. La situación es aún peor para las mujeres jóvenes. Esta realidad socio-laboral contrasta con las expectativas generadas en las últimas décadas, lo que ha generado insatisfacción ciudadana y menos confianza en las instituciones democráticas. Tan solo un 36% de los jóvenes latinoamericanos confía en la transparencia de las elecciones, cifra que asciende a un 62% en la OCDE. La gran brecha entre expectativas y realidad de la primera generación de latinoamericanos nacidos y formados en democracia explica en parte las movilizaciones sociales y las protestas recientes.



*Perspectivas Económicas de América Latina 2017* pone su foco de atención sobre los jóvenes latinoamericanos, analiza su situación económica, social y política, destaca la oportunidad que representan y arroja luces sobre los desafíos que tienen por delante. Para poder mejorar la inclusión de los jóvenes hay que reconocer las múltiples dimensiones de la exclusión: falta de empleos de calidad, de buenos servicios de educación y de salud, y de participación ciudadana bien canalizada. Por ello, es necesario ofrecerles mejores oportunidades de inserción social y laboral, fundamentalmente a aquellos de hogares pobres o de la clase media vulnerable. Proporcionar más y mejores competencias, así como mayores posibilidades de emprendimiento, son dos grandes vías a través de las cuales se puede dar a los jóvenes esta oportunidad.

Las competencias y habilidades se han convertido en la “moneda global del siglo XXI”. América Latina es la región del mundo con la mayor brecha entre las habilidades demandadas por el sector privado y las ofrecidas por los trabajadores, como ya se destacó en las ediciones de *Perspectivas Económicas de América Latina 2015* y *2016*. Es fundamental enfocar los esfuerzos en fortalecer los sistemas educativos y la formación a lo largo de toda la vida, para proveer a los jóvenes de más y mejores competencias que les permitan desarrollar una mayor capacidad de adaptación al cambio y una mejor inserción y movilidad laborales. Además, los programas de formación en la región han de combinar el aprendizaje en el aula con experiencias en el trabajo y entrenamiento en competencias diversas, incluyendo habilidades técnicas y blandas o transversales (creatividad, trabajo en equipo, compromiso, liderazgo, comunicación); y establecer un mayor vínculo con los servicios de empleo para favorecer la empleabilidad y la conexión entre oferta y demanda laborales.

El emprendimiento joven es otra de las vías principales para mejorar la empleabilidad y la movilidad social entre los jóvenes en América Latina. Al igual que en países de la OCDE, los jóvenes de la región demuestran gran capacidad creativa, de gestión de grupos y proyectos, de toma de riesgos y de trabajo en busca de objetivos concretos. Es necesario fortalecer el emprendimiento joven a través de la reducción de las barreras regulatorias, así como del diseño de instrumentos financieros específicos para emprendedores, buscando formas de vincularlos con redes comerciales y con programas de formación dentro del trabajo.

Las políticas de competencias y emprendimiento deben preparar a los jóvenes para el futuro. Los cambios tecnológicos y demográficos, junto a la globalización, que sigue avanzando y evolucionando, dibujan un nuevo panorama con grandes transformaciones en el ámbito económico, político y social que han de afectar la forma en que entendemos el mundo del trabajo, la participación política, y las características de las ciudades en que viviremos en un futuro ya cercano. Las políticas públicas deben tener una mirada de largo plazo para anticipar estos cambios y preparar a los jóvenes de la región para aprovechar las oportunidades que van a emerger en estos ámbitos. Invertir en la juventud es invertir en el futuro: es necesario mirar hacia adelante con ese espíritu y acompañarlo de la responsabilidad fiscal necesaria para avanzar por una senda de desarrollo sostenible.

Esperamos que este esfuerzo conjunto de CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) contribuya a las discusiones de política sobre juventud, competencias y emprendimiento, con el fin de aprovechar y generar nuevas oportunidades para los jóvenes de nuestra región y de contribuir a su mejor integración social, económica y política.

Alicia Bárcena  
Secretaría Ejecutiva  
CEPAL

L. Enrique García  
Presidente Ejecutivo  
CAF – Banco de Desarrollo  
de América Latina

Angel Gurría  
Secretario General  
OCDE

## Resumen ejecutivo

El informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2017* analiza las actitudes, desafíos y oportunidades de la juventud latinoamericana. La población de jóvenes en América Latina y el Caribe (ALC) de edades comprendidas entre 15 y 29 años asciende a más de 163 millones – en torno a un cuarto de la población total de la región. La economía de ALC, con una evolución prometedora en épocas recientes, está ahora en fase de ralentización, lo cual pone en riesgo los avances sociales, políticos y económicos de la última década. Los jóvenes se encuentran en una encrucijada y encarnan las promesas y los desafíos de la región.

**Los avances sociales y económicos de las últimas décadas han generado expectativas que no han llegado a cumplirse.** Las políticas públicas se han hecho más inclusivas durante las últimas décadas, y sectores que habían estado desatendidos durante mucho tiempo empezaron a participar en la sociedad. La clase media alcanzó al 35% de la población de América Latina, creciendo 14 puntos porcentuales durante la última década. Sin embargo, la inclusión de la juventud en la región permanece inacabada. El 64% de los jóvenes latinoamericanos viven en hogares pobres y vulnerables y han sido incapaces de acceder a una clase media en expansión. El acceso a una educación de calidad y a servicios de salud, así como la implicación cívica, pueden crear las condiciones propicias para que los jóvenes participen en los mercados laborales y en actividades productivas. En la práctica, no obstante, muchos jóvenes se ven privados de estas oportunidades. La profunda desconexión entre sus expectativas y demandas y la realidad está alimentando la insatisfacción social y debilitando la confianza en las instituciones democráticas. El resultado es que solo uno de cada tres jóvenes confía en los procesos electorales en América Latina y el Caribe.

**La mayoría de los jóvenes al dejar la escuela acceden a empleos informales o directamente pasan a ser inactivos.** Una quinta parte de los 163 millones de jóvenes que viven en América Latina trabaja en empleos informales y otra quinta parte ni trabaja ni estudia ni se está capacitando (NEET). Esta situación es prevalente entre los grupos socioeconómicos más desfavorecidos. Los jóvenes procedentes de hogares pobres y vulnerables abandonan la escuela antes que sus pares de hogares acomodados y, cuando trabajan, suelen hacerlo en empleos informales. A la edad de 15 años, casi el 70% de los jóvenes de hogares pobres está cursando estudios, mientras que a la edad de 29, tres de cada diez son NEET, otros cuatro trabajan en el sector informal, solo dos trabajan en el sector formal y uno es estudiante trabajador o estudiante.

**La reciente expansión de la cobertura educativa debe ir acompañada de vínculos más fuertes con el mercado laboral.** Pese a los notables progresos en educación durante la última década, menos de un tercio de los jóvenes latinoamericanos de entre 25 y 29 años ha recibido algo de educación en colegios universitarios, universidades o institutos técnicos de nivel superior. Muchos jóvenes latinoamericanos abandonan el sistema educativo demasiado pronto: en consecuencia, un tercio – 43 millones – no ha completado la educación secundaria y no está siendo escolarizado. Además, la educación técnica y profesional rara vez ofrece a los jóvenes competencias técnicas, profesionales y de gestión pertinentes y de alto nivel. De hecho, la región ALC exhibe la mayor brecha del mundo entre la oferta disponible de competencias y las demandadas por las empresas. Esto representa un desafío para la región en su tránsito hacia una economía basada en el conocimiento, en la cual los ciudadanos necesitan innovar, adaptarse y aprovechar el avanzado capital humano.

**Invertir en las competencias de los jóvenes es esencial para poner en funcionamiento fuentes endógenas de crecimiento y construir una base sólida para el progreso futuro.** Mejorar las competencias de la juventud latinoamericana implica reforzar el sistema educativo y promover políticas de competencias amplias y que se desarrollen a lo largo de toda la vida. Los programas educativos y los de fomento de competencias deberían dotar a los jóvenes de formación técnica para una inclusión productiva, así como de competencias básicas y fundacionales. Estas son cruciales a lo largo de toda la vida, ya que permiten cambiar más fácilmente de empleo y adaptarse a condiciones externas cambiantes. Las evaluaciones de los programas de capacitación para los jóvenes de ALC muestran que combinar el aprendizaje de competencias blandas y técnicas en el aula y el puesto de trabajo con servicios de búsqueda de empleo mejora las perspectivas juveniles de lograr trabajos de calidad. Además, los países necesitan una manera eficaz de recopilar información sobre las competencias que poseen los individuos y las que necesitan las empresas. Esto ayudaría a identificar carencias y brechas, y permitiría a los países planificar las necesidades futuras, así como a volverlos más productivos y competitivos. La creación de oportunidades para que exista una oferta saludable de jóvenes capacitados para trabajar y crear empresas competitivas debe venir acompañada de una mayor demanda de sus competencias y actividades de emprendimiento.

**Los ecosistemas de emprendimiento para emprendedores de alto crecimiento se están desarrollando rápidamente, pero ofrecen empleabilidad y movilidad social solo a unos pocos.** ALC tiene pocos emprendedores de alto nivel y muchos emprendedores de subsistencia. La prevalencia de trabajadores por cuenta propia entre los jóvenes (16%) es casi el triple de la prevalencia en la OCDE (6%). Solo el 13% de los jóvenes empresarios de la región posee educación terciaria, frente a un 33% en las economías de la OCDE. En cuanto al apoyo de start-ups en América Latina, se está pasando de una fase de experimentación a una de consolidación de sus respaldos institucionales. La participación del sector privado ha aumentado no solo desde la perspectiva del financiamiento y la inversión, sino también a través de nuevos actores que apoyan el surgimiento de actividades empresariales innovadoras. Sin embargo, los empresarios jóvenes afrontan incluso más desafíos que los adultos a la hora de acceder a instrumentos de financiación, mejorar el fomento de competencias, desarrollar redes empresariales y una cultura de empresa, acceder a los nuevos mercados y superar las barreras regulatorias.

**Impulsar el emprendimiento puede mejorar y facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo y a la vida adulta.** Un enfoque de emprendimiento amplio y que incluya distintos instrumentos acrecentará la productividad y la equidad. Se requiere un apoyo multidimensional y más completo, más allá del microcrédito, y que incluya instrumentos de financiamiento más adaptados a las necesidades de los jóvenes empresarios, con requisitos más flexibles en materia de historial crediticio, garantías y riesgos. Las instituciones financieras públicas pueden desempeñar un papel importante a la hora de crear instrumentos financieros más flexibles para los jóvenes, tanto a través de créditos como de instrumentos nuevos. Los inversionistas ángeles y el capital de riesgo todavía están en estado embrionario y las políticas públicas pueden brindar a los inversionistas más incentivos para participar en las etapas posteriores del desarrollo de las empresas.

**Reforzar las competencias de los jóvenes latinoamericanos y mejorar sus oportunidades de emprendimiento es algo que debería hacerse mirando hacia el futuro.** Los cambios tecnológicos y demográficos, junto con la globalización, constituyen transformaciones económicas, políticas y sociales clave que afectan al mundo del trabajo, a las ciudades donde vivirán los jóvenes y a la manera como los jóvenes latinoamericanos participan en la vida política. Van a surgir nuevos empleos, lo cual supondrá un cambio

en las competencias demandadas. La automatización reemplazará tareas de complejidad media, mientras que las tareas más complejas requerirán competencias genuinamente humanas; por tanto, las políticas de formación y competencias deberían anticipar las nuevas demandas y adaptarse a ellas. Los jóvenes poseen el potencial y las posibilidades tecnológicas para ser los motores clave de ciudades más inteligentes y sostenibles en la región. También están utilizando nuevos instrumentos tecnológicos para hacer oír y organizar sus demandas sociales, así como para dar forma a los desarrollos políticos emergentes.

**Empoderar a los jóvenes es una inversión inteligente para un crecimiento inclusivo en estos tiempos de desafíos económicos y políticos.** Las competencias y el emprendimiento pueden empoderar a los jóvenes para desarrollar actividades económicas intensivas en conocimiento que aseguren el éxito de su transición de la escuela al trabajo. Ello permitirá crear el futuro al que ellos aspiran y fomentar la productividad de la región. La oportunidad demográfica que representan los jóvenes y las 18 elecciones presenciales que se sucederán en ALC durante los próximos dos años plantean un escenario único para impulsar cambios y hacer de la inclusión de los jóvenes, las competencias y el emprendimiento tres puntos prioritarios de las agendas políticas.



## Capítulo 1

# Resumen: Mejorando la inclusión de los jóvenes a través de mejores competencias y más oportunidades de emprendimiento

Este capítulo ofrece una visión panorámica de la publicación *Perspectivas Económicas de América Latina 2017*. En primer lugar presenta las tendencias económicas recientes y las oportunidades y desafíos que tienen los jóvenes en América Latina y el Caribe en este contexto. Posteriormente explora cómo mejores competencias y mayores oportunidades de emprendimiento pueden favorecer la inclusión económica, social y política de los jóvenes en la sociedad latinoamericana de hoy y del futuro. Finalmente, el capítulo resume las principales recomendaciones de política pública que emergen del análisis realizado en el conjunto de la publicación.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

**Perspectivas económicas de América latina 2017 (LEO 2017) centra la atención en los jóvenes, analizando sus actitudes y comportamientos, así como los retos y oportunidades que tienen por delante.** Los jóvenes de entre 15 y 29 años en América Latina y el Caribe (ALC) suman más de 163 millones, el equivalente a una cuarta parte de la población total de la región. La economía de ALC, antes prometedora, se está desacelerando, poniendo en riesgo el progreso social, político y económico de la última década. En este sentido, los jóvenes se encuentran ante una disyuntiva que les sitúa como la principal promesa de la región, pero también como elemento central de un riesgo significativo para ALC: el de desaprovechar una oportunidad única.

**Este panorama general presenta los principales hallazgos de este informe:**

- Las condiciones macroeconómicas actuales están poniendo a prueba el reciente avance socioeconómico de América Latina y el Caribe. Invertir en los jóvenes es una vía para superar esta situación y poner en marcha fuentes internas de crecimiento para construir un futuro de mayor inclusión social y económica.
- Los jóvenes latinoamericanos no tienen buenas perspectivas de empleo. Cambiar esta realidad requiere invertir en competencias y ofrecer oportunidades de emprendimiento para mejorar y facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo y a la vida adulta.
- Invertir en competencias y emprendimiento también significa aprovechar las tendencias actuales y futuras en estos ámbitos y proporcionar oportunidades a los jóvenes para que sean partícipes y aprovechen las oportunidades de los cambios sociales, políticos y económicos.

**Sobre esta base, el informe recomienda empoderar a los jóvenes como actores económicos, sociales y políticos, a través de políticas para fortalecer sus competencias y promover su emprendimiento. Para ello, se recomienda:**

- Fortalecer el sistema educativo y promover la formación y la capacitación continuas.
- Combinar la enseñanza en las aulas con la capacitación en el empleo a fin de preparar mejor a los jóvenes para el mundo del trabajo.
- Crear programas de competencias que respondan mejor a las necesidades del mercado.
- Recoger información sobre las competencias de la población y las que las empresas buscan para elaborar mejores estrategias nacionales de mejoramiento de competencias.
- Fortalecer el vínculo entre los emprendedores jóvenes y las redes empresariales a través del asesoramiento y los programas para el desarrollo de proveedores.
- Fomentar programas de capacitación empresarial entre los jóvenes para desarrollar competencias gerenciales y financieras.
- Poner en marcha instrumentos de financiamiento escalonado adaptado a las necesidades de los jóvenes emprendedores, incluyendo subvenciones en etapa temprana, capital semilla, financiamiento basado en activos, inversionistas ángeles y redes de capital de riesgo.
- Reducir los obstáculos regulatorios a los emprendedores jóvenes, simplificando la legislación para la creación de empresas y obtención de licencias, y considerar incentivos (p.ej. exenciones temporales de impuestos y contribuciones a la seguridad social) para apoyar a los jóvenes emprendedores
- Evaluar los programas de capacitación laboral y de emprendimiento sistemática y rigurosamente para identificar lo que da resultado y lo que debe mejorarse.
- Promover el acceso a los servicios de banda ancha mejorando la infraestructura y la asequibilidad para que los jóvenes puedan aprovechar al máximo las oportunidades que brinda la economía digital.

**El apoyo para tener una generación de jóvenes preparados para trabajar y formar empresas competitivas debe ir acompañado por la generación de una demanda de sus competencias y actividades de emprendimiento.** Las economías latinoamericanas tienen que diversificarse y mejorar la calidad de su estructura productiva para sacar el mayor provecho de los jóvenes calificados y emprendedores, y para responder a sus aspiraciones. Las economías de la región dependen en exceso de los recursos naturales y de actividades económicas de relativamente poco valor agregado. La región debe explorar políticas de desarrollo productivo innovadoras para participar en mayor y mejor medida en las cadenas globales de valor e impulsar la diversificación económica para volverse más competitiva (OCDE/CAF/CEPAL, 2015). Esto creará empleos de mejor calidad, lo que permitirá aprovechar las oportunidades del bono demográfico, y emplear a jóvenes con mejores competencias y mayor capacidad de emprendimiento.

**Si los jóvenes tienen más y mejores competencias y tienen mayores oportunidades de emprendimiento, impulsarán un crecimiento económico incluyente.** En épocas de dificultades económicas la región debe buscar fuentes internas de progreso sostenible. Las competencias y la iniciativa emprendedora pueden empoderar a los jóvenes para desarrollar actividades económicas intensivas en conocimiento a fin de transitar con éxito de la escuela al trabajo, mientras crean el futuro al que aspiran y promueven ganancias de productividad para la región. Invertir en los más desfavorecidos ayudará a cerrar la brecha de competencias y oportunidades de emprendimiento ofreciendo mejores condiciones en el mercado laboral y, a la larga, reduciendo la desigualdad del ingreso (OCDE, 2016a). La región se encuentra ahora ante una oportunidad única. El bono demográfico y la celebración de 18 elecciones presidenciales en los dos próximos años ofrecen un escenario propicio para poner en marcha importantes transformaciones, y situar la inclusión, las competencias y el emprendimiento de los jóvenes entre las prioridades de la agenda de políticas públicas.

*Las difíciles condiciones macroeconómicas y el bajo crecimiento de la productividad en América Latina ponen en riesgo el progreso socioeconómico y la capacidad de cumplir las expectativas de la población...*

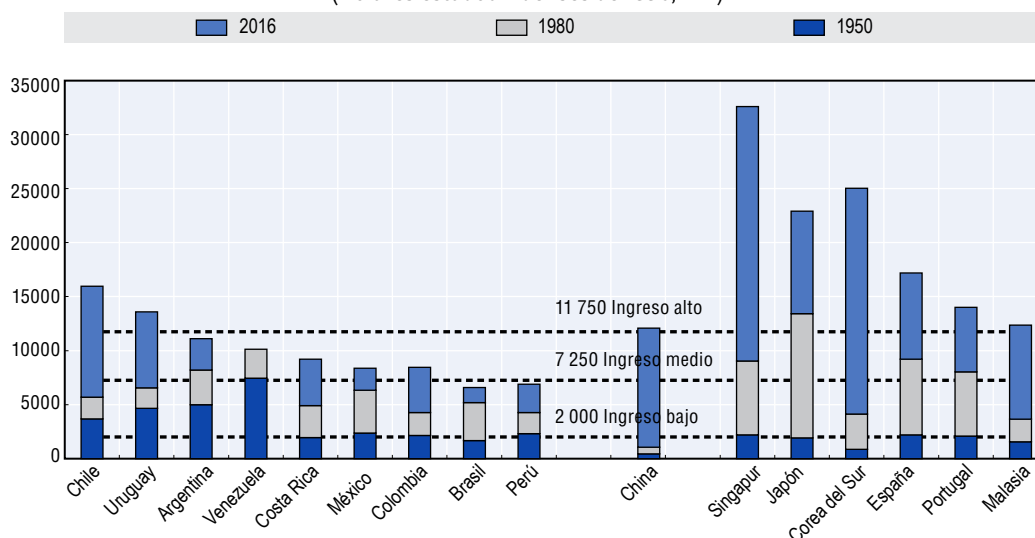
**Los vientos favorables que impulsaron el crecimiento económico de ALC en la última década han cesado.** La región experimenta una prolongada desaceleración económica, con contrastes entre los países de la región. Al cabo de cinco años de desaceleración, la tasa de crecimiento en 2015 fue negativa. Se espera que el producto interno bruto (PIB) de la región caiga entre -0.5 y -1.0 % en 2016 antes de repuntar ligeramente en 2017. Las débiles perspectivas de crecimiento mundial, los bajos precios de las materias primas y las dificultades para conseguir financiamiento han minado el potencial de crecimiento de la región (OCDE, 2016b). Las proyecciones económicas a corto plazo sugieren un cuadro más difícil para los exportadores netos de materias primas de América del Sur, en particular los que tienen marcos de políticas más débiles, que para México, América Central y el Caribe. Sin embargo, cada vez más pruebas indican que existe un deterioro del crecimiento de la productividad y del crecimiento potencial en la mayoría de los países de ALC (Pagés, 2010; OCDE/CAF/CEPAL, 2015; Cavallo y Serebrisky, 2016; FMI, 2016; Powell, 2016).

**El crecimiento es menor de lo que se esperaba, lo cual confirma las dificultades de la región para superar la trampa del ingreso medio.** La trampa del ingreso medio se refiere a la prolongada desaceleración del crecimiento que muchos países experimentan cuando se acercan a los niveles medios de ingreso per cápita. Esto se relaciona con la incapacidad de algunos países para reorientarse hacia un modelo de innovación y de producción más intensivo en conocimiento. Hasta ahora, en América Latina solo Chile y Uruguay han podido escapar de esta trampa (Gráfico 1.1). La trampa prevalece especialmente en las demás economías latinoamericanas debido a deficiencias relacionadas con el Estado de derecho, las prácticas rentistas y las estructuras productivas menos centradas en las actividades intensivas en conocimiento (OCDE/CAF/CEPAL, 2015).



Gráfico 1.1. PIB per cápita en economías seleccionadas de América Latina, de Asia y de la OCDE

(Dólares estadounidenses de 1990, PPP)



Fuente: Cálculos de la OCDE/CAF/CEPAL.

Nota: Por sus siglas inglés, UMI es la línea de ingreso para los países de renta media-alta; LMI para los países de renta media-baja; y LI para los países de renta baja.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418964>

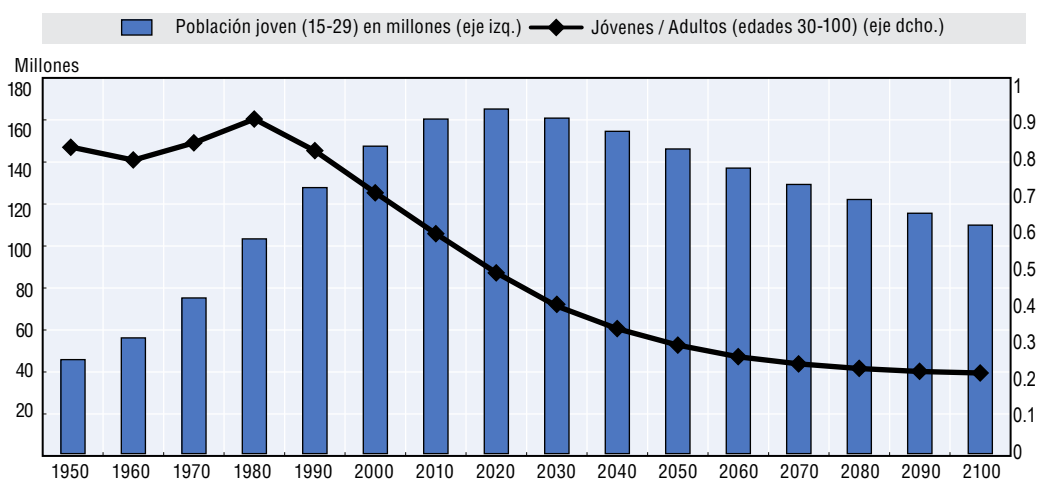
La desaceleración actual está reduciendo los recursos disponibles para financiar inversiones decisivas para el largo plazo, en particular en capital físico y humano. El menor crecimiento económico y la caída de los ingresos relacionados con las materias primas han deteriorado las cuentas fiscales y aumentado la deuda pública de las economías de ALC. Las autoridades fiscales deben obrar con cautela para evitar grandes recortes del gasto, sobre todo en infraestructura y capital humano. No obstante, el espacio de acción fiscal varía de un país a otro. Algunas economías de la región han acumulado ahorro público y mantienen niveles de deuda moderados y disponen de cierto margen de acción, aunque en ciertos casos se mantienen limitadas por las reglas fiscales estructurales (Alberola *et al.*, 2016). Otros países ya están de una u otra forma en un proceso de consolidación fiscal, incluidos recortes del gasto y reformas tributarias. Por último, dada su poca presión fiscal y deudas moderadas, otras economías deben fortalecer el sistema tributario. En general, todos los países necesitan una asignación más eficiente y focalizada de los recursos disponibles basada en el mejoramiento de la capacidad del Estado para distribuir bienes y servicios.

El contexto macroeconómico más débil en América Latina pone a prueba el progreso socioeconómico, en particular la reducción de la pobreza y la desigualdad, y la expansión de la clase media. En el curso de la última década ALC logró grandes avances; entre 2000 y 2014 se impulsó el crecimiento del ingreso y se redujo la proporción de latinoamericanos con menos de 4 dólares al día de 42.8% a 23.3% (CEDLAS y Banco Mundial, 2016). La mayor parte de la disminución de la pobreza puede atribuirse a mayores ingresos laborales debido tanto a tasas de empleo más altas como a mejores salarios, así como a la expansión de las transferencias monetarias (Banco Mundial, 2013). Sin embargo, alrededor de 7 millones de latinoamericanos cayeron en la pobreza en 2015, que afecta así a más de 175 millones de personas y representa 29.2% de la población de la región (CEPAL, 2016). En el entorno económico actual, de 25 a 30 millones de latinoamericanos vulnerables pueden volver a caer en la pobreza (PNUD, 2016). De igual manera, a partir de la segunda década de este siglo la desigualdad del ingreso ha disminuido a menor ritmo en las economías latinoamericanas, con excepción de Colombia, Ecuador y Uruguay (Gasparini, Cruces y Tornarrolli, 2016).

*...pero invertir en los jóvenes puede activar los mecanismos internos de crecimiento y construir bases sólidas para el progreso en el futuro*

América Latina y el Caribe sigue siendo una región joven, que tiene ante sí la oportunidad demográfica excepcional de prepararse para el futuro invirtiendo en los jóvenes. Una cuarta parte de la población latinoamericana tiene entre 15 y 29 años. La gran proporción de población joven respecto a otros grupos de edad abre una ventana de oportunidad para la región. Esta ventaja demográfica, en pleno vigor hoy día en la mayoría de los países de la región, no durará mucho tiempo (Gráfico 1.2). Las condiciones demográficas llevarán hacia una estructura menos favorable como en los países miembros de la OCDE; dentro de unas tres décadas habrá más presión sobre la proporción productiva de la población.

Gráfico 1.2. Población joven de América Latina y el Caribe



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en Organización de las Naciones Unidas, División de Población (2015), *Perspectivas de la población mundial*, revisión de 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418694>

El progreso social y económico de las últimas décadas aumentó las expectativas, en particular entre los jóvenes, al sacar a millones de personas de la pobreza y reducir la desigualdad; con todo, se necesita avanzar más. Las políticas públicas se volvieron más incluyentes y sectores sociales relegados por largo tiempo empezaron a participar en la sociedad. La clase media consolidada creció 14 puntos porcentuales durante la última década, hasta alcanzar más del 35% de los latinoamericanos. Aun así, algo más del 64% de los latinoamericanos jóvenes —más de 100 millones— viven en hogares pobres o vulnerables (en comparación con 57% de los adultos en 2014) y no han podido integrarse a la clase media. Al mismo tiempo, la mayoría de los jóvenes, en especial los procedentes de hogares del segmento inferior de la distribución del ingreso, tienen acceso solo a servicios de mala calidad, empleos precarios, ahorros escasos e informales, y poca movilidad social. La acentuada discrepancia entre las expectativas y demandas de la sociedad, por una parte, y los resultados socioeconómicos reales, por la otra, ha exacerbado la insatisfacción social y mermado la confianza en las instituciones democráticas. Para la primera generación de latinoamericanos nacidos y criados en la democracia, esta brecha ensanchó la distancia entre las sociedades y sus gobiernos, fomentando protestas e insatisfacción social en la región.

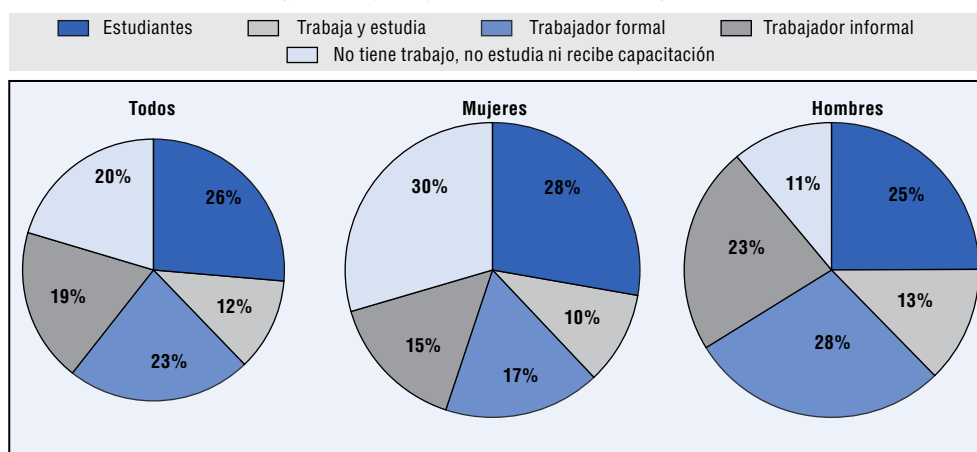
Así pues, la inclusión económica, política y social de los jóvenes en la región está incompleta, y les impide insertarse en plenitud en sus sociedades así como también ascender en la escala social. Fomentar la inclusión de los jóvenes exige reconocer las múltiples dimensiones de la exclusión. Los jóvenes están expuestos a un gran número

de vulnerabilidades y amenazas —desde la falta de acceso a un empleo, y a educación y salud de calidad hasta la escasa participación ciudadana—factores que hacen más difícil el camino para participar en los mercados laborales y actividades productivas e impiden desempeñar un papel pleno en sus sociedades. Esto entraña particulares riesgos en los países que tienen un gran crecimiento demográfico acompañado de una alta desigualdad, como ocurre en América Latina, donde las nuevas generaciones ejercen presión sobre el desarrollo económico y social (OCDE, en preparación). Gozar de buena salud y vivir en un ambiente seguro son condiciones indispensables para estudiar, trabajar, participar en la vida política y, en última instancia, ser incluido en la sociedad. Pese a ser un grupo demográfico con buenos índices de salud, los jóvenes en ALC enfrentan riesgos sanitarios asociados con factores externos, como la salud mental, el abuso de sustancias y el embarazo prematuro, que pueden afectar su transición a la edad adulta. De igual manera, se suele estigmatizar a ciertos segmentos de la juventud con supuestas tendencias a la violencia y participación en la violencia urbana, dos factores que son tanto causa como efecto del aislamiento social y la exclusión económica.

### Los jóvenes latinoamericanos no tienen buenas perspectivas de empleo

La falta de buenas oportunidades de empleo es uno de los factores más importantes que impiden la inclusión de los jóvenes en la sociedad. Los trabajos que los jóvenes tienen en América Latina son, en general, menos productivos, más inseguros y de menor salario que los de los jóvenes en los países de la OCDE. Además, los jóvenes latinoamericanos tienen menos y peores empleos que los adultos. Una quinta parte de los 163 millones de jóvenes que viven en América Latina trabajan en empleos informales, mientras que una proporción equivalente no tiene empleo, no estudia, ni recibe capacitación, comparada con 15% en los países de la OCDE. Por otra parte, 23% de los jóvenes son trabajadores formales y casi 40% son estudiantes. Además, las tasas de desempleo son casi tres veces mayores entre los jóvenes (11.2%) que entre los adultos (3.7%) en todos los países de América Latina y el Caribe, situación que prevalece entre los jóvenes más desfavorecidos. Las deficientes oportunidades de empleo, que son aún peores entre las mujeres jóvenes, traen en consecuencia una falta de bienestar y un círculo vicioso de brechas aspiracionales que se autorrefuerzan (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3. Actividad de los jóvenes por género, América Latina y el Caribe, 2014  
(porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años)

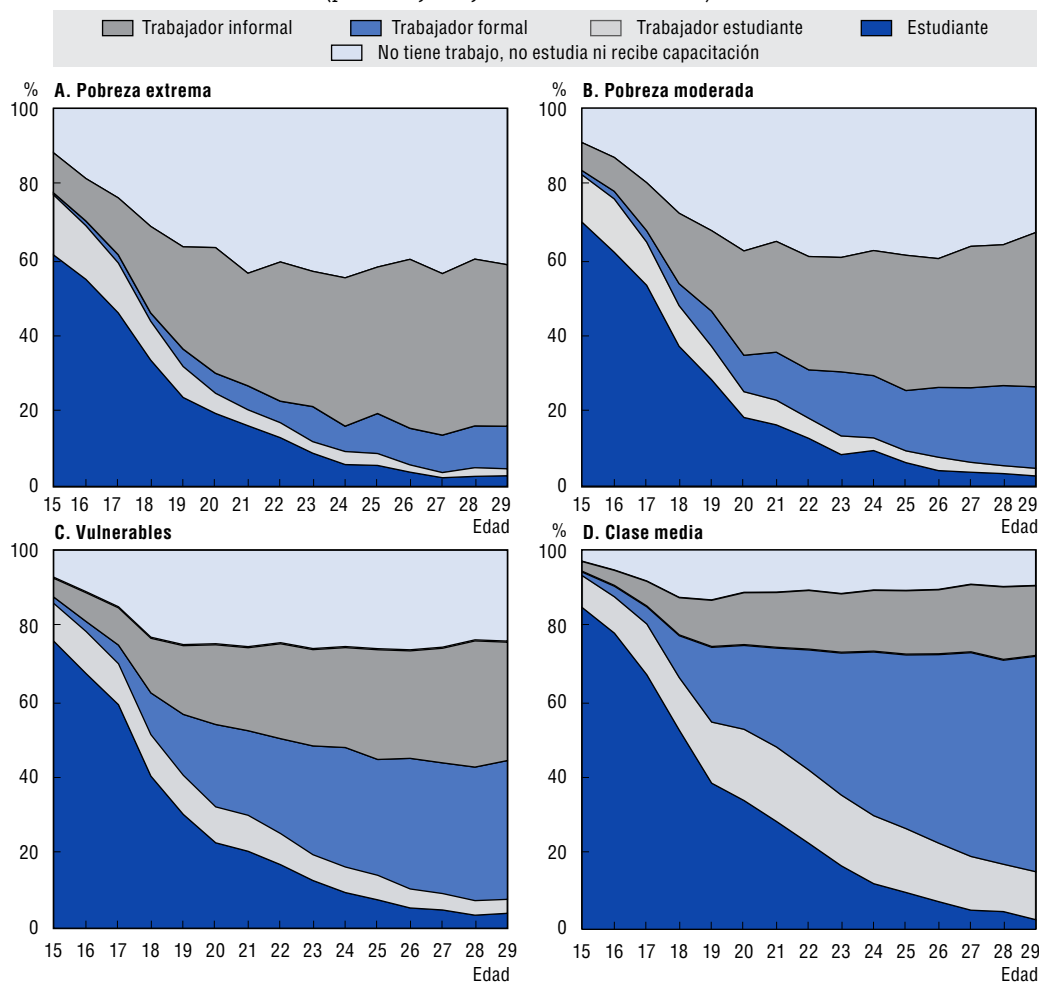


Nota: promedio ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418703>

**Gráfico 1.4. Actividad de los jóvenes por año de edad y nivel socioeconómico, América Latina y el Caribe, 2014**  
(porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años)



Nota: Los niveles socioeconómicos se definen según la clasificación del Banco Mundial: Jóvenes en “pobreza extrema” = aquellos cuyos hogares tienen un ingreso diario per cápita menor de 2.50 dólares estadounidenses. Jóvenes en “pobreza moderada” = los procedentes de hogares con un ingreso diario per cápita de entre 2.5 y 4 dólares; “vulnerables”, quienes viven en hogares con un ingreso diario per cápita de entre 4.00 y 10.00 dólares. “De clase media” = jóvenes cuyos hogares tienen un ingreso diario per cápita mayor de 10.00 dólares. Las líneas de pobreza y los ingresos se expresan en dólares estadounidenses de 2005 medidos con paridades de poder de compra. Promedio ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con información de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés [CEDLAS y Banco Mundial]).

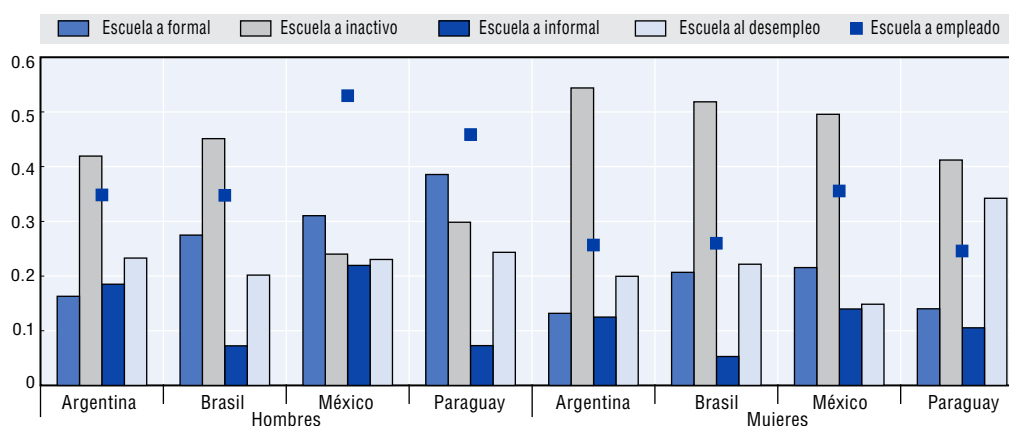
[StatLink](http://dx.doi.org/10.1787/888933419142) <http://dx.doi.org/10.1787/888933419142>

Las dificultades que los jóvenes latinoamericanos enfrentan en su transición al empleo son importantes, en particular entre los de origen socioeconómico menos favorecido. La imperfecta transición de la escuela al trabajo explica los malos resultados laborales experimentados por los jóvenes en ALC, en especial los de hogares pobres y vulnerables. Los jóvenes de estos hogares dejan la escuela antes que sus compañeros de hogares más acomodados, y cuando consiguen empleo, por lo común es en el sector informal (Gráfico 1.4). A los 15 años, casi siete de cada diez jóvenes que viven en hogares de pobreza moderada están en la escuela; en cambio, a los 29, casi tres de cada diez jóvenes de este grupo no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación, otros cuatro trabajan en el sector informal, solo dos trabajan en el sector formal y el restante

estudia y trabaja o solo estudia. Esta situación en el mercado laboral es ya muy parecida cuando los jóvenes tienen 21 años. En los hogares vulnerables, más de la mitad de los jóvenes de 29 años trabajan en el sector informal o no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación. En cambio, en los hogares que se han consolidado en la clase media los resultados son muy diferentes: alrededor del 85% de los jóvenes de 15 años siguen en la escuelas, mientras que a los 29 más de 56% trabajan en el sector formal.

La mayoría de los jóvenes que dejan la escuela se suman a la inactividad o a empleos informales en América Latina y el Caribe (Gráfico 1.5). Casi la mitad (47%) de los trabajadores jóvenes desempeñan un empleo informal. La incidencia de la informalidad es mucho mayor entre los jóvenes de hogares pobres y vulnerables que entre los de clase media. Además el análisis de Argentina, Brasil, México y Paraguay indica que alrededor del 60% de quienes trabajan en un empleo informal seguirán ocupando un empleo informal un año después, mientras que menos del 30% se cambiarán a uno formal. De manera similar, más del 70% de quienes trabajan en un empleo formal seguirán en ese sector un año después, y solo alrededor de 5% se cambiarán a un empleo informal. Así, comenzar en el sector informal y no en el formal puede llevar a resultados del mercado laboral muy distintos. Esto hace pensar que en América Latina existe cierta segmentación del mercado laboral, que hace de la transición de la escuela al trabajo una etapa de particular importancia en la trayectoria futura de los jóvenes.

Gráfico 1.5. Transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral en países seleccionados de América Latina, 2005-2015



Nota: Los resultados muestran las tasas anuales de transición desde la escuela en el periodo estudiado: 2005-2015. Las tasas de transición se calculan como la relación entre el número de personas que transitaron del estado 1 (la escuela) al estado 2 entre el momento 0 y el momento 1, y la población total que se encontraba en el estado 1 en el momento 0 (es decir, en la escuela: solo en la escuela o en la escuela y en el trabajo). Las transiciones se consideran de un año a otro. Este análisis se centra en poblaciones urbanas debido a limitaciones de los datos.

Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con información de la Base de Datos Laborales para América Latina y el Caribe (LABLAC, por sus siglas en inglés [CEDLAS y Banco Mundial]).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419151>

Uno de cada cinco jóvenes de América Latina no tiene empleo, no estudia ni recibe capacitación, sumando en total casi 30 millones de jóvenes en esta situación. Esto significa que no están orientados hacia ninguno de los dos canales principales de inclusión social y económica: el sistema educativo o los mercados laborales. Los mayores porcentajes de jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación se encuentran en Honduras, El Salvador, Guatemala y México, donde las tasas de este fenómeno superan el 25%. El fenómeno de los jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación está estrechamente asociado con el estrato socioeconómico:

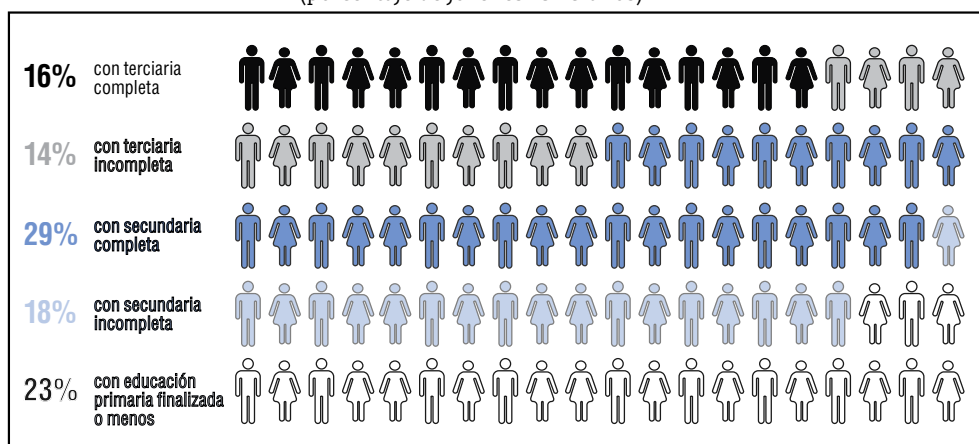
83% de las mujeres jóvenes y 76% de los hombres jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación, proceden de hogares pobres o vulnerables. Esta situación contribuye a la persistencia de la desigualdad entre generaciones, impide que las economías de la región aprovechen el bono demográfico e incluso puede asociarse con conductas riesgosas como el crimen y la violencia (De Hoyos et al., 2016).

En América Latina, el fenómeno de los jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación afecta más a las mujeres – el 76% de este grupo - que a los hombres, aunque muchas de estas jóvenes en realidad contribuyen a la economía con trabajos no remunerados. Las tasas de jóvenes que no tienen empleo, no estudian ni reciben capacitación alcanzan alrededor de 30% entre las mujeres, mucho más altas que entre los hombres (11%). Sin embargo, algunos de quienes forman parte de este grupo, en particular las jóvenes mujeres que trabajan en hogares, son productivos y contribuyen a la economía total. De hecho, 70% de las jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación se dedican al trabajo doméstico o al cuidado de personas sin remuneración, frente a 10% de los hombres.

Más de dos tercios de los jóvenes de ALC no están suficientemente calificados, sin educación superior universitaria o técnica superior, lo que plantea un reto para la transformación estructural (Gráfico 1.6). Muchos latinoamericanos jóvenes dejan la escuela demasiado pronto, como lo muestran las altas tasas de deserción escolar y los bajos índices de finalización de ciclos de enseñanza de la región. En consecuencia, 43 millones de latinoamericanos de entre 15 y 29 años, o 31% de la población de jóvenes, no han terminado la educación secundaria y no están matriculados en la escuela. Aun aquellos que terminan no siempre acceden a educación de calidad y transitan a la edad adulta con competencias que resultan muy inferiores de acuerdo a las evaluaciones internacionales comparativas, como el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes de la OCDE, conocido como prueba PISA por sus siglas en inglés (OCDE, 2015a; OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

Gráfico 1.6. Jóvenes por máximo nivel de educación alcanzado, América Latina, 2014

(porcentaje de jóvenes 25-29 años)



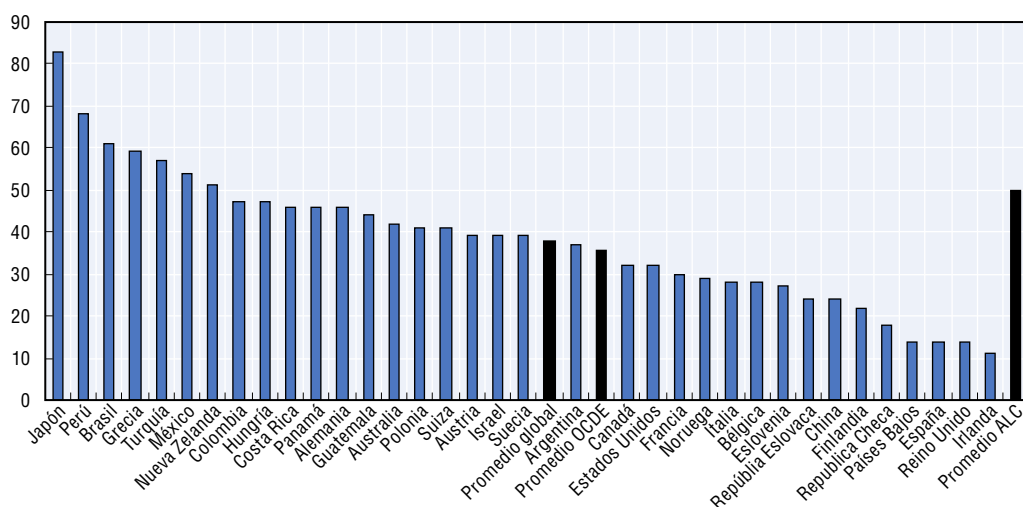
Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

El nivel de competencias es bajo en la región debido, entre otros motivos, a la baja calidad de la educación primaria y secundaria, y a deficiencias estructurales. Los jóvenes latinoamericanos tienen un desempeño deficiente en lectura, matemáticas y ciencias comparado con sus pares en países de la OCDE. Más de la mitad de los jóvenes

latinoamericanos matriculados en la escuela no adquieren el nivel de competencias básico en lectura, matemáticas y ciencias, según los resultados de PISA (OCDE, 2015a). Menos de 1% de los estudiantes de ALC alcanzan los mayores niveles de competencias en matemáticas, lectura o ciencias (OCDE, 2016c). Esto constituye un obstáculo para el desarrollo posterior de aptitudes más específicas. Además, la pequeña proporción de estudiantes con competencias más desarrolladas puede dificultar la innovación y el emprendimiento. Esto plantea un reto importante para los países de ALC que deberían transitar a economías basadas en el conocimiento, donde los ciudadanos tienen que innovar, adaptarse y aprovechar el potencial de un capital humano avanzado.

La región de ALC tiene la mayor brecha mundial entre las competencias disponibles y las competencias que las economías y los negocios requieren. Alrededor de 50% de las empresas formales de América Latina no encuentran la fuerza laboral dotada de las competencias que necesitan, frente a 36% de las empresas en los países de la OCDE (Manpower Group, 2015). Se trata de un problema particularmente apremiante en países como Perú, Brasil y México (Gráfico 1.7). En consecuencia, un tercio de los empleadores tienen que emplear personal calificado del extranjero para suplir la escasez de competencias, y las empresas tardan más que en cualquier otra región para ocupar las vacantes (Aedo y Walker, 2012). En cuanto a la situación por sectores, el de automóviles y el de maquinaria muestran la más aguda escasez de personal calificado, lo que subraya el reto de diversificarse hacia las actividades que se consideran más beneficiosas para el desarrollo y el mejoramiento industrial (OCDE/CAF/CEPAL, 2014; Melguizo y Perea, 2016).

Gráfico 1.7. Empresas que revelan dificultades para contratar, América Latina, China y países de la OCDE, 2014  
(porcentajes de empresas formales)



Nota: El promedio de ALC incluye a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú. El de la OCDE incluye a Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Eslovaquia, Eslovenia, España, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, la República Checa, Suecia, Suiza y Turquía. El promedio mundial incluye a los 42 países evaluados en la encuesta 2015 de escasez de talento de Manpower.

Fuente: Manpower Talent Shortage Survey (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419575>

***Invertir en competencias puede mejorar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo***

**La educación y las competencias son factores decisivos para apoyar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo y el desarrollo incluyente.** La educación es fundamental para elevar la débil productividad actual de ALC y encontrar nuevos mecanismos a fin de fomentar el crecimiento a largo plazo, reducir la pobreza, eliminar las desigualdades y construir estabilidad y cohesión social. De hecho, la educación y las competencias son ámbitos de inversión que pueden mejorar la productividad y la inclusión a la vez, y reforzar las sinergias entre una y otra (OCDE, 2016a; OCDE, 2016d; OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

**El acceso a la educación superior en América Latina se ha ampliado en la última década, pero aún es inferior a los niveles de la OCDE.** Entre 2004 y 2014 la matriculación en instituciones de educación superior aumentó de 29% a 44% de la población de entre 15 y 64 años de edad. Sin embargo, la culminación de este ciclo de enseñanza sigue siendo un problema importante en ALC, y el potencial de la educación superior permanece sin explotar. Mientras que el 41% de la población de entre 15 y 64 años inició estudios superiores, solo 14%, en promedio, lo terminaron. Este porcentaje es especialmente bajo comparado con los países de la OCDE, donde 39% de los jóvenes se gradúan de la educación superior.

**La educación técnica y vocacional en ALC rara vez instruye a los jóvenes en competencias técnicas, profesionales y administrativas de mediano y alto nivel.** Los institutos nacionales de educación técnica y vocacional se han expandido y han ido mejorando su vínculo con el sector privado. A su vez, los programas de capacitación desempeñan un importante papel en la enseñanza de competencias técnicas a jóvenes que dejaron la escuela secundaria y a otros grupos desfavorecidos, pero estos, con pocas excepciones, son de extensión limitada. El gasto público en programas de capacitación laboral en ALC varía de 0.02% del PIB en Perú a más de 0.30% en Colombia y Costa Rica, comparado con un promedio de 0.14% en la OCDE. En los niveles medio y superior, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú han logrado avances considerables en cobertura, calidad e idoneidad de los programas para responder a las necesidades del sector privado. Sin embargo, la calidad de las escuelas técnicas que los proveen es heterogénea. Las escuelas de buena calidad que gozan de prestigio y generan rendimientos a estudiantes y empleadores coexisten con las de mala calidad. Las primeras representan una fuente importante de innovación y experimentación en el diseño de una educación técnica que beneficia al sector en conjunto. Sin embargo, en algunos países su número es insuficiente para impulsar un cambio cualitativo.

**La poca pertinencia de la educación es otro reto decisivo en la región: pocos estudiantes de educación superior se dedican a las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (STEM por sus siglas en inglés), disciplinas asociadas con mayores retribuciones.** En promedio, 39% de los estudiantes de educación superior en ALC se dedican a las ciencias sociales, la administración y el derecho. La región está rezagada en STEM, principalmente en ciencias, con tasas de matriculación que van de 2% a 7%, en comparación con un promedio de 10% en los países de la OCDE, y de 13% y 18% en economías potentes en las áreas de investigación e innovación como Alemania, Francia, Irlanda, el Reino Unido y también la República Popular de China. Ello a pesar de que dentro de ALC, los graduados de STEM reciben mayores retribuciones que el resto en Uruguay, Perú y Panamá. En Perú, por ejemplo, los egresados de STEM ganan 20% más, en promedio, que otros titulados de educación superior, y en Uruguay, 10% más (Cerutti, Crivellaro y De Sousa, en preparación). La diferencia se debe a que el mercado laboral quizá valore ciertos conjuntos de competencias más que otros, como los necesarios para



actividades de mayor productividad. El cambio tecnológico basado en las competencias favorece a los trabajadores más calificados. Dado el creciente papel de la tecnología y la digitalización en impulsar la demanda en el mercado de competencias, los títulos de STEM podrían resultar de particular relevancia para las economías de ALC.

**La falta de competencias entre los jóvenes ha llevado a los países a diseñar programas para mejorar las aptitudes de quienes dejan la escuela o enfrentan problemas para integrarse al mercado laboral y la vida adulta.** Estos programas, que se expandieron por ALC en las últimas décadas, aportan nuevas soluciones a un problema antiguo pero creciente: la exclusión económica y social de los jóvenes. Aunque ofrecen a los jóvenes desfavorecidos capacitación laboral y servicios para encontrar más y mejores empleos, no son suficientes para satisfacer la gran población de quienes dejaron la escuela secundaria en la mayoría de los países. Aun así, las políticas de formación y capacitación continuas y los planes de inclusión productiva tanto para jóvenes como para el resto de la población pueden recomenzar donde terminaron esos programas pequeños, pero eficaces, y aportar soluciones más duraderas.

**Los programas para mejorar las competencias de los jóvenes que combinan enseñanza en las aulas, capacitación en el trabajo y servicios de búsqueda de empleo ayudan a los jóvenes latinoamericanos en su tránsito al empleo.** Las iniciativas de capacitación laboral para los jóvenes de la región, como *Jóvenes con Más* y *Mejor Trabajo* en Argentina, *Projovem* en Brasil, *Jóvenes en Acción* en Colombia y *ProJoven* en Perú, demuestran que las intervenciones integrales tienen resultados satisfactorios en la empleabilidad de los jóvenes, sus salarios y especialmente la calidad del empleo (Kluve, et al, en preparación; OIT, 2016) (Cuadro 1.1). Asimismo, la interacción entre los servicios ofrecidos y los mecanismos de implementación de los programas son importantes para su eficacia.

**Los programas de capacitación laboral que responden a las necesidades del mercado, con participación del sector privado en su elaboración y aplicación, facilitan el acceso de los jóvenes a empleos de calidad y a mejores sueldos.** Las evaluaciones de impacto de las primeras experiencias de los programas integrales en América Latina muestran que coordinar el contenido de los cursos con el sector privado y dar un estipendio a los participantes son fundamentales para que el programa dé resultados positivos. Aunque las competencias básicas son importantes, se debe capacitar a las personas para que puedan participar en economías basadas en conocimientos y competencias. La educación general, así como la técnica y vocacional, deben ampliar sus vínculos con el sector productivo de la región para fortalecer los sistemas de capacitación en el empleo, que deben ser una piedra angular de la educación y la capacitación laboral durante toda la vida.

**Mejorar el capital humano impulsando la educación formal, los programas de capacitación laboral y el “aprender haciendo” es fundamental, y debe acompañarse de un cambio institucional y de una transformación de las estructuras productivas que permita maximizar los beneficios de la tecnología sobre la productividad.** Traducir el cambio tecnológico en incrementos de productividad requerirá un conjunto de cambios institucionales al nivel de las empresas, para aumentar la flexibilidad, en particular con relación a las condiciones de trabajo, la construcción de redes y la capacitación de la fuerza laboral en múltiples competencias.

***Promover oportunidades de emprendimiento también puede mejorar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo***

**El emprendimiento de los jóvenes es un vehículo para mejorar la empleabilidad y la movilidad social en ALC.** A través del emprendimiento, los jóvenes pueden aumentar su capacidad de integración a los mercados laborales, acumular competencias y mejorar

su propio bienestar y el de la sociedad. Al mismo tiempo, fomentar el emprendimiento es fundamental para la innovación, que puede servir como motor para la necesaria transformación productiva y contribuir a superar la trampa del ingreso medio.

Cuadro 1.1. Componentes y resultados de los programas de capacitación laboral de los jóvenes en América Latina y el Caribe

		Empleabilidad	Formalidad	Salarios
<b>Componentes</b>	<b>Servicios de intermediación laboral</b>			
	Información/asesoramiento	●	●	●
	Apoyo para la búsqueda de empleo	●	●	●
	<b>Inserción laboral</b>	●	●	●
	<b>Obras públicas</b>	●	●	●
	<b>Formación para desempleados</b>			
	Formación en el aula	●	●	●
	Escuela + experiencia laboral	●	●	●
	Formación en el puesto de trabajo	●	●	●
	Para el autoempleo	●	●	●
Formación de competencias	●	●	●	
<b>Formación para trabajadores activos</b>	●	●	●	
<b>Mecanismos</b>	<b>Prestación de servicios</b>			
	Formación dual e intermediación laboral	●	●	●
	Formación dual	●	●	●
	Opción formación única	●	●	●
	<b>Basados en la demanda</b>	●	●	●
	<b>Basados en la oferta y la demanda</b>	●	●	●
	<b>Basados en la oferta</b>	●	●	●
	<b>Estipendio para participantes</b>			
	Transporte/comida/seguro médico	●	●	●
	Prestación complementaria	●	●	●
	<b>Formación financiada públicamente</b>	●	●	●
	<b>Provisión de cursos de formación</b>			
	Públicos	●	●	●
Privados	●	●	●	
<b>Prácticas organizadas por el proveedor de formación</b>	●	●	●	

Nota: ● Efectivo, ● Neutral dado resultados mixtos, ● No efectivo. Basada en el cuadro 4.8.

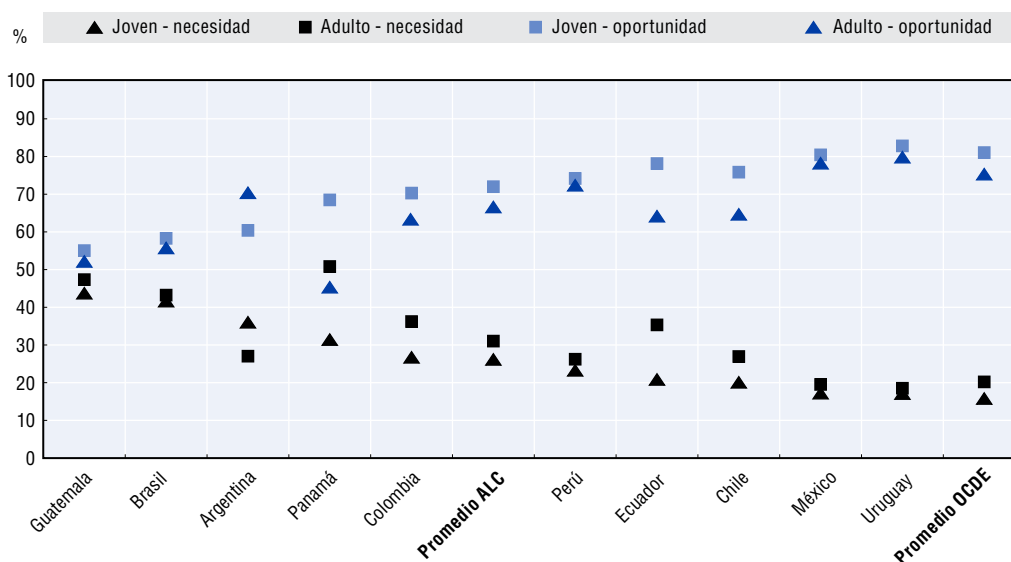
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en evaluaciones de programas de competencias (cuadro 4.6).

Las aptitudes y percepciones de los emprendedores de ALC son similares a las de los países miembros de la OCDE. Cualidades como el pensamiento creativo, las competencias gerenciales, la capacidad de establecer objetivos orientados a metas concretas, y cierto grado de tolerancia al riesgo, están presentes en los jóvenes emprendedores latinoamericanos así como en los de economías más desarrolladas (CAF, 2013). La actividad empresarial es muy estimada tanto en ALC como en los países miembros de la OCDE: casi siete de cada diez jóvenes creen que los emprendedores que triunfan adquieren un alto estatus social en su país (GEM, 2016).

La actividad empresarial de los jóvenes en ALC se caracteriza por la coexistencia de pocos emprendedores de alto crecimiento y muchos emprendedores de subsistencia. A pesar de tener motivaciones y actitudes parecidas hacia el emprendimiento en ALC y en los países de la OCDE, la iniciativa empresarial de los jóvenes en ALC está íntimamente asociada con la estructura de los mercados laborales y el tejido empresarial en la región. Los jóvenes emprendedores latinoamericanos tienden a ser trabajadores por cuenta

propia, de estrato socioeconómico más desfavorecido, y con bajos niveles de educación. De hecho, la proporción de emprendedores de subsistencia entre los trabajadores jóvenes de América Latina es grande. La prevalencia de trabajadores por cuenta propia entre los jóvenes (16%) es casi tres veces mayor que en la OCDE (6%); solo 13% de los emprendedores jóvenes de la región tienen educación superior, en comparación con 33% en las economías de la OCDE. Más aún, la motivación de la iniciativa empresarial en la región no es la misma: la proporción de jóvenes que inician un negocio por necesidad (p. ej., porque no hay mejores opciones laborales) es, en promedio, mayor (26%) que en los países de la OCDE (16%), con diferencias considerables entre unos países y otros (Gráfico 1.8).

Gráfico 1.8. Motivación para el emprendimiento en países de América Latina y el Caribe, y de la OCDE, 2015



Nota: El promedio de ALC incluye a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con información de la base de datos Global Entrepreneurship Monitor 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419640>

Los ecosistemas de actividad empresarial para emprendedores de alto crecimiento se desarrollan con rapidez en América Latina, pero aún son incipientes. El gasto público en programas de emprendimiento en la región todavía es escaso (0.04% del PIB), aún si se compara solo con el gasto en incentivos para *start-ups* y creación de empleos en países de la OCDE (0.07% del PIB). A pesar de la ralentización económica de la región, el panorama para las *start-ups* es alentador (OCDE, 2016a). Muchos países de la región han consolidado su apoyo institucional a estas nuevas empresas, y han entrado en escena nuevos actores. Junto con los gobiernos nacionales y la academia, el papel de los gobiernos locales y las ciudades en el fomento de los ecosistemas de emprendimiento es notable, como lo muestra Ruta N en Medellín (Colombia), y los programas regionales de *Start-Up Chile* en Valparaíso y Concepción. Además, la participación del sector privado va en aumento, no sólo desde la perspectiva del financiamiento y la inversión, sino mediante nuevos actores que fomentan la propagación de actividades innovadoras de emprendimiento. Las asociaciones comerciales han adoptado nuevas formas de colaboración e intercambio para apoyar nuevas empresas. La Asociación de *Start-ups* de Campinas, en Brasil, varios parques de emprendimiento en Colombia o el Centro Iberoamericano de Emprendimiento e Innovación, en Costa Rica, son buenos ejemplos. Las prácticas de negocios compartidos e innovación abierta para empresas grandes también se han vuelto cada vez más comunes en la región.

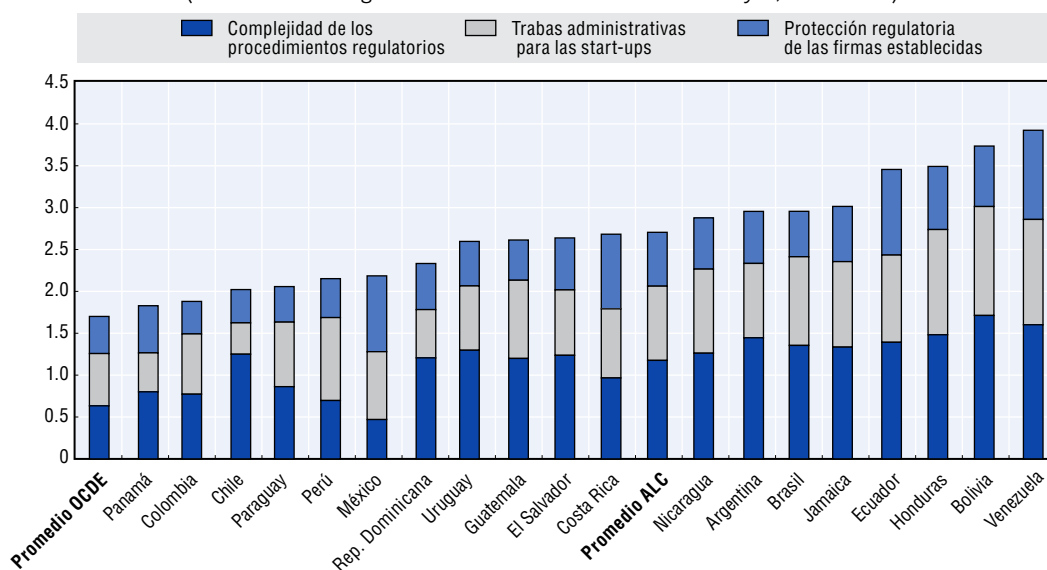
Los obstáculos a la iniciativa emprendedora en ALC son, en promedio, mayores que en otras economías emergentes y en la OCDE, pese a los avances recientes. Tanto

los emprendedores jóvenes de subsistencia como los de alto crecimiento enfrentan retos para acceder a instrumentos de financiamiento, generar capacidades, crear redes empresariales y una cultura de emprendimiento, acceder a nuevos mercados y superar los obstáculos regulatorios, en mayor medida que los emprendedores adultos. Los países de ALC han intentado afrontar estos retos y adaptar sus políticas a las necesidades de los emprendedores jóvenes.

Los emprendedores de alto crecimiento tienen acceso a instrumentos de financiamiento en las etapas iniciales, pero estos instrumentos desaparecen a medida que los negocios crecen, lo que afecta críticamente a su capacidad de madurar. El acceso al financiamiento sigue siendo una restricción crítica para que los emprendedores jóvenes de América Latina puedan hacer crecer sus negocios, tal como ocurre en la OCDE. Aunque el crédito y el capital inicial y de primeras etapas siguen siendo importantes fuentes de financiamiento, hoy se dispone de un espectro más amplio de instrumentos que se ajustan a las diversas necesidades de los emprendedores de la región. Entre ellos están el financiamiento basado en activos (es decir, factoraje), aportes alternativos como el microfinanciamiento colectivo (*crowdfunding*), instrumentos híbridos y el financiamiento por acciones. En el caso de los negocios nuevos en América Latina, el apoyo financiero se moviliza con rapidez en las primeras etapas (como ocurre con el *Servicio de Cooperación Técnica —Sercotec—* en Chile y *Red Empezar* en Uruguay). Además de los instrumentos, los programas de emprendimiento juvenil con un componente de educación financiera han demostrado su eficacia. A medida que los negocios crecen, desaparecen los instrumentos de apoyo, lo que afecta a la capacidad de maduración de estos emprendimientos.

**Gráfico 1.9. Obstáculos a la iniciativa empresarial en economías de América Latina y de la OCDE**

(escala del 0 al 6: grado de restrictividad de menor a mayor, hacia 2013)



Nota: Información preliminar del Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante, "Bolivia"), Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela (en adelante, "Venezuela"). El indicador refleja el estado de la legislación de todos los países en 2013, con excepción de Uruguay (2014), Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela (2015).

Fuentes: OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países menos Brasil, Chile y México; OECD Product Market Regulation Database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419687>

La integración de los emprendedores jóvenes de América Latina a cadenas globales de valor aún es limitada, y las cargas administrativas constituyen obstáculos adicionales. Los jóvenes emprendedores latinoamericanos están menos integrados a

las redes de producción mundiales que sus equivalentes de la OCDE. La proporción de emprendedores jóvenes de la región que reportan por lo menos una cuarta parte de sus utilidades provenientes de clientes internacionales (10%) equivale a la mitad del promedio de la OCDE (21%). Por otra parte, las cargas administrativas de los negocios nuevos (p. ej., el número de trámites a realizar y dependencias a las que acudir para registrar una empresa) son un 42% mayor que en el país medio de la OCDE (Gráfico 1.9). De hecho, el avance de las reformas estructurales en este frente puede tener un efecto considerable en el desempeño económico: una mejora de 10% en el índice de obstáculos a la iniciativa empresarial podría representar un crecimiento de la productividad de 0.3% (OCDE, 2015b). Países como Chile y México han logrado avances considerables simplificando los trámites para abrir negocios con la *Ley de empresas en un día*. De manera similar, en la mayoría de los países hay margen para incrementar el acceso de los emprendedores jóvenes a los instrumentos disponibles. Los obstáculos internos para ofrecer estos instrumentos (p. ej., límites al capital semilla y a las subvenciones debido a la mayor tasa de impago de préstamos entre los negocios nuevos) podrían cambiarse.

Los programas de emprendimiento que ofrecen a los jóvenes capacitación en dirección y administración de empresas, así como servicios de asesoramiento y orientación, son los que muestran mejores resultados en ALC. Las evaluaciones de impacto existentes también muestran que los mecanismos de apoyo financiero tienen una eficacia más limitada (Cuadro 1.2). Por otra parte, los programas financiados públicamente en la región resultan eficaces, sin que sus resultados dependan de que la prestación de los servicios sea pública o privada. Un enfoque integral de apoyo al emprendimiento que comprenda capacitación, financiamiento y asesoramiento tiene resultados más eficaces. Fortalecer estos componentes y darles suficiente flexibilidad durante la aplicación puede mejorar considerablemente la eficacia de los programas y tener beneficios a largo plazo.

Cuadro 1.2. Componentes y resultados de los programas de emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe

	Resultados principales			Resultados secundarios		
	Autoempleo	Formalización	Ingresos	Creación de empresa	Bienestar psicosocial	Desigualdad territorial
<b>Componentes</b>	<b>Capacitación empresarial</b>					
	Técnico y vocacional	●	●	●	●	●
	Capacitación para la gestión empresarial	●	●	●	●	●
	Capacitación financiera				●	●
	<b>Financiamiento</b>					
	Crédito para empresas o préstamos al consumidor			●	●	●
	Subvenciones en especie y en efectivo				●	●
	Acceso a productos financieros			●	●	●
	<b>Asesoramiento</b>					
	Tutoría empresarial	●	●	●	●	●
	Apoyo psicosocial	●	●	●	●	●
	Arreglos para asesoramiento y consultoría in situ		●	●	●	●
	<b>Otros</b>					
Apoyo a la búsqueda de empleo	●		●	●	●	
Escuela+experiencia profesional	●	●		●	●	
Para el autoempleo		●	●	●	●	
<b>Mecanismos</b>	<b>Basado en la demanda</b>					
		●	●	●	●	●
	<b>Basado en la oferta</b>					
		●	●	●	●	●
	<b>Financiado públicamente</b>					
<b>Provisión de servicios</b>						
Pública	●		●	●	●	
Privada	●		●	●	●	

Nota: ● Efectivo, ● Neutral dado resultados mixtos, ● No efectivo.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en evaluaciones de programas de emprendimiento (cuadro 5.A2.3).

*Invertir en competencias y emprendimiento también significa comprender las tendencias actuales y futuras en estos ámbitos y dar oportunidades a los jóvenes para ser partícipes de los cambios sociales, políticos y económicos del futuro.*

Los cambios tecnológicos y demográficos, junto con la globalización, han puesto en marcha grandes transformaciones políticas y sociales que repercuten en el mundo laboral, las ciudades en que los jóvenes vivirán y la manera en que los jóvenes latinoamericanos participan en la política. La penetración creciente de las tecnologías de la información y la comunicación, la inteligencia artificial, el *big data*, el poder cada vez mayor de la informática o el *Internet de las cosas* están transformando el estilo de vida de los jóvenes.

Cuando sean adultos, los jóvenes de la región de ALC enfrentarán un mundo laboral diferente al de hoy, pues el empleo se irá desplazando de la manufactura y la construcción hacia servicios como el comercio, la compraventa al por mayor, y la información y las comunicaciones (FEM, 2016). El cambio tecnológico, principal motor de estas tendencias, ha creado una ola de transformaciones consideradas por muchos como “la cuarta revolución industrial”. Las repercusiones del cambio tecnológico en la creación y destrucción neta de empleos son muy inciertas. Alrededor de 9% de los empleos en la OCDE podrían automatizarse (Arntz et al., 2016). En América Latina, menos de 2% de los empleos (3.4 millones) podrían perderse antes de 2030, pero con un viraje considerable desde los sectores tradicionales, como las manufacturas y la construcción, a los servicios innovadores (FEM, 2016). América Latina debe estar preparada para este cambio. En una región con grandes desigualdades y una abundancia relativa de competencias de nivel medio (más susceptibles de automatización), la destrucción de empleos podría ser grande, y las desigualdades quizá se amplíen. Para que los jóvenes puedan beneficiarse de las oportunidades de la economía digital será esencial que se disponga de un acceso creciente a redes de banda ancha en la región. Esto implica elaborar estrategias digitales a nivel nacional, aumentar la distribución de la infraestructura y fortalecer la accesibilidad y asequibilidad de los servicios de banda ancha (OCDE/BID, 2016).

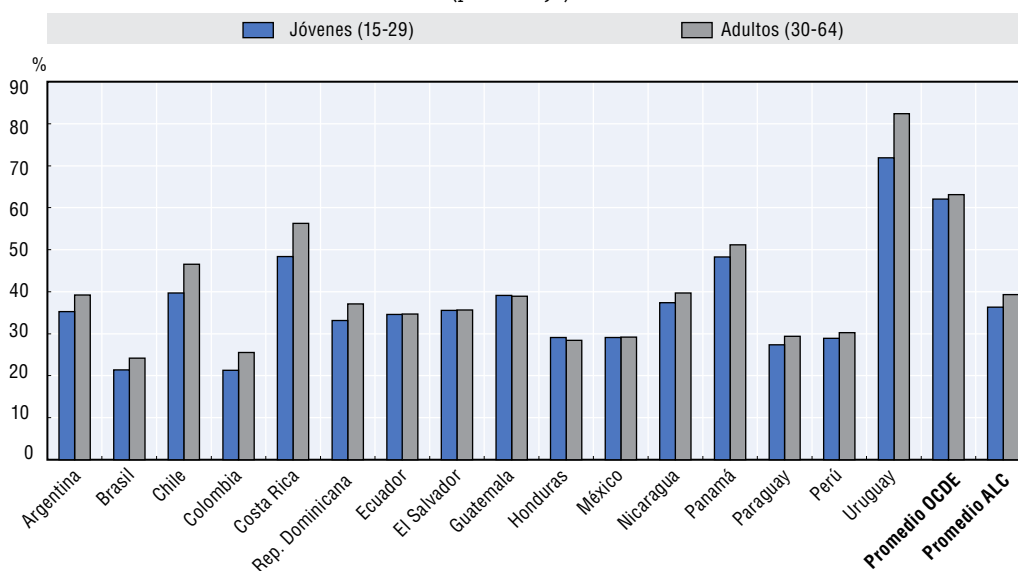
**Es probable que surjan nuevos empleos que incluyan tareas complejas que requieran competencias genuinamente humanas; de ahí que las políticas de capacitación laboral deban anticiparse y adaptarse a las nuevas demandas.** A medida que la distribución de tareas entre personas y máquinas evolucione (y los humanos realicen tareas que les son más propias y exclusivas), las empresas necesitarán trabajadores capacitados para trabajar con nueva información y resolver problemas no estructurados. Las competencias cognitivas generales, en sistemas y en solución de problemas complejos serán más valiosas a medida que disminuya la importancia relativa de las tareas manuales y cognitivas rutinarias. El impacto futuro de esta evolución sobre el empleo vendrá determinado por las características específicas de los países y regiones y por la capacidad de elaborar y aplicar políticas de educación y competencias para adaptarse al cambio. Las políticas para dotar a los jóvenes de competencias fundacionales y genéricas para favorecer la movilidad laboral y la adaptabilidad al cambio, así como los mecanismos para anticiparse a la demanda de competencias, serán elementos decisivos para sacar el mayor provecho de las oportunidades que están emergiendo.

**Los jóvenes tienen el potencial y las posibilidades tecnológicas para promover ciudades más inteligentes y sostenibles en la región.** En 2050 los jóvenes de ALC vivirán en una región donde nueve de cada diez habitantes serán población urbana (ONU, 2014). Los jóvenes representan una oportunidad única, ya que están más conectados y capacitados para el uso de la tecnología que ninguna otra generación anterior; continuar fortaleciendo las competencias y el conocimiento tecnológico de los jóvenes, al tiempo que se fomenta su capacidad de innovación, contribuirá a desarrollar ciudades más

eficientes e inteligentes. Asimismo, los jóvenes pueden desempeñar un papel decisivo en la transformación de las ciudades para que sigan un desarrollo verde hacia entornos de vida más sostenibles e incluyentes. En varias ciudades de América Latina están apareciendo algunas iniciativas en esta dirección, en especial mediante el uso de nuevas tecnologías (p. ej., la geolocalización o aplicaciones de telefonía móvil). Entre estas se incluyen aplicaciones para mejorar la infraestructura de transporte en Ecuador y Perú mediante análisis de viabilidad y cálculos de la demanda, aumentar la seguridad de los ciudadanos en México, optimizar las adquisiciones públicas en Colombia y fomentar el turismo sostenible en Chile.

Los jóvenes también usan las nuevas tecnologías para expresar y organizar sus demandas y movilizaciones sociales. La incapacidad de las instituciones políticas actuales de responder satisfactoriamente a las demandas sociales ha promovido un mayor número de movilizaciones sociales y una pérdida de confianza ciudadana (Bianchi, 2016). En 2014, solo un 36% de los jóvenes latinoamericanos expresaron confianza en la transparencia de los resultados electorales. Esta proporción es menor que la de los adultos (39%) y mucho menor que el promedio de la OCDE (62%) (Gráfico 1.10). Por otra parte, la madurez y la consolidación de la sociedad civil en América Latina también han impulsado la movilización social. Los movimientos de protesta en años recientes nacieron y se propagaron a través de las redes sociales, y ayudaron a que se unieran fuerzas para luchar contra la desigualdad y la violencia urbana, o para defender los derechos de género, entre otros. Estas plataformas sirven como alternativas a la política tradicional y atraen a muchos jóvenes que han perdido la confianza en las actuales instituciones políticas.

Gráfico 1.10. Jóvenes y adultos que expresan confianza en las elecciones en América Latina y en la OCDE, 2014  
(porcentaje)



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en Gallup World Monitor, 2015.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418778>

**Las competencias y el emprendimiento pueden empoderar a los jóvenes como actores sociales, políticos y económicos**

Las políticas de competencias y emprendimiento deben ser sólidas y flexibles para aprovechar las tendencias futuras de manera proactiva. Las políticas deben equipar a los jóvenes con herramientas a la medida de sus necesidades para participar y transformar los entornos cambiantes en que viven. Las repercusiones que las transformaciones actuales tendrán sobre los empleos, las ciudades y las políticas dependerán en gran parte de la estructura económica de los países, de la oferta disponible de competencias, del marco institucional, y de la capacidad de aplicar políticas que se adapten al cambio.

La inversión en competencias y emprendimiento debe realizarse dentro de un marco fiscal creíble. La actual desaceleración económica y los estímulos económicos de años anteriores han debilitado la situación fiscal de casi todas las economías latinoamericanas. En este complicado escenario, las economías de la región deben reconstruir el espacio fiscal sin dejar de proteger las inversiones estratégicas que podrían promover el crecimiento tanto a largo plazo (incluido un impulso al capital físico, humano y tecnológico) como a corto plazo. Las economías con escasos ingresos tributarios deben emprender reformas fiscales estructurales para aumentarlos. Las que tienen grandes niveles de deuda e impuestos deben modificar la asignación del gasto hacia la inversión pública y las competencias. Y las economías con escaso nivel de deuda deben acudir a los mercados en busca de financiamiento.

Mejorar las competencias de los jóvenes latinoamericanos implica fortalecer la cobertura y la calidad del sistema educativo y promover políticas de mejora continua e integral de competencias. Se espera que las reformas más amplias del sistema educativo aumenten el acceso a la educación primaria, secundaria y superior, y mejoren su calidad y pertinencia. Mientras lo hacen, otras políticas alternativas de capital humano como los programas de capacitación laboral e inclusión productiva deben dar apoyo a la generación actual de jóvenes poco calificados y ofrecer a los adultos del futuro opciones de capacitación laboral. Los planes de estudios del sistema educativo y los programas de capacitación laboral deben dotar a los jóvenes de competencias técnicas para la inclusión productiva y competencias básicas o fundacionales, que son decisivas durante toda la vida para impulsar la movilidad y adaptabilidad a las cambiantes condiciones externas. Se trata de competencias decisivas que sientan una base para que los individuos adquieran conocimientos nuevos y se adapten a nuevas tareas. Por otra parte, tanto la educación tradicional como la técnica y vocacional (incluidos los programas de formación de competencias para jóvenes que dejaron la escuela secundaria) deben responder mejor a las necesidades del mercado y ofrecer canales más amplios para la participación del sector empresarial en el desarrollo del contenido de los planes de estudios. Los esfuerzos para fortalecer las competencias demandadas hoy y en el futuro tienen que optimizarse y coordinarse con el sector privado.

Combinar la enseñanza en las aulas con la capacitación laboral práctica y con otras políticas activas del mercado laboral que proporcionan formación, ayuda a preparar mejor a los estudiantes para el mundo del trabajo. La educación dual tanto en habilidades interpersonales como competencias técnicas es fundamental, no solo en el ámbito de la educación y formación técnica y vocacional, tanto en enseñanza secundaria como en la superior, sino también en la educación académica, para ofrecer a los estudiantes mejores perspectivas de empleo.

Los países necesitan mecanismos eficientes de recogida de información acerca de las competencias de las personas y las demandadas por el sector productivo, para elaborar estrategias nacionales de mejoramiento de competencias. Esta información los ayudaría a identificar las brechas de competencias, y planear cuáles se necesitarán en el futuro



para aumentar la productividad y la competitividad. La falta de datos comparables a nivel nacional obstaculiza la capacidad de los gobiernos para elaborar soluciones de políticas públicas que atiendan el actual desajuste entre oferta y demanda de competencias.

**Los países de América Latina y el Caribe necesitan además ir más allá y definir estrategias a largo plazo para identificar y promover nuevos ámbitos de conocimiento, como por ejemplo los ligados al desarrollo de la economía digital.** Para ello, es esencial fomentar las asociaciones público-privadas que permitan identificar las áreas de conocimiento emergentes, así como las capacidades que serán necesarias en el futuro.

**Es necesario adoptar un enfoque de las políticas de emprendimiento que incluya instrumentos diversos, para apoyar al mismo tiempo el aumento de la productividad y la equidad.** El apoyo al emprendimiento debe ser amplio y multidimensional. Para ello hay que ir más allá del microcrédito, y ayudar a los emprendedores a superar las diferentes barreras que enfrentan. Esto incluye adoptar instrumentos de financiamiento hechos a la medida de las necesidades de los emprendedores jóvenes, con requisitos más flexibles de historial crediticio, garantías y riesgos. Las instituciones financieras públicas pueden intervenir flexibilizando los instrumentos financieros para los jóvenes, tanto por medio del crédito como de nuevos instrumentos. En el caso de las nuevas empresas en América Latina, los inversionistas ángeles y el capital de riesgo son todavía nacientes, y las políticas públicas pueden conceder a los inversionistas mayores incentivos para participar en etapas posteriores del desarrollo de las empresas.

**Reducir los obstáculos regulatorios y fortalecer los vínculos entre los emprendedores jóvenes y las redes de negocios puede ayudar a la iniciativa empresarial de alto crecimiento.** El acceso a redes empresariales y el rendimiento de las empresas están íntimamente relacionados. Reducen las asimetrías de información y brindan la posibilidad de acceso a nuevos mercados, además de poner a los emprendedores jóvenes en contacto con otros más experimentados. Reforzar los programas de mentoría y asesoramiento, como muestran las recientes evaluaciones, puede resultar eficaz. Adaptar las iniciativas emergentes que ponen en contacto a los emprendedores con redes empresariales internacionales también puede generar sinergias en las comunidades de emprendedores jóvenes. Las asociaciones regionales de emprendedores y las plataformas regionales de financiamiento pueden ayudar a los emprendedores jóvenes a integrarse a redes de producción mundiales.

**Fortalecer los programas que promueven la capacitación en administración empresarial ayuda a los emprendedores jóvenes a adquirir las competencias necesarias para desarrollar empresas de alto crecimiento.** Los programas de emprendimiento que combinan la capacitación, el financiamiento y el asesoramiento producen mejores resultados. Incorporar una perspectiva juvenil a las iniciativas empresariales de la región garantizará que estos instrumentos se elaboren a la medida de este segmento de la población.

**Es fundamental integrar una perspectiva de género a todas las políticas para los jóvenes.** Las políticas pueden ayudar a igualar las oportunidades entre hombres y mujeres (jóvenes) de alcanzar plenamente su potencial. Las becas que ayudan a las jóvenes a no dejar la escuela y dan incentivos a estudiar en campos académicos con mayores retribuciones en el mercado laboral, como las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (STEM), son decisivas. Los servicios de guardería infantil asequibles y de buena calidad, la ayuda financiera y los métodos de enseñanza sin discriminación de género pueden ayudar a las jóvenes que no tienen trabajo, no estudian, ni reciben capacitación, en su tránsito a la educación superior y al empleo. Mejorar el emprendimiento de las jóvenes implica ofrecerles apoyo financiero cuando les falta experiencia o

garantías, y expandir el apoyo empresarial a sectores en los que las mujeres están más concentradas y tienen menores tasas de supervivencia (p. ej., manufacturas).

**Los países de ALC debe hacer uso sistemático de las evaluaciones de los programas de capacitación y emprendimiento de los jóvenes para identificar los componentes más eficaces.** Aun con los avances realizados, pocos programas se evalúan apropiadamente. Las evaluaciones deben incorporarse desde la fase de elaboración del programa para que sean eficaces. Más aún, las actuales evaluaciones de programas de emprendimiento no evalúan ni su impacto social ni su rendimiento en cuanto a supervivencia de los negocios o su alcance internacional. Adoptar evaluaciones sistemáticas de resultados por grupo, en particular relacionadas con el género y el origen étnico, también es importante. Las evaluaciones no solo deben examinar la eficiencia y la rentabilidad de los programas, sino considerar las pérdidas por la asignación ineficiente de recursos (p. ej., apoyar a un empresario que habría tenido el mismo desempeño sin apoyo) y los efectos de desplazamiento (p. ej., cuando apoyar a un emprendedor lleva a otro a la quiebra). En suma, las evaluaciones han de ser un elemento central que acompañe a los programas, para mejorar su eficacia y así incrementar su impacto sobre la productividad y la equidad.

## Referencias

- Aedo, C., e I. Walker (2012), *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*, Directions in Development, Human Development, Grupo del Banco Mundial, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2236> License: CC BY 3.0 IGO.
- Arntz, M., T. Gregory y U. Zierahn (2016), "The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 189, OECD Publishing, París.
- Alberola, E., I. Kataryniuk, A. Melguizo, y R. Orozco (2016), "Fiscal policy and the cycle in Latin America: The role of financing conditions and fiscal rules", *BIS Working Papers*, núm. 543, Banco de Pagos Internacionales, Basilea, <http://www.bis.org/publ/work543.pdf>.
- Banco Mundial (2013), *Shifting gears to accelerate shared prosperity in Latin America and Caribbean*. Latin America and the Caribbean poverty and labor brief. Washington, DC; Banco Mundial.
- Bianchi, M. (2016) "Youth and the new political paradigm in Latin America" OECD Development Centre Working Paper.
- CAF (2013), *Emprendimientos en América Latina. Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*, Corporación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas, Reporte de Economía y Desarrollo RED 2013, Bogotá.
- Cavallo, E., y T. Serebrisky (2016), *Saving for Development: How Latin America and the Caribbean Can Save More and Better*, Serie Development in the Americas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, y Palgrave Macmillan, Nueva York.
- CEDLAS y Banco Mundial (2016), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean* (<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>), (consultado el 30 de agosto de 2016).
- CEPAL (2016), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016: The 2030 Agenda for Sustainable Development and the Challenges of Financing for Development*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Cerutti, P., E. Crivellaro y L. De Sousa (en preparación), "Returns to STEM education in Latin America", *OECD Development Centre Working Papers*, OECD Publishing, París.
- De Hoyos, R., et al. (2016), *Out of School and Out of Work: Risks and Opportunities for Latin America's Ninis*, Banco Mundial, Washington, DC.
- FEM (2016), "The future of jobs: Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution", *Global Challenge Insight Report*, Foro Económico Mundial, Ginebra.
- FMI (2016), *World Economic Outlook. Too Slow for Too Long*, Abril, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Gasparini, L., G. Cruces y L. Tornarrolli (2016), "Chronicle of a deceleration foretold: Income inequality in Latin America in the 2010s", *CEDLAS Working Papers*, núm. 198, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- GEM (2016), *Global Entrepreneurship Monitor* (base de datos), [www.gemconsortium.org/data](http://www.gemconsortium.org/data) (consultado el 20 de agosto de 2016).
- Kluge, J., et al. (en preparación), *Interventions to Improve the Labour Market Outcomes of Youth: A Systematic Review of Training, Entrepreneurship Promotion, Employment Services and Subsidized Employment Interventions*, The Campbell Collaboration, Oslo.
- Manpower Group (2015), *Talent Shortage Survey Research Results*, Milwaukee.
- Melguizo, A., y J. R. Perea (2016), "Skill gaps in emerging economies: An empirical analysis", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 329, OECD Publishing, París.
- OCDE (en preparación), *Youth Well-Being: Towards an Inclusive Agenda. A Toolkit for Evidence-based Policy Making*, Centro de Desarrollo de la OCDE, OECD Publishing, París, y Comisión Europea, Bruselas.
- OCDE (2015a), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OCDE (2015b), *Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2015-en>.
- OCDE (2016a), *The Productivity-Inclusiveness Nexus: Preliminary version*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258303-en>.
- OCDE (2016b), *A Skills Beyond School Review of Peru*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en>.
- OCDE (2016c), *OECD Economic Outlook*, vol. 2016/1, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2016-1-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2016-1-en). OCDE (2016d), *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>.

- OCDE/BID (2016), *Broadband Policies for Latin America and the Caribbean: A Digital Economy Toolkit*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251823-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Latin American Economic Outlook 2016: Towards A New Partnership with China*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>.
- OIT (2016), *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- ONU (2014), *World Urbanization Prospects, 2014 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Pagés, C. (2010), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up, Serie Development in the Americas*, Palgrave Macmillan, Nueva York, y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- PNUD (2016), *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean Multidimensional Progress: Well-being Beyond Income*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.
- Powell, A. (2016), "Time to act: Latin America and the Caribbean facing strong challenges", *2016 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.



## Capítulo 2

# Perspectivas macroeconómicas para América Latina y el Caribe

América Latina debe volver a una senda de crecimiento económico sólido e inclusivo. La prolongada desaceleración económica de la región confirma que el crecimiento potencial es más débil de lo previsto. Esta evolución pondrá a prueba la fortaleza del progreso socioeconómico logrado durante la pasada década, especialmente en lo que se refiere a la notable reducción de los niveles de pobreza y la emergencia de una clase media. El presente capítulo analiza las perspectivas de crecimiento de América Latina en un entorno internacional más exigente y explora sus consecuencias sobre los mercados laborales y los indicadores socioeconómicos clave de la región, tales como pobreza y desigualdad. Además, analiza las opciones de política económica enfocándose sobre la inversión en infraestructuras y competencias para estimular el crecimiento inclusivo dentro de un marco fiscal creíble y sostenible.

## Introducción

Los vientos favorables que impulsaron el crecimiento económico de América Latina y el Caribe (ALC) han desaparecido. El crecimiento de la demanda global es lento, el financiamiento es cada vez más caro y volátil, el comercio se ha ralentizado de forma importante desde 2007 y los precios de las materias primas están muy por debajo de los altos niveles alcanzados durante la década pasada. No se espera que estas tendencias se reviertan próximamente, ya que se no se prevé un repunte significativo del crecimiento global en el corto plazo.

Después de cinco años de desaceleración económica, en 2015 la actividad en la región entró en terreno negativo. Se prevé que el producto se contraiga de nuevo en 2016 (entre -0.5% y -1% según diferentes proyecciones) con una modesta recuperación prevista para 2017. La fuerte contracción económica esperada en Brasil y Venezuela, países que representan casi el 45% del producto interior bruto (PIB) de ALC, explica en gran medida el resultado agregado de la región.

Existe un claro contraste entre la posición cíclica de los países de América Latina ("Américas Latinas" como se las denominó en ediciones anteriores del informe *Perspectivas Económicas de América Latina*), pero las diferencias son menores en el largo plazo. Las proyecciones económicas en el corto plazo muestran un panorama más complicado para los exportadores netos de materias primas en América del Sur, en concreto para aquellos con marcos políticos más débiles, que para México, Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, el grueso de la evidencia apunta hacia el deterioro del crecimiento potencial en la mayoría de países de ALC (OCDE/CAF/CEPAL, 2015; Aravena, López y Pineda, 2016; FMI, 2016; Recuadro 2.3).

La debilidad económica está comenzando a tener un impacto en los mercados laborales, lo que puede afectar de manera duradera la igualdad, la pobreza y el bienestar (ver Anexo 2.A.1). En promedio, las tasas de desempleo están aumentando, la calidad de los empleos se está deteriorando y el crecimiento de los salarios y la formalidad se han estancado. Los jóvenes y las mujeres han sido particularmente afectados desde la desaceleración económica de 2011.

La heterogeneidad existente entre los países descarta la posibilidad de un único enfoque macro para todos ellos. Sin embargo, todos los países se beneficiarían de políticas públicas que estimulen la productividad y el crecimiento potencial, lo que demanda políticas activas que favorezcan el crecimiento inclusivo con una visión de largo plazo. Políticas públicas para impulsar el capital físico y humano, al tiempo que se refuerza la situación fiscal y se mejoran las condiciones financieras, son imprescindibles.

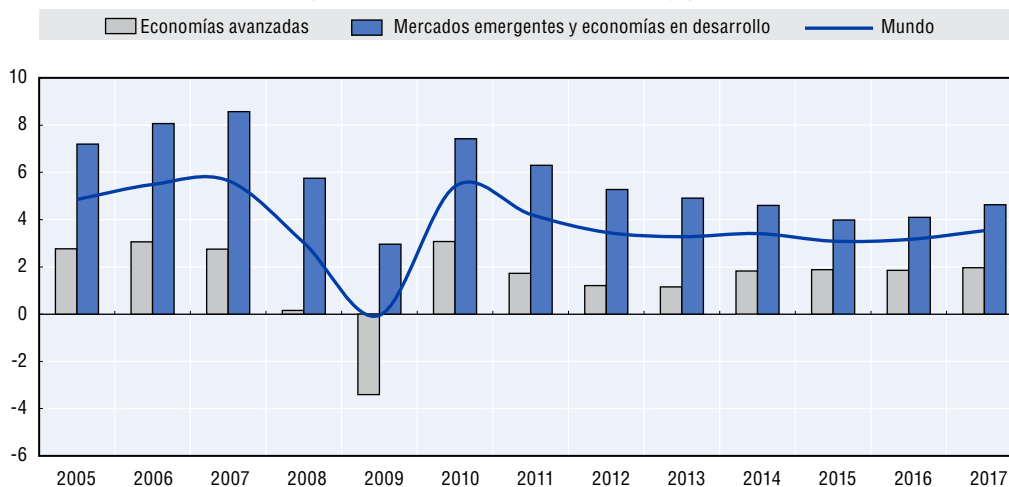
## Un contexto mundial apático a corto plazo

El crecimiento económico global sigue siendo lento, y el período prolongado de bajo crecimiento ha dado lugar a la profecía autocumplida de la "trampa del crecimiento débil" (OCDE, 2016a). Los mercados financieros están relativamente inestables, marcados por episodios de búsqueda o de reducción de riesgos que aumentan la volatilidad de los flujos de capital dirigidos hacia las economías emergentes, y que afectan sobre todo a la valoración de sus divisas y valores. Por su parte, los mercados de materias primas han sufrido el impacto de un crecimiento global débil y – en el caso del petróleo – del exceso de oferta en el mercado.

## El crecimiento global se está estabilizando a un ritmo demasiado lento

El crecimiento global parece estar estabilizándose alrededor de un modesto 3% (FMI, 2016; OCDE, 2016a), aunque con diferencias entre las regiones. La recuperación experimentada por las economías desarrolladas es todavía frágil, mientras que la mayoría de economías emergentes está sufriendo una desaceleración. No obstante, los mercados emergentes todavía representan el grueso del crecimiento global (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Perspectivas de crecimiento económico por grupos de economías  
(crecimiento anual del PIB, porcentaje)



Fuente: FMI (2016), Perspectivas de la Economía Mundial, abril.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418783>

La economía de los Estados Unidos continúa creciendo a un ritmo moderado, apoyada por mercados laborales más sólidos, la recuperación del sector inmobiliario y el crédito al sector privado. En 2015 la apreciación del dólar estadounidense afectó negativamente a las exportaciones de productos manufacturados e industriales, aunque no tanto como para descarrilar el crecimiento. La actividad económica se debilitó durante el primer trimestre de 2016, sobre todo debido a las manufacturas y a la baja inversión en minería y exploraciones, mientras que los servicios se mantuvieron fuertes. Una nueva caída de la inversión en el sector de la energía también contribuyó a lastrar el crecimiento del producto. La depreciación del dólar en el segundo trimestre debería suponer un alivio para el sector manufacturero, mientras que la fortaleza del sector servicios debería sostener la actividad en los siguientes trimestres. La recuperación de los precios del petróleo debería evitar un mayor descenso de la inversión en el sector de la energía, en especial entre los productores de esquisto (shale); sin embargo, es posible que ello no afecte al consumo, ya que no se espera que los precios se disparen y las ganancias previas imprevistas por los bajos precios se ahorraron en lugar de gastarse. A medida que el excedente de capacidad se reduce y la economía se aproxima al pleno empleo, los salarios reales van repuntando y la inflación subyacente se aproxima al objetivo de la Reserva Federal (FED, por sus siglas en inglés). Se espera que el crecimiento alcance alrededor del 2% en 2016 y 2017. A pesar de la reciente volatilidad del mercado, se prevé que la FED continuará con su ciclo de ajuste gradual, mediante el aumento de sus tipos de interés de referencia durante los próximos dos años, aunque si el crecimiento flaquea podría moderar su estrategia.



La actividad económica continúa siendo más débil en la Unión Europea y Japón que en los Estados Unidos. Se espera que el Banco Central Europeo (BCE) y el Banco de Japón (BJ) estimulen sus respectivas economías, pero el apoyo fiscal será más bien limitado. La consolidación fiscal de años anteriores tuvo como mínimo el efecto de reducir la necesidad de acometer más recortes a corto plazo. Se espera que la actividad en la Unión Europea continúe con su ritmo lento de recuperación, mientras las condiciones de crédito continúan suavizándose y unos mercados laborales fortalecidos apoyan la demanda interna, lo que compensará en parte la demanda externa debilitada. La reducción de los precios de energía ha ayudado al consumo en la Unión Europea en mayor medida que en los Estados Unidos. Por el lado negativo, la incertidumbre creada por la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea ("Brexit") aumentó la volatilidad del mercado y desalentó las perspectivas de crecimiento tanto para el Reino Unido (RU) como para la Unión Europea (UE), además de aumentar la aversión al riesgo en los mercados globales. En Japón, el reciente fortalecimiento del yen combinado con un debilitamiento de las exportaciones arroja un panorama de crecimiento moderado. Por el lado contrario, la demanda interna será la encargada de sostener la actividad económica, gracias a los estímulos monetarios y fiscales y los bajos precios de la energía.

La actividad en la República Popular China (en lo sucesivo "China") se ralentizó en 2015, conforme a las proyecciones oficiales. Es probable que las políticas de estímulo consigan evitar un aterrizaje brusco a corto plazo, pero con posibles consecuencias (como se anticipó en OCDE/CAF/CEPAL, 2015; OCDE, 2015c). A principios de 2016, la incertidumbre sobre la salud de la economía china precipitó las salidas de capital y aumentó las presiones sobre el renminbi y otros tipos de cambio en las economías emergentes. Sin embargo, la relajación de la política monetaria y los estímulos fiscales comienzan a suponer cierto apoyo para la actividad. La producción industrial y las ventas al por menor tomaron impulso, marcando una cierta estabilización de la actividad durante el segundo trimestre de 2016 que se espera continúe durante el resto del año. El ritmo de las salidas de capital comenzó a ralentizarse alrededor del segundo trimestre, a medida que la confianza sobre la economía mejoró. La reactivación del mercado inmobiliario en China ha jugado un papel importante en la recuperación del país. Desde finales de 2015 las ventas de propiedades residenciales han aumentado gracias a los menores costos hipotecarios y a la eliminación de ciertas restricciones de compra. Este aumento de la demanda ha ayudado a reducir inventarios, aunque todavía queda un exceso de oferta. La inversión total también se está estabilizando, impulsada por una fuerte inversión del sector público mientras que la inversión privada sigue disminuyendo. Los esfuerzos para mantener las tasas de crecimiento altas a corto plazo pueden entrar en conflicto con objetivos de sostenibilidad y provocar riesgos a mediano plazo. El brusco aumento de los precios de la vivienda en las ciudades es motivo de preocupación. Además, la concesión de crédito sobre todo a empresas de titularidad pública (con sobrecapacidad pero acceso más fácil al crédito) en lugar de a empresas privadas más dinámicas (con acceso limitado a los préstamos) podría frenar la productividad y el crecimiento a medio plazo, una vez el estímulo crediticio pierda fuerza. En este sentido, no se puede descartar la aparición de baches en la senda de transición. No obstante, a largo plazo, China es un socio clave para otras regiones emergentes, y en particular para América Latina (véase el Recuadro 2.1).

La situación varía en otras economías emergentes. La expansión económica de la India está retomando impulso, mientras que la Federación Rusa y Brasil están atravesando recesiones profundas y persistentes, lastrando las perspectivas de Europa emergente y de América Latina, respectivamente. En términos generales, los exportadores netos

de materias primas están mostrando unos rendimientos inferiores si se compara con los exportadores de productos manufacturados. La estabilización de China debería proporcionar una base para los precios de las materias primas. Sin embargo, incluso teniendo en cuenta las últimas tendencias, la pérdida de ingresos asociada con la caída de los precios de las materias primas desde niveles máximos continuará afectando al gasto público y privado, debilitando las posibilidades de una sólida recuperación global.

En el escenario base, la economía mundial continuará avanzando a ritmo lento, con los riesgos todavía inclinados a la baja. Los mayores riesgos para el crecimiento global y los mercados financieros serían posibles perturbaciones en el crecimiento de China y la incertidumbre derivada de sucesos políticos o geopolíticos. El estancamiento del crecimiento de los Estados Unidos sería otro factor negativo para la economía mundial. No obstante, los fundamentos parecen relativamente sólidos y la FED actuará con cautela, evitando subir los tipos de interés más rápido de lo necesario para no dificultar la recuperación.

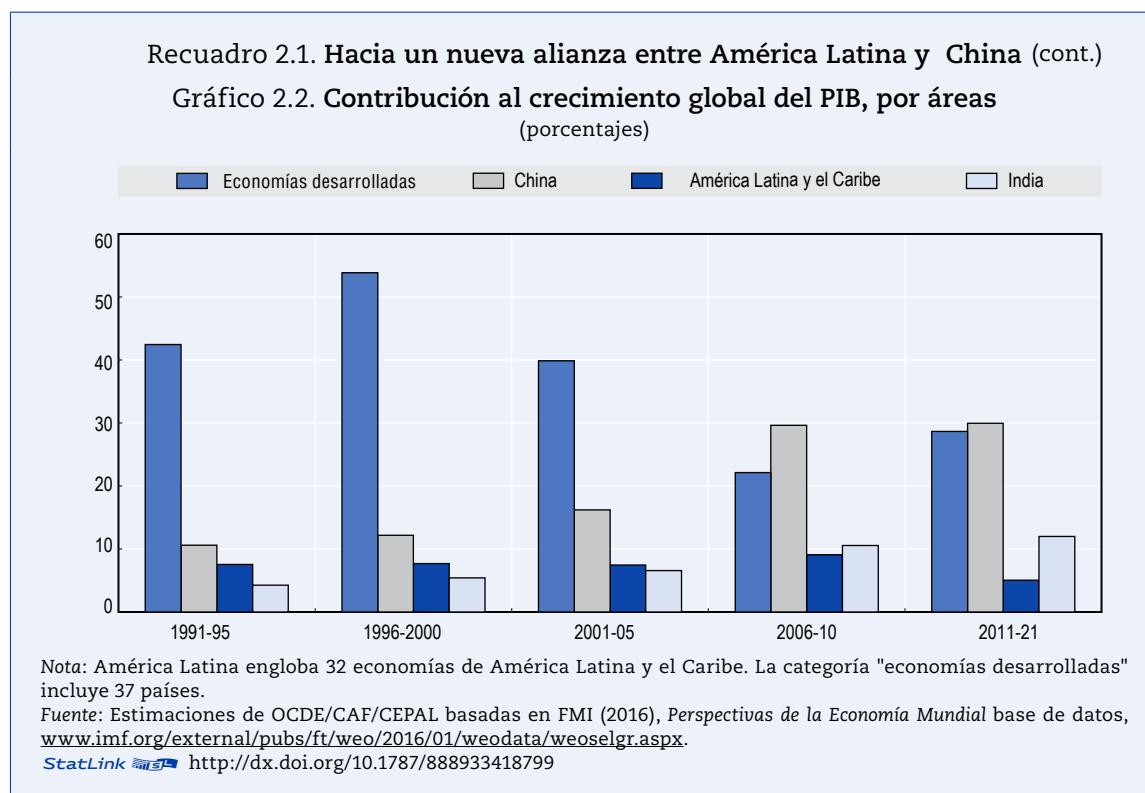
#### Recuadro 2.1. **Hacia una nueva alianza entre América Latina y China**

La desaceleración económica de China, junto con un proceso de reequilibrio que pasa de la inversión al consumo y desde una economía basada en la industria a una economía basada en los servicios, representa a la vez retos y oportunidades para América Latina (OCDE/CAF/CEPAL, 2015).

Estas difíciles transformaciones pueden conllevar la aparición de volatilidad en algunos mercados financieros locales e internacionales. A pesar de ello, las economías latinoamericanas podrían sacar ventaja de una alianza más intensa y mejorada con China. La transformación de China podría no solo estimular el crecimiento en momentos de desaceleración económica en América Latina, sino también ayudar a la región a enfrentar sus retos tradicionales.

Se espera que la contribución de China al crecimiento mundial alcance el 30% en el período 2016-21, una cifra que contrasta con la contribución del 5% de ALC (Gráfico 2.2). Los vínculos comerciales entre América Latina y China se han disparado, convirtiéndose esta en el principal socio comercial de Brasil, Chile y Perú. Los vínculos financieros también han aumentado: Los préstamos chinos destinados a América Latina se han convertido en la fuente más importante de financiación externa (125 mil millones de USD entre 2005 y 2015), superando a otras instituciones financieras internacionales en la región. A esto hay que añadir la inversión directa en infraestructuras (sobre todo en energía y transporte) y la minería.

Para beneficiarse de estas tendencias y enfrentarse a los desafíos que las acompañan, América Latina debería diversificar y modernizar su estructura productiva, así como avanzar en su integración. El cambio de orientación de China hacia el consumo, y sus cambios relacionados con la urbanización y consolidación de su clase media, reducirán la demanda de muchas materias primas (sobre todo de algunos metales y de energía). Sin embargo, dichos cambios abren también oportunidades para las exportaciones latinoamericanas del sector agroalimentario y de servicios. Para aprovechar al máximo estas oportunidades América Latina podría intentar posicionar sus empresas en etapas productivas de mayor valor agregado, incorporando varios tipos de servicios. El financiamiento (inversión y préstamos) continuará impulsando la asociación con China más allá del comercio, pero esta requiere una mejor regulación, mayores capacidades de gobierno para desarrollar proyectos rentables a escala regional, sostenibilidad medioambiental y un mayor compromiso con la transparencia. Por último, los intercambios tecnológicos entre China y América Latina, como los actuales programas de ciencia y tecnología en Argentina, Brasil, Chile y México, son mutuamente beneficiosos.



## Los mercados financieros se están volviendo más volátiles

Las entradas de capital hacia los mercados emergentes están retrocediendo y volviéndose más volátiles. En efecto, las entradas netas de capital hacia economías emergentes alcanzaron un mínimo multianual en 2015. Los mercados asimilaron con calma el incremento previsto de las tasas de interés por parte de la FED en diciembre de 2015. No obstante, los inversores se mostraron nerviosos tras las turbulencias financieras de China a principios de 2016, que tuvieron lugar en medio del deterioro de los fundamentos de otras economías emergentes.

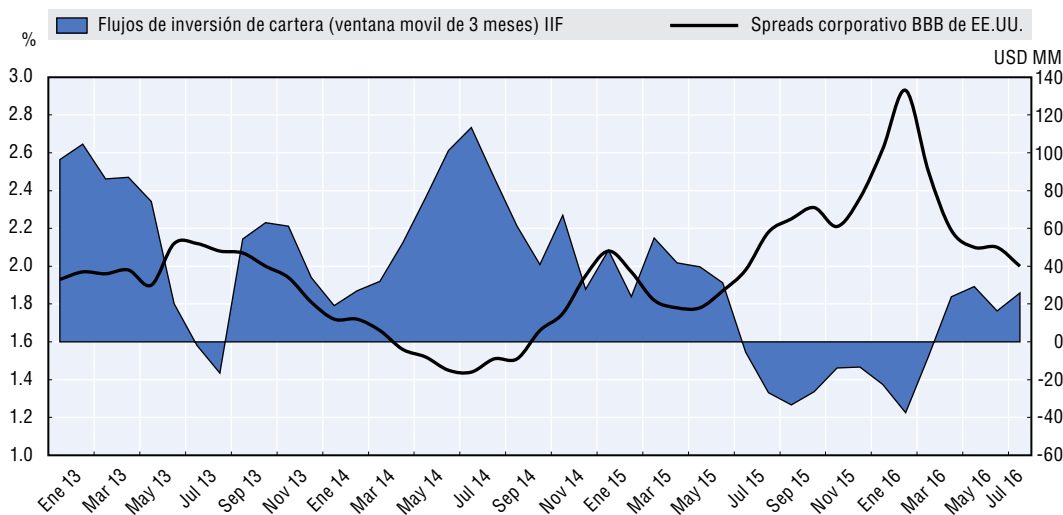
China representó gran parte de las salidas de capital de los mercados emergentes en 2015 y 2016. En cierta medida, más que por la decisión de los agentes de sacar recursos del país, ello fue consecuencia de la reducción del endeudamiento externo. Sin embargo, el resto de economías emergentes se vieron afectadas por las fluctuaciones en la aversión al riesgo. El Gráfico 2.3 muestra cómo los flujos de cartera hacia los mercados emergentes caen a medida que la aversión al riesgo aumenta. Los flujos de capital hacia los mercados emergentes repuntaron de nuevo en el primer trimestre de 2016 a medida que se fueron desvaneciendo los temores sobre un mayor deterioro de la actividad en China.

La volatilidad financiera aumentó de nuevo en el segundo trimestre de 2016 tras el *Brexit*. La libra esterlina se desplomó a su mínimo en 31 años y los mercados internacionales de valores registraron un récord de pérdidas por valor de 3 billones de dólares (estadounidenses) horas después de conocerse el resultado del referéndum. Los mercados de crédito reaccionaron con más calma, ya que la solvencia y los riesgos de contrapartida no eran los causantes del problema, como sí lo fueron en la *crisis de Lehman Brothers*. La volatilidad financiera en los mercados globales ha tenido un impacto en las economías de América Latina, donde los diferenciales de bonos (*spreads*), las divisas y

las bolsas han reflejado las fluctuaciones en la aversión global al riesgo (Recuadro 2.2). La volatilidad ha disminuido y las pérdidas se han ido recuperando en la mayoría de los mercados, con la excepción de los valores bancarios europeos, que continúan en terreno bajista. De hecho, las consecuencias del *Brexit* aún no desaparecen por completo. Estamos en terreno desconocido y el resultado de las negociaciones entre el Reino Unido y la UE será determinante.

Las repercusiones económicas y políticas del *Brexit* a largo plazo son inciertas, un factor que contribuye a la aversión al riesgo. Este trasfondo anuncia una posición más relajada de la política monetaria global; el BCE y el BJ, por ejemplo, podrían suavizar la entrada de capitales, mientras que la FED puede tener menos incentivos para endurecer más su política monetaria en 2016. Entre toda esta incertidumbre, los bajos tipos de interés pueden dar un respiro a los activos de los mercados emergentes, pero las condiciones para las entradas de capital probablemente serán más sombrías.

Gráfico 2.3. Flujos de capital hacia los mercados emergentes y aversión al riesgo



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF basado en FMI (abril 2016) y Bank of America Merrill Lynch.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418804>

### Recuadro 2.2. Los mercados financieros globales y la volatilidad en América Latina y el Caribe

Desde el verano de 2015, varios episodios de carácter interno y externo han generado volatilidad en los mercados financieros de América Latina. Los episodios internos han estado principalmente relacionados con Brasil, tras su rebaja de la calificación crediticia en septiembre de 2015 y el conflicto político que precipitó la apertura del proceso de destitución (*impeachment*) en el primer semestre de 2016 (en medio de una profunda recesión en Brasil y de desaceleración generalizada en América Latina). La rebaja de la calificación por sí misma ya ocasionó importantes salidas de capital a medida que los inversores deshicieron posiciones en activos brasileños que ya no cumplían con sus requisitos de inversión. Entre los episodios externos hay que contar la fuerte volatilidad de los mercados financieros chinos en el verano de 2015 y la devaluación del yuan, combinado con las percepciones variables sobre el momento propicio para que la FED subiera los tipos de interés, lo que finalmente sucedió a mediados de diciembre de 2015. Otros episodios externos incluyen el resultado del referéndum sobre el *Brexit* celebrado el 23 de junio de 2016, en el que los ciudadanos del Reino Unido votaron para abandonar la Unión Europea.

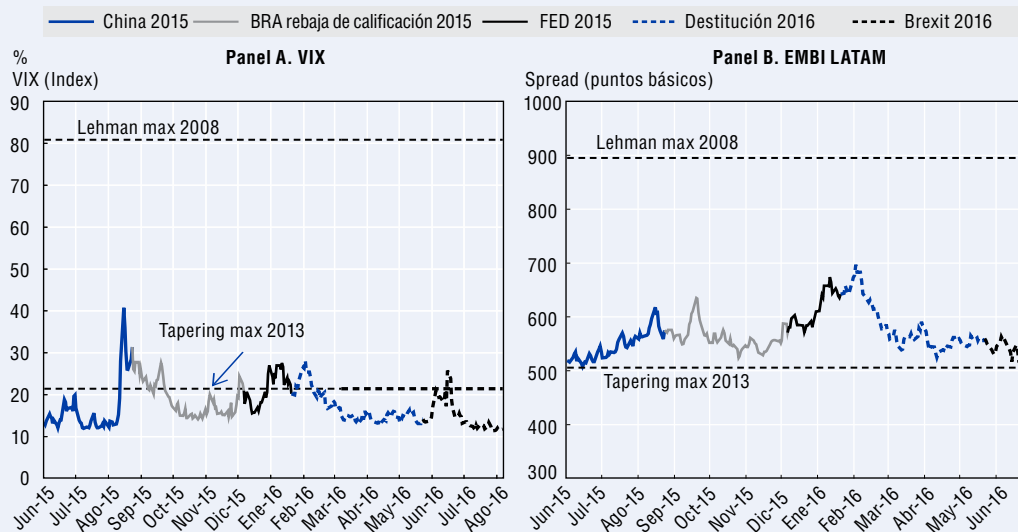
### Recuadro 2.2. Los mercados financieros globales y la volatilidad en América Latina y el Caribe (cont.)

Este recuadro describe la evolución de una selección de indicadores financieros desde el verano de 2015, comparándolos con dos importantes episodios anteriores para América Latina: el anuncio de la FED de retirar la flexibilización cuantitativa en 2013 (episodio de *tapering*) y la crisis financiera de Lehman Brothers en 2008.

Desde Junio de 2015, la volatilidad de los mercados mundiales ha superado varias veces los niveles máximos del episodio de *tapering*, pero sin llegar a los niveles máximos registrados durante la crisis financiera (Lehman Brothers). El Panel A utiliza el Índice VIX –el indicador estándar de la volatilidad del mercado– para mostrar el alcance de la volatilidad desde 2015. El Índice VIX se incrementó considerablemente durante las turbulencias chinas en los mercados financieros locales. De forma similar, en los primeros días del *Brexit*, el Índice VIX alcanzó niveles sustancialmente más altos que durante el episodio de *tapering* de 2013. Sin embargo, la volatilidad se ha mantenido inferior a la experimentada durante la crisis de *Lehman Brothers*, tanto en niveles como en variación.

La agitación política que desencadenó el proceso de destitución contra la Presidenta Rousseff en Brasil se convirtió en una fuente importante de volatilidad para los mercados regionales. Los diferenciales de bonos (*spreads*) se dispararon hasta alcanzar en el primer trimestre de 2016 sus niveles máximos desde el pico de la crisis de *Lehman Brothers*. El Panel B muestra la evolución de los diferenciales de bonos o la percepción del riesgo país utilizando el Índice de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI, por sus siglas en inglés) para América Latina (EMBI Latam, por sus siglas en inglés). El EMBI Latam alcanzó un máximo de 697 puntos básicos durante el proceso de destitución, frente a un máximo de 506 puntos básicos durante la crisis de *tapering* de 2013. De nuevo, la volatilidad se mantuvo por debajo de los niveles de la crisis de *Lehman Brothers* en 2008 (máximo de 895 puntos básicos).

Gráfico 2.4. Índice de volatilidad y aversión al riesgo hacia América Latina, 2015-16

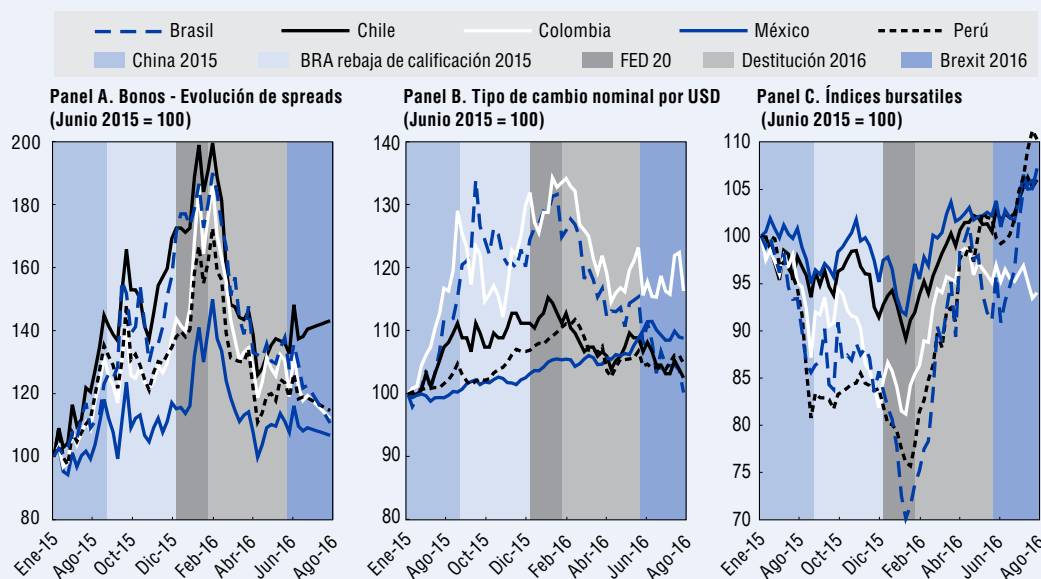


Fuente: OCDE/CAF/CEPAL utilizando Datastream.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418816>

### Recuadro 2.2. Los mercados financieros globales y la volatilidad en América Latina y el Caribe (cont.)

El episodio de destitución en Brasil tuvo un claro efecto contagio sobre los mercados de valores de la región y los diferenciales de bonos (Gráfico 2.5). Las monedas latinoamericanas también se han depreciado desde principios de 2015, especialmente en Brasil y Colombia. El episodio del Brexit parece haber reforzado esta tendencia. En el caso de Colombia, la drástica caída de los precios del petróleo y el deterioro de la cuenta corriente ejerció una presión considerable sobre la divisa; en Brasil, el conflicto político desanimó a los inversores a invertir en activos brasileños. Los mercados se calmaron una vez que el nuevo presidente en funciones asumió el poder en Brasil, y la incertidumbre respecto a las medidas económicas necesarias para reactivar la economía en parte se relajó. No obstante, algunas bolsas del mercado de valores sufrieron tibios retrocesos por el episodio del Brexit. Desde el inicio de 2016 las monedas ya no se deprecian de forma tan rápida; diferentes intervenciones de los bancos centrales en los mercados de divisas podrían haber contribuido a frenar la volatilidad.

Gráfico 2.5. Volatilidad financiera en una selección de economías de América Latina, 2015-16



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL utilizando Datastream.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418826>

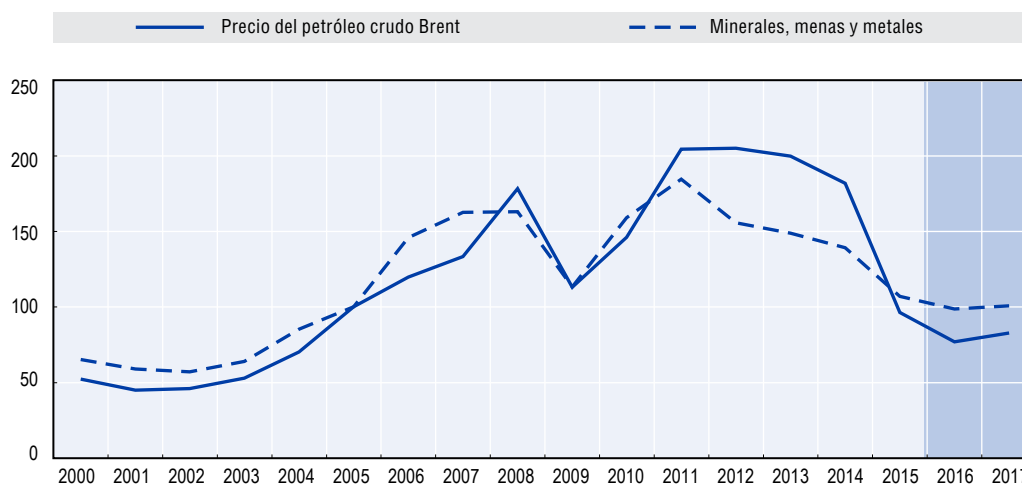
### Los mercados de materias primas se están estabilizando, pero los precios altos probablemente tardarán en volver

La evolución de la oferta y la demanda, así como las dudas sobre la economía china, explican la fuerte caída de los precios de las materias primas a principios de 2016. En un contexto de frágil crecimiento económico, los precios de las materias primas cayeron por el aumento de la producción de petróleo de esquisto de los Estados Unidos en 2015, el incremento de la producción de petróleo proveniente de Irán e Iraq, y la decisión de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de no respaldar un incremento de los precios del petróleo. El aumento de la producción junto con una demanda reducida generó en 2015 un excedente de aproximadamente 3.5 millones de barriles diarios (mbd), según datos de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), arrastrando los precios en el primer trimestre de 2016 a sus mínimos en 12 años.

Los precios del petróleo recuperaron parte del terreno perdido en el segundo trimestre, gracias a factores de oferta. La selección aparentemente siguió su curso y la notable reducción de las inversiones del año anterior condujo a una caída de los crudos no convencionales en los Estados Unidos. Además, las interrupciones de oferta en Canadá y Nigeria contribuyeron a la subida de los precios del petróleo. Sin embargo, algunas de las interrupciones de oferta fueron de carácter transitorio, por lo que los precios volvieron a retroceder otra vez en el tercer trimestre. Al margen de los fundamentos, las materias primas tienen una creciente presencia en los mercados de futuros (incluidos sus derivados), creando una mayor sincronización de los movimientos de precios entre ellos y entre sus precios y las bolsas del mercado de valores; esto puede incrementar la volatilidad de los precios de los productos y las materias primas. A medida que el exceso de oferta se liquide, los precios de las materias primas podrían comenzar a estabilizarse. No obstante, es posible que los altos precios del pasado tarden en volver. No está previsto ningún repunte importante en la demanda global y se espera que los precios se sitúen entre 42 y 45 USD por barril a finales de 2016, y asciendan a un rango de entre 45 y 55 USD por barril en 2017 (Gráfico 2.6). Una vez más, esta subida de los precios debería allanar el camino para los productores no convencionales, mientras está previsto que la producción de los países de la OPEP aumente.

Los precios de las materias primas no energéticas continuaron su descenso en 2016, aunque a un ritmo bastante más moderado que el de los precios de la energía. También bajaron los precios de los metales debido al exceso de oferta (por la entrada de nueva capacidad productiva) y a la menor demanda por parte de las economías emergentes, en especial por metales industriales. Además, unas cosechas favorables y unos efectos relacionados con *El Niño* menos dañinos de lo esperado debilitaron los precios de los productos agrícolas. Por otra parte, los precios de los metales preciosos aumentaron en respuesta a una mayor demanda de inversiones-refugios seguros durante los episodios de volatilidad en los mercados financieros.

Gráfico 2.6. Perspectivas de los precios de las materias primas  
(índice, 2005=100)



Nota: Proyecciones basadas en Perspectivas Económicas 99 de la OCDE.

Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas 99 de la OCDE; e informe sobre el mercado del petróleo, de la Agencia Internacional de la Energía.

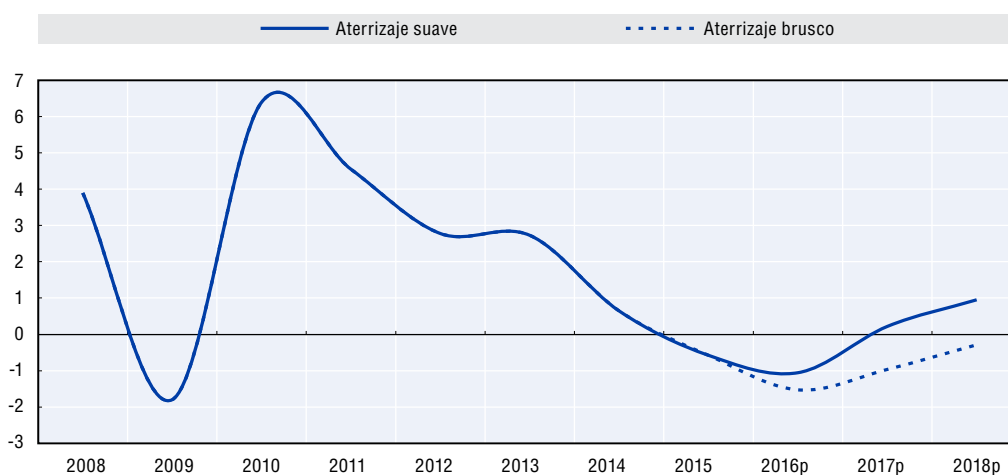
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418830>

## Tendencias macroeconómicas en América Latina: aún en busca de mayor crecimiento potencial

### Una situación macroeconómica difícil a corto plazo

América Latina está experimentando una notable desaceleración de su actividad mientras el crecimiento global se estabiliza con tasas de crecimiento más modestas. Aunque en 2016 solo cuatro países registrarán un crecimiento negativo del PIB (Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela), la ralentización general de la actividad es una realidad. Esto revela no solo la exposición de la región a perturbaciones externas, sino también la existencia de debilidades estructurales que socavan el crecimiento potencial. En el escenario base, el producto se contraerá de nuevo en 2016, entre un -0.5% y -1%, exhibiendo un pequeño repunte en 2017. Los riesgos en América Latina continúan sesgados a la baja; el mayor riesgo sería una caída importante del crecimiento de China – el denominado aterrizaje brusco (Gráfico 2.7). Una recuperación económica más tímida en los Estados Unidos también afectaría negativamente al crecimiento de la región.

Gráfico 2.7. Crecimiento del PIB en América Latina según diferentes escenarios para China  
(porcentaje anual)



Nota: Promedio ponderado para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. El aterrizaje suave se refiere a una tasa de crecimiento del PIB para China del 6.7% en 2016, 6.4% en 2017 y 6.0% en 2018. El aterrizaje brusco se refiere a una tasa de crecimiento del PIB para China del 5.8% en el 2016, 4.3% en el 2017 y 3.6% en el 2018. Simulaciones provenientes de un VAR Global Bayesiano, excepto para Venezuela donde las proyecciones provienen de un modelo individual.

Fuente: Simulaciones de la OCDE/CAF/CEPAL, basadas en un modelo VAR Bayesiano global.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418848>

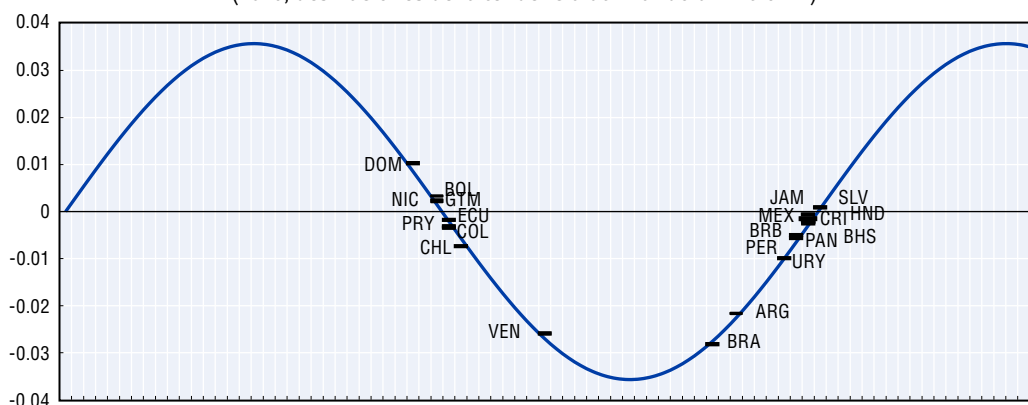
Sin embargo, debe tenerse en cuenta la importante heterogeneidad que muestra la región. En 2016, al igual que en el año anterior, se prevé que las economías latinoamericanas con mayores vínculos con los Estados Unidos y una mayor integración en las cadenas globales de valor superen a los exportadores netos de materias primas de América del Sur. Se prevé que México y las economías centroamericanas crezcan entre el 2.3% y 6% en 2016. Asimismo, se espera que las economías caribeñas crezcan entre el 0.5% y el 4.4%; San Cristóbal y Nieves tendrán un crecimiento ligeramente superior a esta horquilla, y Surinam y Trinidad y Tobago entrarán en recesión. Por su parte, los países andinos crecerán entre el 0.5 y el 4.5%, excepto Ecuador (que entrará en recesión) y Venezuela (cuya economía todavía está sufriendo una aguda contracción). En Argentina la actividad se contraerá este año, mientras que Brasil continúa estancado en su peor recesión desde hace tres décadas. Para el año siguiente está previsto un repunte en la mayoría de economías, mientras que Venezuela seguirá contrayéndose.



Esta heterogeneidad se puede ilustrar representando la posición cíclica de los países en un ciclo económico estilizado. El Gráfico 2.8 presenta la brecha del producto de los países en 2016 basada en las previsiones de la OCDE, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El gráfico ubica a los países a la izquierda o a la derecha del ciclo dependiendo de su variación proyectada para 2016 y 2017. La mayoría de los países en América del Sur muestran brechas de producto negativas, en particular Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, pero también Chile, Colombia y Ecuador. La producción será débil hasta que estas economías lleguen al punto más bajo del ciclo, aunque con intensidades diferentes. Por ejemplo, en Brasil se prevé que la contracción de 2016 sea ligeramente más suave que la del año anterior, y que la economía pueda registrar un modesto crecimiento a finales de 2017. En Argentina la actividad sufrirá un pequeño revés en 2016 como resultado de los ajustes fiscales y de los precios relativos, pero se espera una reactivación para 2017. El crecimiento comienza a acelerarse en Perú y a cerrar su brecha de producción, mientras que Chile sigue sin dar señales de recuperación. En cambio, apoyados por la recuperación de los Estados Unidos y los precios más bajos de la energía, los países de Centroamérica y el Caribe están cerca de su tasa tendencial de crecimiento económico. Las economías de los países del Caribe anglófono parecen encaminarse hacia su potencial de producción gracias a sus vínculos con los Estados Unidos y el Reino Unido, siendo la sostenibilidad fiscal su principal riesgo en el camino.


**Gráfico 2.8. Una ilustración de la posición cíclica para una selección de economías de América Latina y el Caribe**

(2016, desviaciones de la tendencia utilizando un filtro HP)



Nota: La brecha de producción se calcula como una desviación de la tendencia utilizando el filtro Hodrick-Prescott (HP) ( $\lambda=6.25$ ). La situación de los países depende del nivel de la brecha de producción en 2016 y su evolución proyectada. El gráfico describe un ciclo estilizado por motivos de presentación, y no debe entenderse como un pronóstico de país.

Fuente: Estimaciones de la OCDE/CAF/CEPAL basadas en FMI (2016), *Perspectivas de la Economía Mundial* base de datos, [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weoselgr.aspx](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weoselgr.aspx) y *Perspectiva Económica* de la OCDE vol. 2016/1 para Chile y México.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933418856>

La desaceleración ha afectado sobre todo a la inversión privada, mientras que la inversión pública no aumentó para compensar la caída de la inversión privada, lo que tuvo repercusiones negativas para la productividad y la competitividad (OCDE/CEPAL/CAF, 2015). A largo plazo las nuevas inversiones traen consigo novedades y avances tecnológicos, un canal esencial a través del cual la acumulación de capital fomenta la productividad. Además, a corto plazo, la inversión tiene un impacto positivo sobre otros componentes de la demanda agregada a través del efecto multiplicador (Recuadro 2.4).

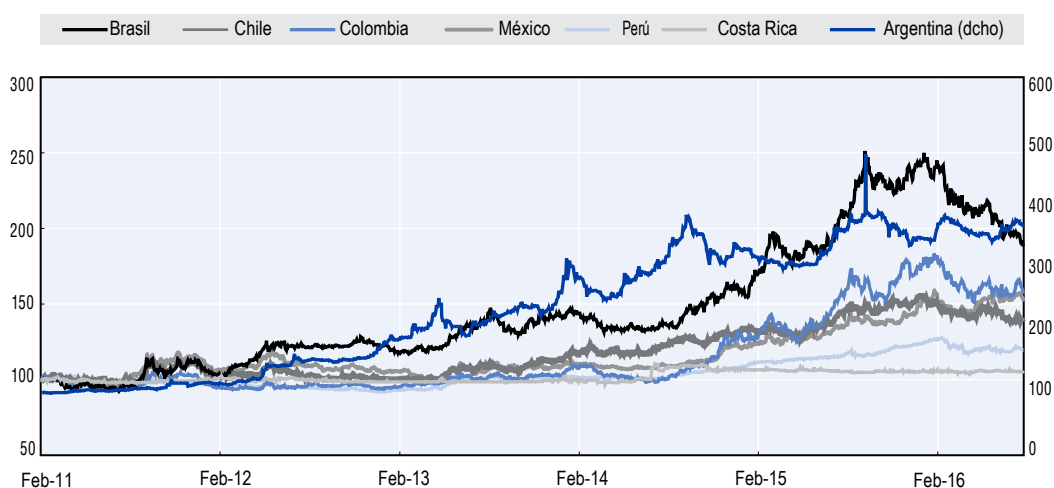
## El espacio para implementar políticas y las condiciones macroeconómicas

La actual desaceleración ha reducido el margen para la aplicación de políticas de demanda en América Latina. En muchos casos, el espacio para la política fiscal (altos déficits fiscales y niveles de deuda) y la política monetaria (presiones inflacionistas) se ha visto relativamente reducido. Sin embargo, los diferentes resultados de crecimiento y los distintos marcos políticos también implican diferencias sustanciales en la región en términos de espacio para implementar políticas.


### Las condiciones externas varían entre las subregiones, pero siguen representando un desafío

Los saldos actuales de la balanza por cuenta corriente mejoraron para los países importadores netos de energía de Centroamérica y el Caribe, favorecidos por la bajada de los costos de los combustibles, y las mayores remesas y flujos de turistas desde los Estados Unidos. En cambio, los actuales déficits por cuenta corriente se ampliaron sustancialmente para los exportadores netos de materias primas de América del Sur, llegando a superar el 5% del PIB en varios países. Sin embargo, los déficits de los países de Centroamérica y el Caribe siguen siendo mayores que los de las economías de México y América del Sur. Como reacción, los países con regímenes de cambio flexible han utilizado el tipo de cambio para absorber parte del impacto comercial.

Gráfico 2.9. Tipos de cambio en una selección de monedas latinoamericanas con respecto al USD  
(100 = 2011)



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL utilizando Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933418864>

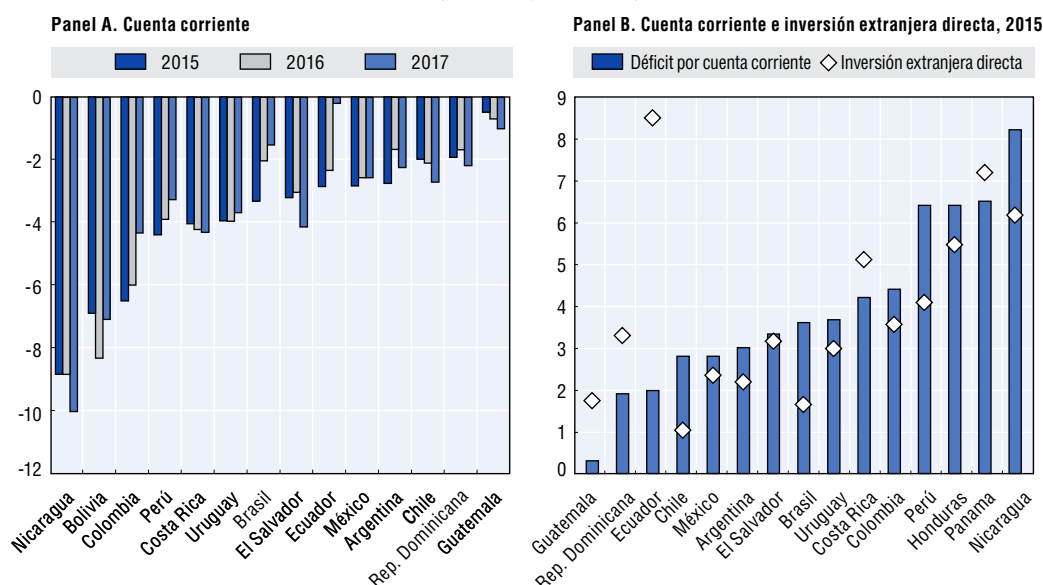
Las divisas vinculadas a las materias primas sufrieron un duro golpe tanto por la bajada de los precios como por la apreciación del dólar estadounidense (Gráfico 2.9). Las depreciaciones más intensas han sido las del peso colombiano, el real brasileño y el peso mexicano, mientras que al peso argentino se le permitió que flotara a finales de 2015. La intervención de los bancos centrales ha logrado contener la depreciación de algunas monedas, y muy en particular la del sol peruano, pero también limita las posibilidades de ajuste en algunos regímenes de cambio fijo, como es el caso de Bolivia. La mayoría de países con una moneda más débil no han logrado ninguna ventaja competitiva. Por un lado, dado que los países mantienen vínculos comerciales con otras economías cuyas monedas también se han debilitado, las ganancias de competitividad podrían no ser tan

grandes como refleja el tipo de cambio bilateral contra el dólar estadounidense (Powell, 2016). Por el otro lado, incluso en el caso de que se den ventajas comparativas, la suave demanda global podría limitar el aumento de las exportaciones. En otras palabras, el ajuste de los actuales déficits por cuenta corriente generalmente es consecuencia de una demanda interna más débil que enfría las importaciones más que de la mejora de las exportaciones.

En este escenario de deterioro de la balanza por cuenta corriente, el caso de Chile se mantiene como una excepción. La caída de las importaciones comenzó a tocar fondo en 2015, mientras que las exportaciones comenzaron a crecer a medida que las exportaciones de cobre se estabilizaban y el resto de exportaciones repuntaban. Por el contrario, el superávit comercial de Brasil tiene su origen en una caída más rápida de las importaciones que de las exportaciones mientras la economía continúa en recesión. Las exportaciones industriales brasileñas continúan débiles frente a la drástica caída de las exportaciones de materias primas, aunque en el primer semestre de 2016 ya se ha observado alguna mejora.

Gráfico 2.10. Saldos de cuenta corriente e inversión extranjera directa para una selección de economías de América Latina

(porcentajes del PIB)



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL basado en FMI (2016), *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril; base de datos de *Perspectivas Económicas* 99 de la OCDE para Chile y México; y proyecciones del CAF.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418878>

Para el resto de economías de América del Sur está previsto que los déficits por cuenta corriente alcancen su nivel máximo en 2016 o 2017 y gradualmente se vayan reduciendo hasta niveles más moderados (Gráfico 2.10). En algunos países, la inversión extranjera directa (IED) no es suficiente para financiar dichos déficits, lo que exige un reequilibrio para evitar desbalances externos. El ajuste parece más avanzado en los países que no son exportadores de energía, que sufrieron antes la caída de los precios de las materias primas; el deterioro tanto de las exportaciones como de la IED relacionada con las materias primas afectó a sus balanzas de pagos. En Colombia, por ejemplo, datos recientes apuntan hacia cierto grado de sustitución de importaciones, pero las exportaciones todavía siguen cayendo – aunque a un ritmo más lento. Las balanzas comerciales también se vienen estrechando en Centroamérica; los precios más bajos

de la energía han favorecido a los países importadores netos de energía y los países caribeños han captado mayores flujos de turistas. El saldo comercial se está estabilizando en México. Tras un débil primer trimestre de 2016, las exportaciones deberían ganar terreno a medida que el crecimiento en los Estados Unidos repunta y los precios del petróleo se recuperan.

### **Las condiciones financieras privadas y la deuda externa merecen atención**

En el contexto macroeconómico actual, el fuerte aumento en América Latina de la deuda corporativa no financiera podría situar a las empresas en una situación de vulnerabilidad ante los riesgos de balance. El fuerte crecimiento del crédito interno junto con los bajos tipos de interés mundiales ha permitido a las empresas aumentar sus niveles de deuda de forma sustancial (especialmente la deuda internacional) desde 2008. No obstante, el escaso crecimiento del PIB junto con los precios bajos de las materias primas y las fuertes depreciaciones de las monedas podrían ejercer una fuerte presión sobre la situación financiera de las empresas (Powell, 2016).

La caída de los precios de las materias primas está afectando al sector empresarial no financiero. Desde la crisis financiera global el endeudamiento del sector empresarial de las economías emergentes, incluidas Brasil, China, México y la Federación Rusa, ha crecido gracias, con un alto grado de apalancamiento especialmente en el sector energético. Durante el período 2006-14, el mercado global de bonos en este sector pasó de 455 mil millones de USD a 1,4 billones de USD (BPI, 2015a, 2015b). En un contexto de mayor endeudamiento, la caída de los precios de las materias primas aumenta los costos financieros de las empresas especializadas en estos productos. La situación de algunos países puede agravarse todavía más en el caso de tener su deuda externa garantizada por las materias primas producidas y exportadas. El aumento de los costos y la reducción de los ingresos reducen los beneficios, que combinado con un deterioro de los activos puede aumentar el riesgo de impago. Si los países responden con un recorte de la producción y la inversión en sectores con grandes ramificaciones con el resto del tejido productivo, podrían dañar la macroeconomía.

La situación financiera de las grandes empresas productoras de hidrocarburos de la región se ha deteriorado desde la crisis de 2008, en especial durante el período 2011-12. El rendimiento de sus activos ha disminuido, mientras que su apalancamiento ha aumentado. La emisión total de deuda externa, incluida la deuda del sector empresarial privado y del sector público no financiero, comenzó a aumentar en 2009; al igual que en otras economías emergentes, la deuda total externa y la deuda corporativa ha crecido. La emisión total de deuda pasó de 20 mil millones de USD a mediados de 2009 a más de 80 mil millones de USD en octubre de 2015, alcanzando su nivel más alto alrededor de los 150 mil millones de USD (2.8% del PIB regional) en el tercer trimestre de 2014. En el período 2010-13, Chile, Perú y México registraron los mayores volúmenes de emisión total de deuda externa en relación con el PIB (3.3%, 2.8% y 2.5%, respectivamente), mientras que la cifra para Argentina, Venezuela y Bolivia fue inferior al 1% del PIB.

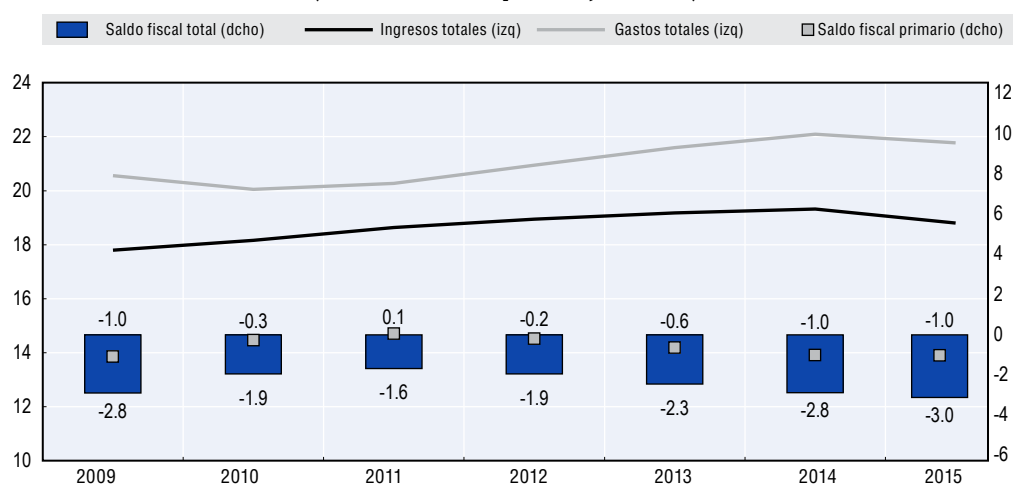
La depreciación de las monedas nacionales anteriormente mencionada también puede afectar a la situación financiera de las empresas. La depreciación no solo incrementa el costo del servicio de la deuda, y por lo tanto el desembolso de efectivo, sino que además infla las obligaciones exigibles mediante el aumento del valor de la moneda nacional de la deuda pendiente. Si la garantía prendaria de la deuda está también denominada en la moneda nacional, el activo perderá valor por la depreciación. Esto puede generar un desajuste que obligue a la empresa a comprar divisas para equilibrar sus cuentas. Sin embargo, dependiendo de su tamaño e importancia en el mercado y del número de empresas con el mismo comportamiento, las compras de divisas pueden generar

más presiones para la devaluación del tipo de cambio nominal; en última instancia, esto aumenta la deuda externa de las empresas que operan en el sector de bienes no comercializables.

### La posición fiscal se deteriora aún más

El menor crecimiento económico y un retroceso de los ingresos relacionados con las materias primas han deteriorado los equilibrios fiscales y aumentado los niveles de deuda en las economías de ALC. Los gobiernos centrales de la región registraron un déficit fiscal medio del 3% del PIB y el saldo fiscal primario cayó al 1% en 2015, siendo este el cuarto año consecutivo en que ambos indicadores han empeorado (Gráfico 2.11).

Gráfico 2.11. Saldo fiscal global y saldos fiscales primarios en América Latina  
(Gobierno Central, porcentajes del PIB)



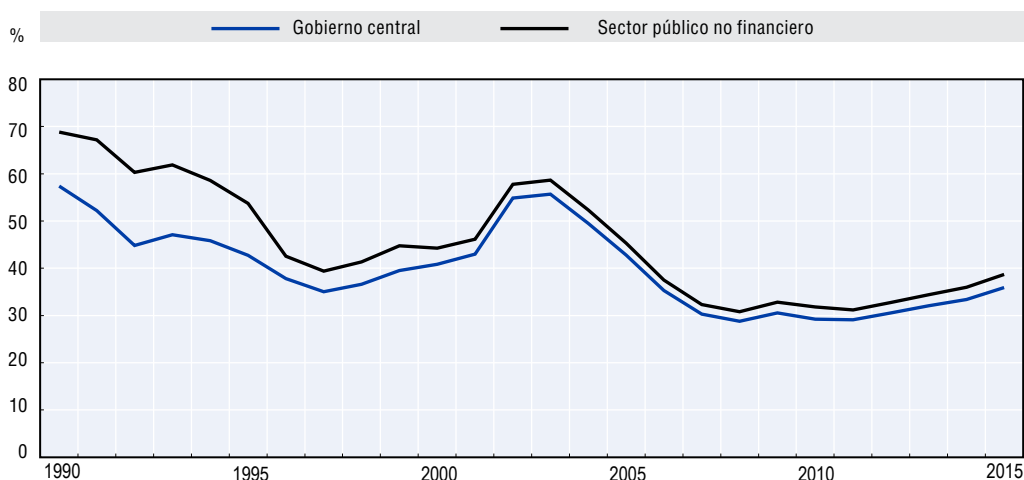
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, utilizando CEPALSTAT e información oficial.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418886>

La deuda del sector público no financiero aumentó 7.9 puntos porcentuales –del 30.8 al 38.7% del PIB durante el período 2008-15 (Gráfico 2.12). A un número creciente de países en la región les resulta difícil y costoso financiar sus déficits públicos. El menor apetito inversor por los activos de los mercados emergentes ha empeorado las condiciones para el endeudamiento del sector público, una situación que es poco probable que mejore durante un largo periodo de tiempo. En este sentido, aunque el crecimiento de la deuda pública durante las desaceleraciones puede ser considerado normal y se mantiene por debajo de los niveles históricos, su ritmo actual merece atención y emprender acciones. Como dato positivo, la composición de la deuda pública ha cambiado. En décadas anteriores el peso de la deuda externa significaba que la sostenibilidad fiscal dependía directamente de las condiciones externas (los "déficits gemelos"). En los últimos años, la financiación interna representa una mayor proporción de la deuda pública, lo que ha rebajado la presión sobre las cuentas fiscales.

Las economías de América Latina también presentan importantes diferencias respecto a la situación de sus finanzas públicas. Las economías caribeñas muestran altos niveles medios de deuda, alrededor del 70% del PIB, y en el caso de Barbados y Jamaica por encima del 100% del PIB, mientras los niveles de deuda de Perú, Chile y Paraguay son inferiores al 20% del PIB. No obstante, la mayoría de las economías de la región tienen niveles de deuda que se sitúan entre el 25% y el 45% del PIB (CEPAL,

2016a). De forma similar, Brasil y Venezuela registraron en 2015 déficits fiscales globales cercanos o superiores a los dos dígitos, mientras Chile y Paraguay registraron déficits próximos al 2% del PIB (Gráfico 2.13).

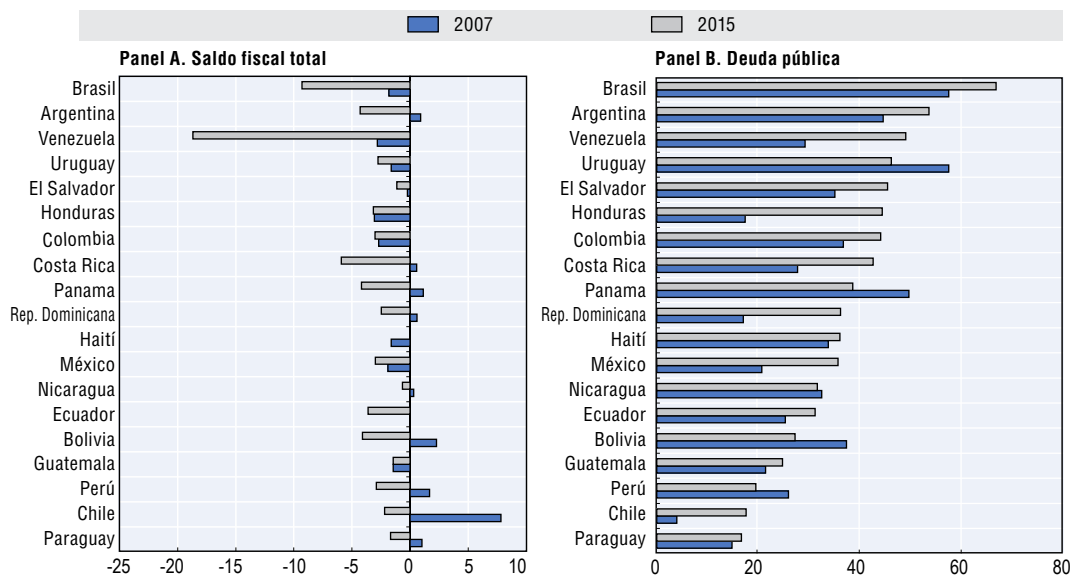
**Gráfico 2.12. Deuda pública bruta en América Latina**  
(Gobierno Central y Sector Público No Financiero, porcentajes del PIB)



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL sobre la base de información oficial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418896>

**Gráfico 2.13. Saldo fiscal y niveles de deuda para países de América Latina y el Caribe**  
(porcentajes del PIB)



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, basado en datos oficiales nacionales. Los datos para Venezuela se basan en FMI (2016), *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418907>

En la pasada década, unos indicadores fiscales más robustos permitieron la adopción de medidas contracíclicas en 2009 tras la crisis global financiera. Este fue especialmente el caso de los países con reglas fiscales (Alberola et al., 2016). Sin embargo, salvo contadas excepciones, el empeoramiento de la situación de las finanzas públicas ha reducido el

margen para la adopción de estímulos fiscales en la región. Los gobiernos se enfrentan al reto de preservar o restablecer el espacio fiscal con brechas de producto negativas. Más adelante, en la sección "Opciones políticas para restablecer el crecimiento inclusivo en América Latina", se argumenta que las autoridades fiscales deben actuar con cautela para evitar recortes masivos de gasto, en especial por lo que se refiere a inversiones en capital físico y humano. Todos los países necesitan una distribución de los recursos disponibles más eficiente y centrada en la mejora de la capacidad del estado para proveer bienes y servicios. Ello es especialmente cierto en el caso de países como Brasil, donde los altos déficits y niveles de deuda, y la elevada presión fiscal fuerzan al estado a recortar el gasto. Algunos gobiernos están recurriendo a programas de financiación para infraestructuras que implican la participación del sector privado (Colombia, Perú, Chile y, más recientemente, Brasil y Ecuador).

Algunos países gozan de mayor margen para actuaciones fiscales que otros. Chile y Perú disponen de ahorro público acumulado y niveles moderados de deuda que permiten un mayor margen de maniobra, aunque permanezcan sujetos a reglas fiscales estructurales. Este es también el caso de Bolivia, aunque su posición fiscal se haya deteriorado de forma más brusca y sus niveles de deuda no sean tan bajos. Otros países ya están llevando a cabo algún tipo de medidas de consolidación fiscal, incluyendo recortes de gastos y reformas fiscales. Por último, dado su bajo nivel de presión fiscal y sus niveles moderados de deuda, a las economías de Colombia y Ecuador les queda margen para reforzar la tributación.

### **El espacio para la política monetaria parece limitado**

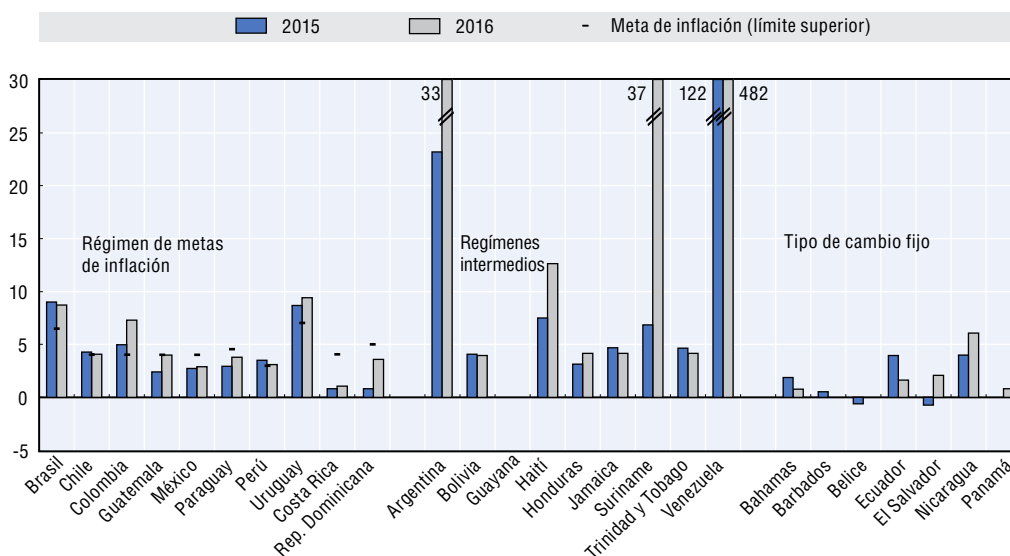
El margen para la política monetaria también se está estrechando a medida que las depreciaciones, choques de oferta y cambios en los precios fijados por la administración empujaron los precios al alza en la mayoría de economías (Gráfico 2.14). A medida que los Estados Unidos se encaminan hacia una "normalización" de la política monetaria – elevando el rango objetivo de la base de referencia del fondo federal – ALC se enfrentará a un reto adicional, aunque algunos países estarán más preparados que otros para afrontarlo.

En concreto, la magnitud y persistencia de la depreciación ha apuntalado la inflación incluso en países con regímenes monetarios que gozan de gran credibilidad. Los datos indican que el *pass through* (traslado de los ajustes del tipo de cambio en los precios internos) se ha reducido durante las pasadas décadas gracias al seguimiento de una política más robusta (Amador et al., 2015; BDE, 2016; FMI, 2016). No obstante, la inflación continúa situada por encima de los objetivos en varios países con regímenes de metas de inflación. De nuevo, la situación difiere entre países y regímenes políticos. La inflación es inferior en aquellos países con regímenes de cambio fijo, donde una demanda más débil ha absorbido el ajuste ante condiciones externas menos favorables. Aun así, las tasas de inflación en países con objetivos de inflación y regímenes de cambio fijo son menores que en los países con regímenes intermedios donde el predominio fiscal ha mantenido la inflación por encima de dos dígitos. Por otra parte, algunos países de Centroamérica y del Caribe se han visto beneficiados por la bajada de los precios del petróleo, conteniendo las alzas en precios. Aquellos países que utilizan el dólar estadounidense en sus sistemas financieros se enfrentan además al dilema de evitar las bruscas depreciaciones como resultado de las perturbaciones externas, que pueden propiciar inestabilidad.

Con este trasfondo, los bancos centrales se enfrentan al dilema de brechas del producto negativas y presiones inflacionarias (por encima del objetivo en algunos casos). Inicialmente los bancos centrales adoptaron una postura de "esperar y ver", aguardando que el efecto de primera ronda de la depreciación (el cambio en los precios relativos) cesara. Sin embargo, a medida que las expectativas inflacionarias a medio plazo

umentaron y se desanclaron en 2015, la mayoría de los bancos centrales adoptaron posturas más restrictivas, sobre todo en América del Sur. Desde 2015, en lugar de relajar su política monetaria la mayoría de los países han optado o bien por endurecerla o bien por mantenerse neutrales (Gráfico 2.15).

Gráfico 2.14. Tasas de inflación para una selección de economías de América Latina y el Caribe según diferentes regímenes

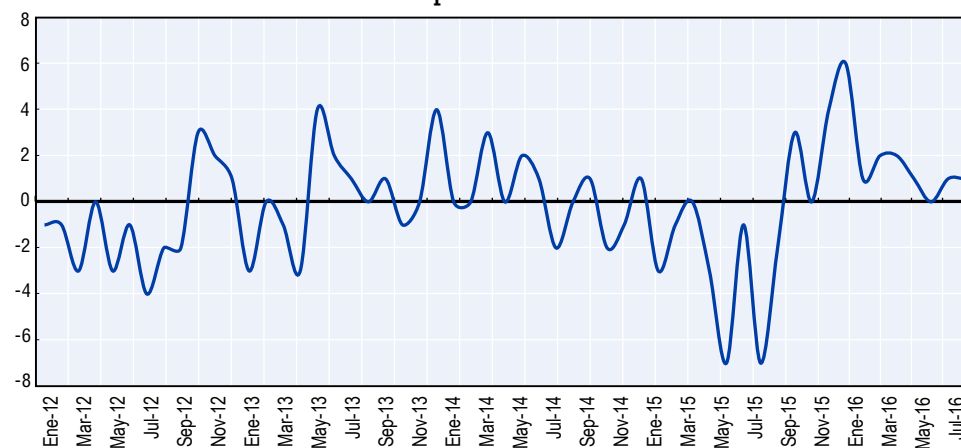


Nota: Proyecciones para el 2016 basadas en la base de datos WEO del FMI.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, adaptado de Powell (2016) utilizando la base de datos del FMI (2016), *Perspectivas de la Economía Mundial*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418910>

Gráfico 2.15. Índice de difusión de política monetaria en América Latina



Nota: El gráfico incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El índice representa la suma del número de países que aumentan los tipos de interés menos el número de países que bajan los tipos de interés en cada período.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL basado en datos de los bancos centrales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418922>

La mayoría de los ajustes cambiarios ya deberían haberse producido, especialmente en los países exportadores de materias primas. Por ello, las presiones sobre los precios podrían comenzar a ceder en el segundo semestre de 2016 y en 2017 ayudados además por



la suave demanda – y los precios deberían continuar convergiendo hacia tasas más bajas en la mayoría de los países. Esto debería ayudar a frenar las expectativas y a aliviar las presiones para que los bancos centrales flexibilicen sus posiciones políticas. Sin embargo, puede que este no sea el caso en aquellos países que han acumulado grandes desajustes de los tipos de cambio reales; sus monedas todavía pueden caer más y alimentar la inflación. El proceso de normalización de los tipos de interés en los Estados Unidos puede además limitar la capacidad de los países para relajar sus políticas, especialmente aquellos con un mayor riesgo de depreciación que puede afectar a sus balances.

### Los mercados laborales reflejan la desaceleración económica

El lento crecimiento y la contracción económica de 2015 ya se están dejando sentir en los mercados laborales latinoamericanos, revirtiendo algunas de las tendencias positivas de la última década. Durante los años del auge de las materias primas los altos niveles de crecimiento económico mejoraron el mercado laboral, reduciendo los niveles de desempleo, aumentando la tasa de participación y logrando niveles más altos de formalidad y de empleo entre los jóvenes y las mujeres (Alaimo et al, 2015). Sin embargo, desde el inicio de la desaceleración, los progresos conseguidos en el mercado laboral se han visto interrumpidos y en algunos casos casi se han revertido.

Las tasas de desempleo aumentaron por primera vez desde la crisis financiera, aunque todavía a niveles relativamente bajos. En 2015, el desempleo urbano supuso el 6.5% del total de la fuerza laboral, 0.5 puntos porcentuales superior a la cifra de 2014 (CEPAL/OIT, 2016). A pesar de este aumento, el desempleo urbano continúa por debajo de los niveles registrados a mediados de la década del 2000, con una tasa de desempleo media del 8.2% entre 2005-08. La media regional de desempleo oculta la gran diversidad existente entre países de la región. En 2015, las tasas de desempleo registraron una mayor variación entre los países del Caribe – desde el 13.5% de Jamaica al 3.4% de Trinidad y Tobago. En América Latina, la horquilla es más pequeña – desde el 9.8% de Colombia al 4.3% de México. De forma similar, el impacto del revés económico de 2015 varió dentro de la región, con el resultado de un aumento del desempleo en Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, Panamá y Uruguay; las economías con tasas de crecimiento superiores a la media de la región, tales como los países del Caribe, México o Chile, experimentaron descensos en sus tasas de desempleo (CEPAL/OIT, 2016, OCDE, 2016a).

Las tasas de participación se han mantenido bastante estables, incluso durante los años de bonanza económica y altos precios de las materias primas, aunque de nuevo con diferencias sustanciales entre países. Entre 2005 y 2012 la tasa de participación media en América Latina y el Caribe subió del 59.7% al 60.9%. Desde entonces, las tasas de participación han sido relativamente estables, cercanas al 60.0% en 2015. Hasta la fecha, este ligero descenso en la participación ha evitado aumentos más pronunciados en el desempleo. Las tasas de participación muestran una variación considerable dentro de la región – desde tasas inferiores al 58% en Argentina, Brasil, República Dominicana y Honduras a tasas por encima del 68% en las Bahamas, Perú y Colombia (CEPAL/OIT, 2016).

Las altas tasas de inflación y el débil rendimiento económico han moderado el crecimiento de los salarios reales, aunque con variaciones entre los países. En 2015, debido a las mayores tasas de inflación y a la menores tasas de crecimiento del PIB, los salarios crecieron a un ritmo más lento en las economías dependientes de las materias primas de América del Sur que en las no exportadoras de materias primas de Centroamérica y México. En concreto, las tasas de crecimiento de los salarios reales en esas economías de América del Sur oscilaron entre el -3.2% y el 1.8% con una importante contracción en Brasil, mientras que las cifras para Centroamérica y México fueron de entre el 1.5% y el 4% (CEPALC/OIT, 2016).

El fomento de los empleos formales continúa siendo un gran reto para América Latina. En 2013, a pesar de los altos niveles de crecimiento económico registrados durante los años de auge de las materias primas, solo el 45.2% de los trabajadores eran formales, entendidos como aquellos que pagan sus cuotas a la seguridad social. No obstante, existe una gran variación entre países a este respecto. En 2013, la economía formal proporcionaba menos del 20% de los empleos en Honduras, Nicaragua y Guatemala frente a más del 70% en Chile, Costa Rica y Uruguay (Alaimo et al, 2015).

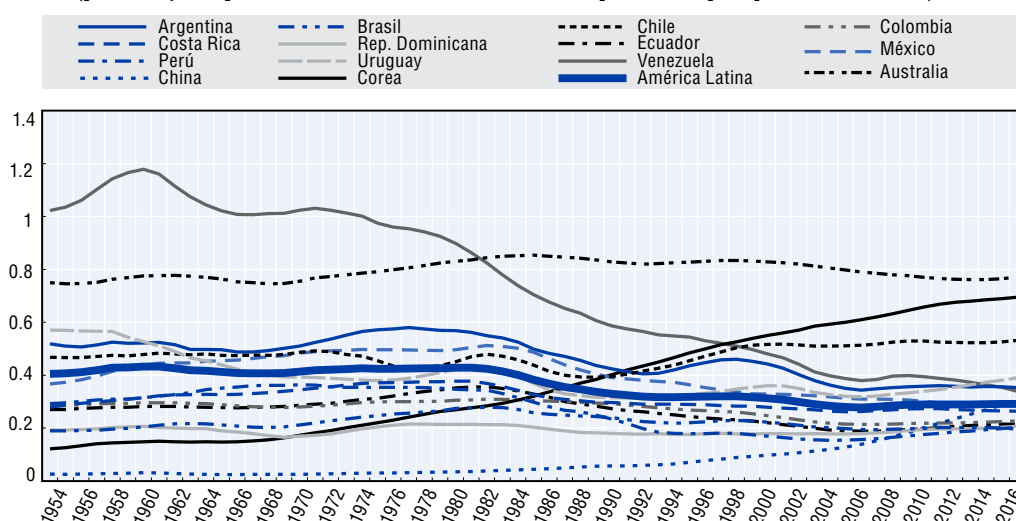
### El crecimiento a largo plazo es débil

El crecimiento potencial de América Latina es menos robusto de lo que se pensaba, como ya se ha destacado en previas ediciones del informe *Perspectivas Económicas de América Latina*. Durante la primera mitad de esta década el crecimiento potencial ha aumentado en la mayoría de los países, pero los datos sugieren que desde 2011 se ha producido un descenso. Este resultado – robusto ante diferentes metodologías como los modelos de ciclo económico real y las funciones de producción (Recuadro 2.3) –, subraya la necesidad de aumentar la productividad.

La productividad laboral, medida como el PIB producido por hora trabajada, ha ido disminuyendo durante la pasada década en América Latina, con relación a otras economías más desarrolladas. En promedio, en 2016 América Latina representaba una tercera parte de la productividad laboral de los Estados Unidos, una proporción inferior a la registrada hace 60 años. Esta situación contrasta llamativamente con el rendimiento de los países asiáticos de alto crecimiento, como Corea y más recientemente China, o incluso frente a los exportadores de materias primas como Australia, donde la productividad relativa se mantuvo estable (Gráfico 2.16). De nuevo, se constatan amplias diferencias entre los países de la región. Por ejemplo, Chile presentaba ganancias de productividad relativas en la década de 1990, pero se estancó durante la pasada década. En Colombia, la disminución de la productividad laboral relativa cesó durante la pasada década, pero sin que el país registrara ganancias.

**Gráfico 2.16. Productividad laboral en países de América Latina, Australia, China y Corea**

(porcentaje de productividad de los Estados Unidos, promedio quinquenal móvil, PPA)



Nota: "América Latina" se refiere al promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. "PPA" se refiere a la paridad de poder adquisitivo.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL basado en "The Conference Board" (2016), *The Conference Board Total Economy Database™*, mayo. [StatLink !\[\]\(6059a5aa8b4ca7bb793408023d6c6e42\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888933418932](http://dx.doi.org/10.1787/888933418932)

La falta de convergencia de la productividad obedece a una combinación de factores, que incluyen desde bajas tasas de ahorro, hasta una acumulación de capital menos dinámica, poca eficiencia en la utilización de los factores y escasa contribución del trabajo al crecimiento (Pagés, 2010; FMI, 2013; Powell, 2015; Carvallo y Serebrisky, 2016). Asimismo, la baja calidad de las infraestructuras ha socavado la integración regional. Junto con la adopción de medidas para fomentar la competencia, unos mercados regionales mejor integrados pueden ofrecer oportunidades para atender a una mayor demanda de consumo, lograr economías de escala y atraer un mayor volumen de inversión extranjera directa. La mejora de las infraestructuras y del funcionamiento de la logística es necesaria para reforzar el cambio estructural y fortalecer la integración regional (OCDE/CAF/CEPAL, 2013). La subinversión en activos intangibles (Daude y Fernández-Arias, 2010) tales como el capital basado en el conocimiento, junto con el exiguu rendimiento del capital físico, son también causa de los bajos niveles de crecimiento de la productividad (OCDE, 2016b). Las competencias y la innovación son cruciales, ya que las empresas latinoamericanas tienen una probabilidad tres veces mayor que las empresas del sudeste asiático y trece veces mayor que las empresas de la región de Asia-Pacífico de enfrentarse a graves problemas operativos por la escasez de capital humano (OCDE/CAF/CEPAL, 2014; Melguizo y Perea, 2016). En los últimos años, la brusca caída de los precios de las materias primas redujo los incentivos para seguir aumentando la inversión, en especial en los sectores de la energía y la minería. El crecimiento más lento también redujo los incentivos de inversión en otros sectores. Al mismo tiempo, unas finanzas restringidas encarecieron en términos generales la inversión, mientras que la depreciación de la moneda aumentó el costo del capital importado. Ello se puede explicar en parte por la débil demanda y el exceso de capacidad que proporciona a las empresas pocos incentivos para invertir, junto con los recortes públicos en inversión como respuesta al deterioro de las finanzas públicas (Ollivaud, Guillemette y Turner, 2016).

Las perspectivas poco halagüeñas del crecimiento potencial en la región también se deben a la caída sostenida de la productividad total de los factores (PTF). De hecho, la brecha de crecimiento entre América Latina y los países asiáticos emergentes durante la década pasada se explica en gran medida por el menor crecimiento de la PTF. La sólida gestión macroeconómica de América Latina no se ha visto acompañada por cambios estructurales de calado. Una distribución eficiente de los factores asegura el uso de los mismos donde los rendimientos son mayores, pero en la realidad esto raramente se consigue, sobre todo en los países en desarrollo. Dentro de la industria, la dispersión de la PTF es mayor en América Latina que en los países desarrollados (Hsieh y Klenow, 2010; Busso, Madrigal y Pagés, 2013). La región necesita hallar una solución para los cuellos de botella de la oferta y desplazar más recursos desde los sectores de productividad baja hacia los de mayor productividad y hacia actividades, entre y dentro de los sectores. Los beneficios derivados de corregir la asignación ineficiente de los recursos pueden ser sustanciales. Las estimaciones para América Latina indican que la corrección de la asignación ineficiente de los factores entre plantas dentro de las industrias podría aumentar los incrementos de la PTF entre un 45% y un 127%, dependiendo del país (Busso, Madrigal y Pagés, 2013). Además, existen otros factores que afectan al crecimiento potencial en la región. Las regulaciones que aumentan el costo de contratar trabajadores formales, crean barreras al crédito y aumentan el costo del crédito (especialmente a largo plazo) limitan el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (OCDE/CEPAL, 2012). De forma similar, como se mencionó anteriormente los bajos niveles de competencias e innovación merman la eficiencia.

### Recuadro 2.3. La medición del crecimiento potencial de la producción en América Latina

Diferentes métodos de estimación empírica confirman la reducción del crecimiento potencial de la producción en América Latina. Aquí se presentan dos análisis originales para la región, utilizando metodologías ampliamente reconocidas: un modelo de ciclo económico real y una función de producción.

#### Modelo de ciclo económico real

La tendencia de la producción se estima utilizando un modelo de ciclo económico real (RBC, por sus siglas en inglés) para una economía pequeña y abierta, siguiendo el trabajo de Alvarez-Parra, Brandao-Marques y Toledo (2013). El modelo incorpora una tendencia estocástica como en Aguiar y Gopinath (2007) y Garcia-Cicco, Pancrazi y Uribe (2010).

El modelo tiene dos sectores que producen bienes perecederos y bienes no perecederos. Cada sector tiene una función de producción  $Y_t = A_t K_t^\alpha (\Gamma_t L_t)^{1-\alpha}$ , donde  $0 < \alpha < 1$ , y  $K_t$  y  $L_t$  son los insumos de capital y trabajo. Las variables  $A_t$  y  $\Gamma_t$  representan un choque transitorio de productividad y una tendencia estocástica, respectivamente. El último se rige por el proceso no estacionario  $\Gamma_t = \log \Gamma_{t-1} + g_t$ , donde  $g_t$  es la tasa estocástica de crecimiento tendencial. Se parte del supuesto de que  $g_t$  evoluciona según el siguiente proceso autorregresivo  $g_t = (1 - \rho_g)\mu_g + \rho_g g_{t-1} + \varepsilon_t$ , donde  $\mu_g$  es la tasa de crecimiento tendencial media, y  $\varepsilon_t$  es un choque independiente e idénticamente distribuido (i.i.d) que tiene una distribución normal con una media 0 y una desviación estándar  $\sigma_g$ . El choque transitorio de productividad  $A_t$  se caracteriza por el siguiente proceso autorregresivo:  $\log A_t = \rho \log A_{t-1} + v_t$ .

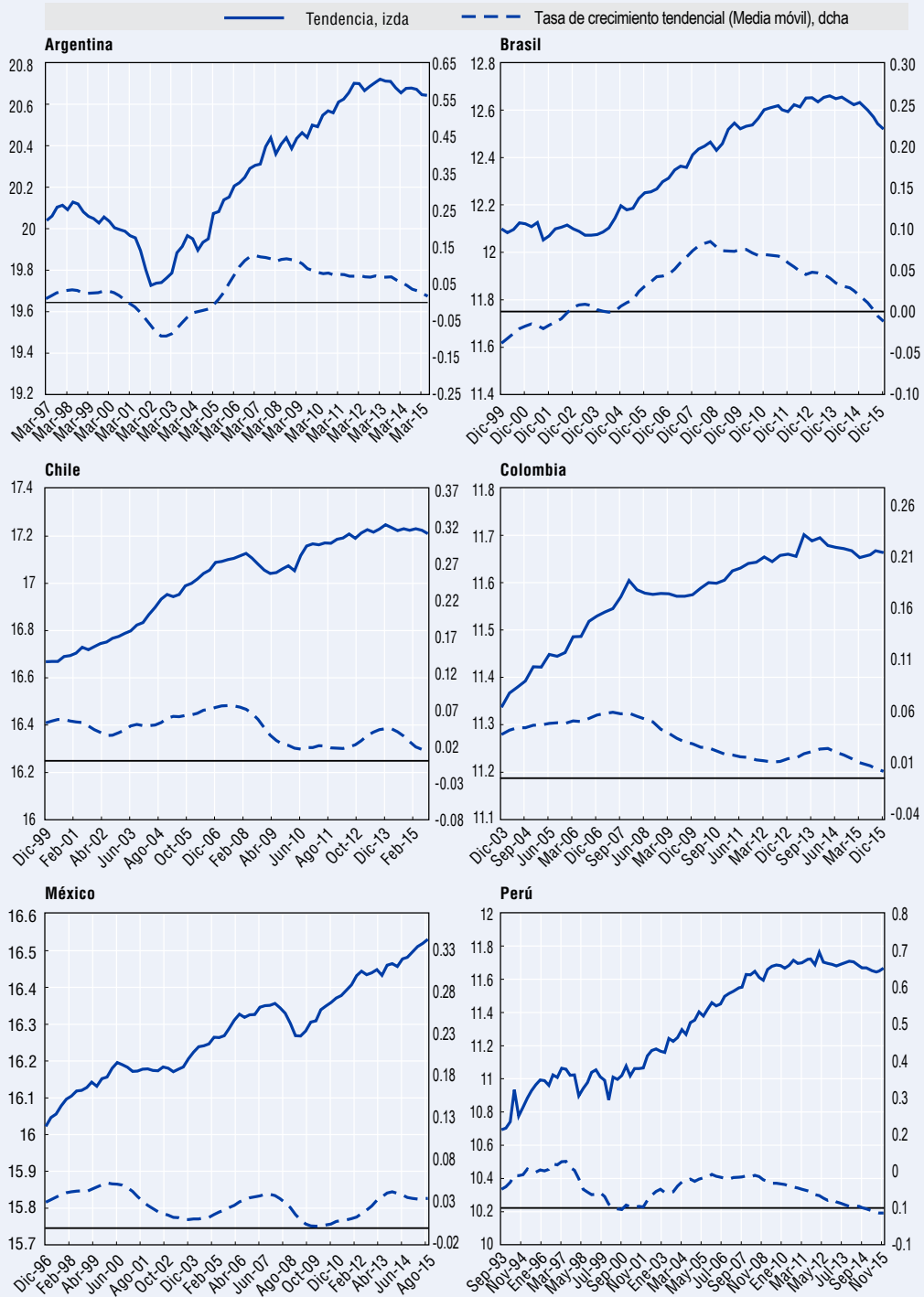
La tendencia estocástica  $\Gamma_t$  es común para ambos sectores, pero cada sector tiene su propio choque transitorio de productividad ( $A_{ta}$  y  $A_{tn}$ ). Los choques se rigen conforme a los siguientes siete parámetros:  $\rho_n$ ,  $\rho_a$ ,  $\rho_g$ ,  $\sigma_n$ ,  $\sigma_a$ ,  $\sigma_g$  y  $\mu_g$ . Los primeros seis parámetros se estiman utilizando métodos Bayesianos y  $\mu_g$  se calibra para ajustarlo a la tasa de crecimiento medio del PIB trimestral observado para cada país. Los datos utilizados son el PIB trimestral, el consumo agregado y la relación entre las exportaciones netas y el PIB para seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú).

Como característica clave del modelo, los países disponen de una prima de préstamo en los mercados financieros internacionales. El tipo de interés incluye un componente de riesgo-país que depende de las condiciones cíclicas de la economía, similar al incluido en Neumeyer y Perri (2005). Un único parámetro define la elasticidad del tipo de interés ante los cambios en la brecha de producción, que es estimado sobre el conjunto de los seis parámetros de productividad. El resto de parámetros del modelo se basan en el trabajo de Alvarez-Parra, Brandao-Marques y Toledo (2013), y son comunes para todas las economías.


La tendencia (logarítmica)  $\Gamma_t$  y su tasa de crecimiento  $g_t$  junto a su media móvil se destacan para cada país (Gráfico 2.17). Estas series se construyen contraponiendo los choques de productividad implícitos aplicando el filtro de Kalman según los parámetros estimados.

**Recuadro 2.3. La medición del crecimiento potencial de la producción en América Latina (cont.)**

**Gráfico 2.17. Tendencia del PIB y crecimiento tendencial del PIB según modelo RBC para una selección de economías de América Latina (escala logarítmica)**



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933418949>

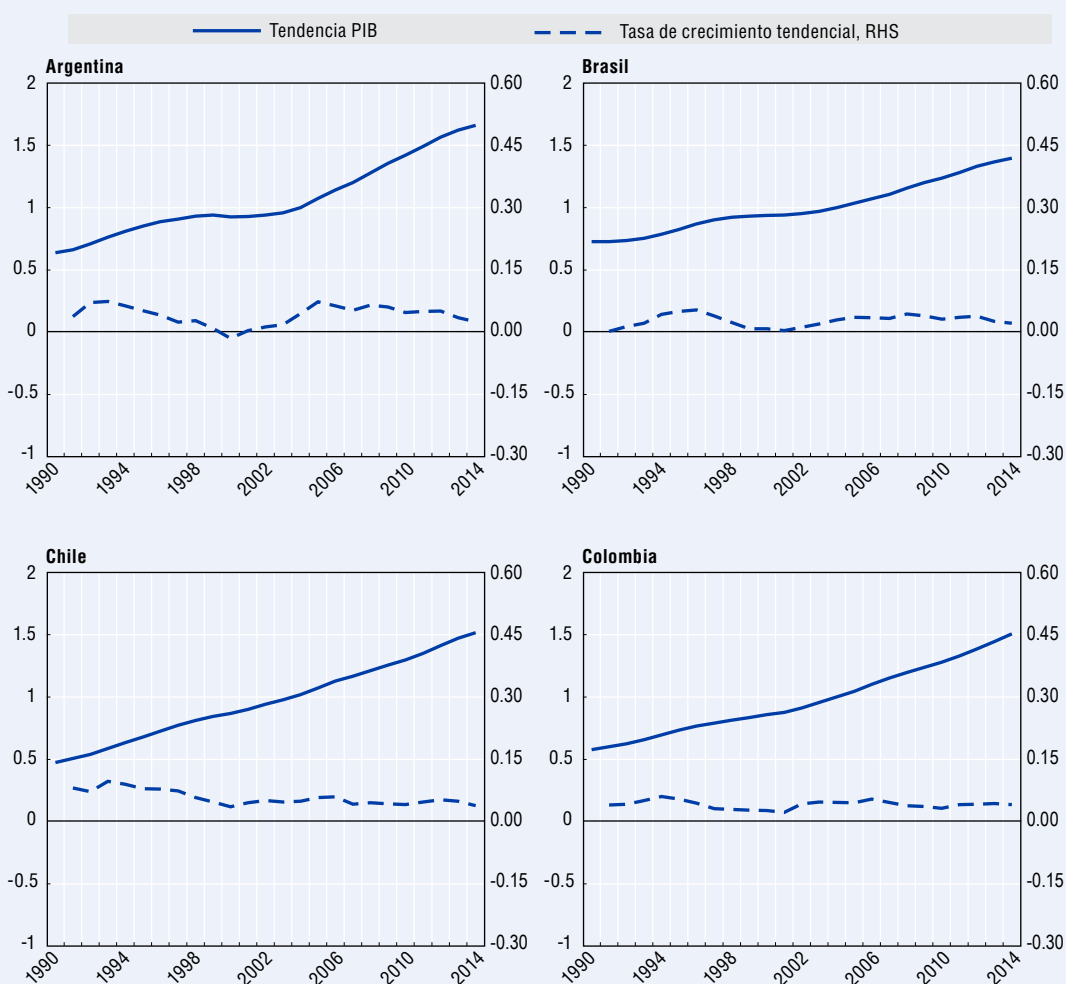
### Recuadro 2.3. La medición del crecimiento potencial de la producción en América Latina (cont.)

#### Función de producción

Esta metodología se basa en una función de producción que incorpora las reservas de capital y trabajo, y además incorpora una corrección sobre la calidad del capital y del trabajo siguiendo las recomendaciones de Jorgenson y Khuong (2010). Los resultados muestran que, en promedio, la desaceleración comienza en 2013 y está relacionada con la caída de las reservas de capital que, a su vez, impacta en la caída de la tasa de inversión. Además, la caída en la tendencia del PIB muestra un grave problema en el crecimiento de la productividad. También aquí se observa una trayectoria diferente entre, por una parte, América del Sur y, por la otra, Centroamérica y México (Gráfico 2.18).

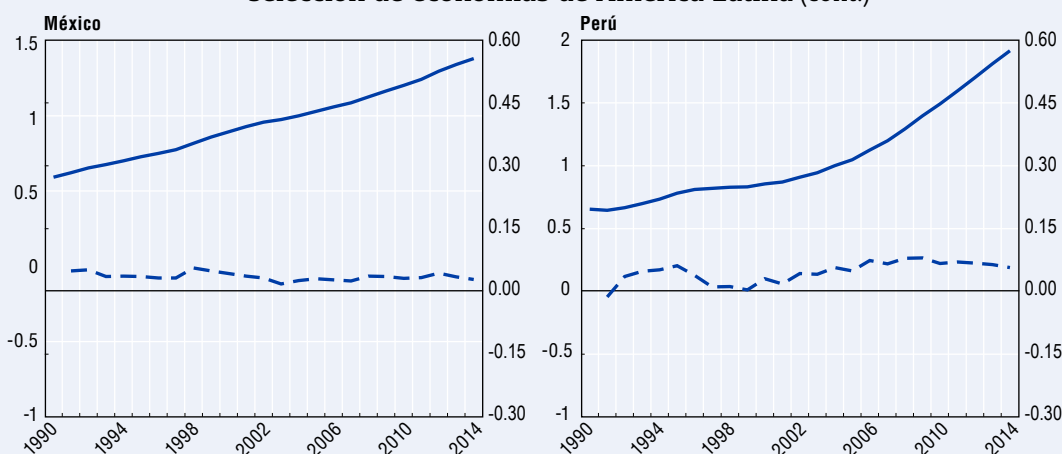
Gráfico 2.18. Tendencia del PIB según la función de producción para una selección de economías de América Latina

Gráfico 2.18. Tendencia del PIB según la función de producción para una selección de economías de América Latina



### Recuadro 2.3. La medición del crecimiento potencial de la producción en América Latina (cont.)

Gráfico 2.18 Tendencia del PIB según la función de producción para una selección de economías de América Latina (cont.)



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418958>

### La trampa del ingreso medio, una amenaza para la región

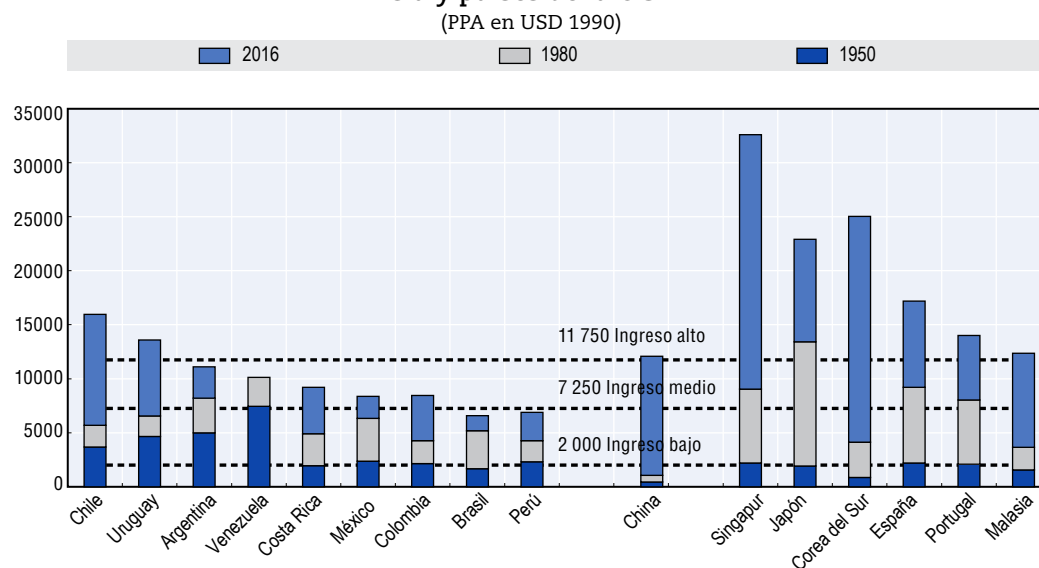
La trampa del ingreso medio constituye un escenario de desafío potencial para las economías de América Latina. Este fenómeno se refiere a la desaceleración duradera del crecimiento que muchos países soportan cuando se aproximan a niveles medios de ingresos per cápita. En este escenario, el rápido crecimiento registrado por algunos países en etapas iniciales de desarrollo es seguido de un estancamiento prolongado (Eichengreen, Park y Shin, 2011; Felipe, Abdon y Kumar, 2012; Zhuang, Vandenberg y Huang, 2012; Aiyar et al., 2013; OCDE, 2013a). En los países de bajos ingresos el crecimiento aumenta sobre todo a través de la reasignación del trabajo desde actividades y empresas de baja productividad a otras de alta productividad. Sin embargo, al alcanzar niveles de ingresos medios normalmente son necesarios nuevos motores de crecimiento económico, basados en industrias manufactureras y de servicios intensivas en capital y en mano de obra cualificada (Kharas y Kohli, 2011). Las economías que han logrado realizar la transición con éxito hacia estas actividades requieren una gran reserva de talento cualificado, tasas de inversión favorables, un sistema desarrollado de innovación nacional, y un contexto macroeconómico e institucional propicio para el emprendimiento. Incluso si los países consiguen dotarse de estos cimientos, podrían tener dificultades para coordinar todos los elementos con el fin de alcanzar el objetivo de la diversificación productiva.

La trampa del ingreso medio es indicativa de la incapacidad de los países para emprender un proceso de cambio estructural hacia la innovación y una producción más intensiva en conocimiento. Una mayor capacidad tecnológica ofrece una base sólida para la productividad y el crecimiento económico a largo plazo, allanando el camino para un cambio estructural más amplio hacia actividades de alto valor agregado. A su vez, las capacidades tecnológicas son una función de la interacción de las capacidades de la sociedad y la empresa en un momento en el tiempo, y a través del tiempo, dentro de contextos históricos específicos a escala global y nacional (Paus, 2014).

Hasta la fecha, solo Chile y Uruguay han logrado escapar a la trampa del ingreso medio; en América Latina, tal como se muestra en OCDE/CAF/CEPAL (2015), siguiendo la metodología de Felipe, Abdon y Kumar (2012) (Gráfico 2.19). La trampa ha afectado al resto de economías de la región, muchas de las cuales han experimentado episodios recurrentes y pronunciados de estancamiento de los ingresos per cápita, especialmente tras los años ochenta. La trampa del ingreso medio es frecuente en América Latina debido a las deficiencias del estado de derecho, los comportamientos lucrativos y la presencia de estructuras productivas menos concentradas en las actividades intensivas en conocimiento.

Las economías latinoamericanas presentaron una tasa de crecimiento medio del PIB per cápita del 2.5% durante el período 2006-16. De continuar creciendo a este ritmo la región podría permanecer en la trampa del ingreso medio otras cuatro décadas, que habría que añadir a las casi siete décadas que lleva ya en esa situación. Sin embargo, este promedio oculta importantes diferencias entre países: economías como la de Argentina, Costa Rica o Panamá deberían ser capaces de salir de la trampa a principios de la década de 2020, mientras que es posible que El Salvador, Honduras o Nicaragua tengan que esperar hasta diez décadas para poder hacerlo. En cambio, partiendo de supuestos similares, China podría aspirar a convertirse en un país de ingresos altos en 2016 (25 años después de haber alcanzado la categoría de país de ingresos medios). En un escenario alternativo de crecimiento más optimista, bajo el supuesto de un crecimiento anual medio del PIB per cápita del 3,4% en los años del auge de las materias primas (2006-08), América Latina aún tardaría aproximadamente 20 años en salir de la trampa del ingreso medio.

Gráfico 2.19. PIB per cápita para una selección de economías de América Latina, Asia y países de la OCDE



Fuente: Estimaciones de la OCDE/CAF/CEPAL según la metodología propuesta por Felipe, Abdon y Kumar (2012). Datos extraídos del Fondo Monetario Internacional (2016), *Perspectivas de la Economía Mundial* base de datos [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx); y Bolt y van Zanden (2014), "The Maddison Project: Collaborative research on historical national accounts".

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418964>

### El progreso socioeconómico será puesto a prueba por las debilidades macroeconómicas

El crecimiento importa porque contribuye a mejorar la vida de los ciudadanos, pero no siempre existe una relación directa entre el crecimiento y el bienestar de las personas, lo que requiere analizar una serie de dimensiones (véase el Anexo 2.A1. –

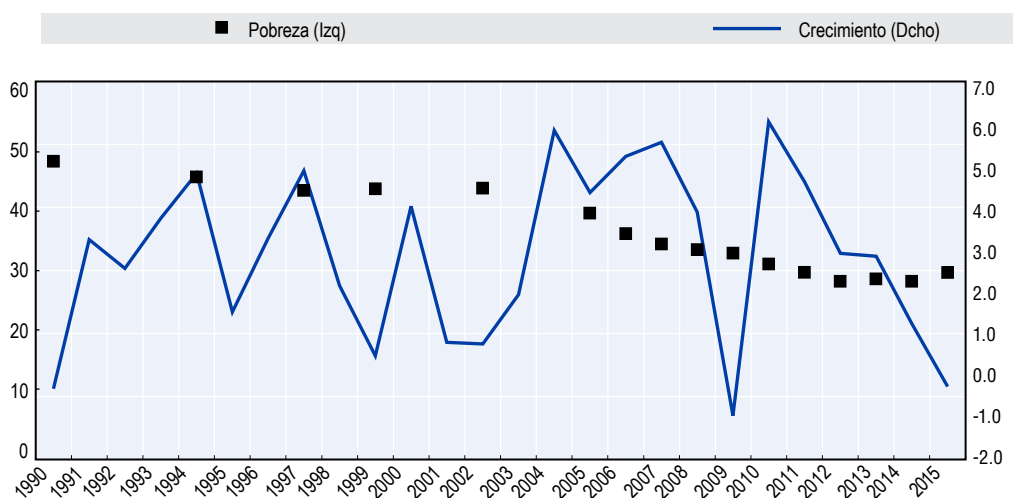


Más allá del crecimiento: la medición del bienestar en América Latina y el Caribe”). En general, el progreso socioeconómico en América Latina durante las últimas dos décadas ha sido extraordinario. Entre los años 1990 y 2014 las tasas de pobreza se redujeron desde el 48.4% al 28.2% del total de la población, según la definición del CEPAL. Desde la década de los 2000 alrededor de 60 millones de personas dejaron de ser pobres, aunque 168 millones de personas todavía permanecen bajo el umbral de la pobreza (para más información sobre las mediciones de pobreza e indigencia, véase CEPAL, 2010). La tasa de indigencia también se redujo hasta el 11.8% en 2014, con 25 millones de personas que salieron de la indigencia y 70 millones que siguen en la pobreza extrema (CEPAL, 2016a). En la misma línea, la desigualdad en América Latina se redujo de forma sustancial con un coeficiente de Gini medio que cayó por debajo del 0.49 en 2010, lo que supone un ritmo de 0.1 puntos por año desde 2002 (Gasparini, Cruces y Tornarrolli, 2016).

En un entorno de mercados laborales más restringidos y de menos margen para las políticas de demanda, la mayor debilidad del contexto macroeconómico está poniendo a prueba el progreso socioeconómico. Las estimaciones para 2015 muestran un aumento de la tasa de pobreza e indigencia a medida que la región se enfrentaba a una contracción económica y crecían las tasas de inflación. Dado que la recesión continúa, se esperan resultados similares para 2016. En el año 2015, alrededor de 7 millones de latinoamericanos se volvieron pobres, lo que hizo subir la tasa de pobreza regional total hasta el 29.2% (175 millones de personas) desde el 28.2% de 2014 (CEPAL, 2016a); y más de 5 millones de personas cayeron en la indigencia en ese mismo año, lo que aumentó la tasa de indigencia en 0.6 puntos porcentuales respecto al año anterior, hasta alcanzar el 11.4% (75 millones de personas). Estos datos representan el mayor aumento de las tasas de pobreza desde finales de la década de 1980. Lo que es más importante, suponen un revés a la resiliencia mostrada por los indicadores sociales en América Latina a lo largo de las últimas décadas (las tasas de pobreza no aumentaron durante la desaceleración económica de principios del 2000, ni tampoco durante la crisis financiera; Gráfico 2.20). Además, desde la década de 2010 la desigualdad de ingresos se redujo a un ritmo más lento en las economías de América Latina, con la excepción de Colombia, Ecuador y Uruguay (Gasparini, Cruces y Tornarrolli, 2016). Esta "desaceleración anunciada" se debe al menor impacto previsto de los factores que impulsaron el avance: un menor alcance de los programas de transferencias en efectivo y de los aumentos del salario mínimo, y la ralentización de la reducción del desempleo y la caída de las tasas de fecundidad en los hogares de bajos ingresos.

Este escenario también pondrá a prueba la fortaleza de la nueva clase media y su nivel de vida en América Latina durante la pasada década (*Perspectivas Económicas de América Latina 2011*; OCDE, 2010). El porcentaje de la población en América Latina con ingresos entre 10 y 50 USD (PPA de 2005) diarios – considerada como la "clase media consolidada" – alcanzó el 35% en 2014, un aumento notable desde el 21% registrado en 2001 (Banco Mundial, 2016). Además, el porcentaje de latinoamericanos que viven con entre 4 y 10 USD (PPA de 2005) diarios – personas consideradas como "vulnerables" – ha aumentado de forma constante desde el año 2000, hasta alcanzar un máximo del 39% en 2014 (Gráfico 2.21). El restante 23% de la población vive con menos de 4 USD (PPA de 2005) diarios, una cantidad por debajo del umbral de la pobreza moderada.

Gráfico 2.20. Tasas de crecimiento del PIB y tasas de pobreza en América Latina y el Caribe

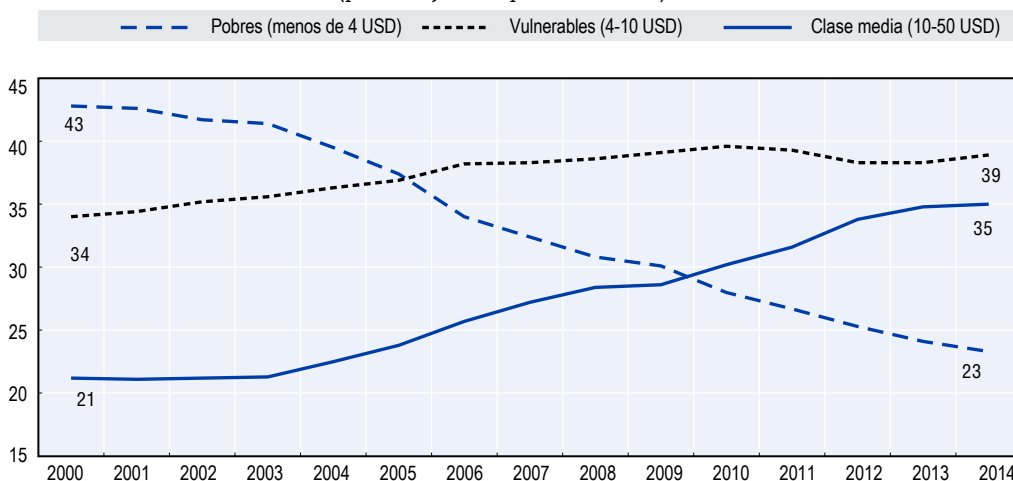


Nota: Las tasas de pobreza se refieren a América Latina, bajo de definición de la CEPAL y las tasas de crecimiento a América Latina y el Caribe.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, basado en datos del CEPAL (pobreza) y CEPALSTAT (PIB).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418970>

Gráfico 2.21. Población de América Latina por grupos socio-económicos (porcentaje de la población total)



Nota: Datos no disponibles para 2010 y 2013.

Fuente: OCDE y Banco Mundial (2016) tabulaciones de LAC Equity Lab de SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) e Indicadores de Desarrollo Mundial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933418986>

Los latinoamericanos de los grupos socio-económicos vulnerables y de clase media consolidada emergieron gracias a un vibrante crecimiento económico, unos mercados laborales boyantes y una expansión de las transferencias públicas, condiciones que ya no existen. El fuerte crecimiento macroeconómico y los altos precios de las materias primas proporcionaron suficiente espacio fiscal para aumentar las transferencias sociales a las personas que ocupaban la parte baja de la distribución, aupándolas de forma efectiva hacia posiciones más altas en la escala de ingresos. Al mismo tiempo, los aumentos

anuales del salario por hora entre el 3.9 y el 6.0% para aquellos que vivían con menos de 10 USD diarios sacó a muchos latinoamericanos de la pobreza. Sin embargo, para una fracción de la población este avance no fue suficiente para entrar a formar parte de la clase media consolidada. En el actual contexto económico, entre 25 y 30 millones de latinoamericanos vulnerables podrían caer en la pobreza (PNUD, 2016).

Relacionado con estos cambios socioeconómicos, el aumento de la formalidad laboral (medida en términos de los trabajadores que cotizan a la seguridad social) podría estar amenazado en el actual contexto económico. Entre 2003 y 2013 la informalidad laboral decreció de media en la región unos 7 puntos porcentuales, hasta situarse en la tasa del 54.8% en 2013 (Alaimo et al, 2015). Sin embargo, las altas tasas de informalidad todavía son características de la región, con diferencias entre países (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). En 2013, la informalidad todavía es relativamente alta en economías como la de Honduras, Nicaragua o Guatemala, donde la informalidad supera el 80%. Por el contrario, las tasas de informalidad en Chile, Costa Rica y Uruguay están por debajo del 40%.

### La importancia del nexo productividad-inclusión

Existe cada vez más evidencia de que la productividad y la igualdad están relacionadas, compartiendo ambas las mismas causas fundamentales. Los marcos políticos y las normativas relacionadas con el producto, los mercados financieros y laborales, y las políticas de innovación y de formación están detrás de los deficientes resultados observados en las economías de la OCDE en términos de productividad e inclusión (OCDE, 2016c).

En concreto, una amplia evidencia empírica apunta hacia el papel clave del capital humano para el crecimiento de los ingresos individuales y de la productividad agregada de los países. La distribución desigual de las competencias y habilidades dentro de la población guarda una correlación positiva con una mayor desigualdad salarial. Por ello, la productividad y la desigualdad en América Latina deberían abordarse de una forma integrada. Para la región, abordar estos vínculos es crucial, dado que el acceso desigual a una educación de calidad (véase OCDE/CAF/CEPAL, 2014, para América Latina), a la tecnología sanitaria y a los empleos formales podría ser responsable tanto de la desigualdad como de la baja productividad.

### Opciones políticas para restablecer el crecimiento inclusivo en América Latina

Con el fin de reavivar el crecimiento en la región, América Latina necesita combinar el énfasis en las políticas estructurales con las inversiones en capital físico y humano para aumentar la productividad y la inclusividad. El auge de las materias primas y las entradas de capital a corto plazo han hecho poco por aumentar el producto potencial de la región (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Las reformas estructurales son necesarias para aumentar la productividad, reducir las desigualdades y estimular el producto potencial en general. Por ejemplo, las reformas dirigidas a la mejora de la regulación comercial del producto y al aumento de la inversión en capital basado en el conocimiento podrían aumentar de forma sustancial la competencia, estimular el crecimiento de la productividad y, en este sentido, el crecimiento potencial (Koske et al. 2015; CEPAL, 2015; y OCDE, 2013b, 2015a, 2016b, 2016d). Del mismo modo, se debería insistir en la puesta en marcha de inversiones y políticas fiscales creíbles con miras al futuro, en particular en el área de infraestructuras y capacitación.

### Estimular la inversión en momentos difíciles

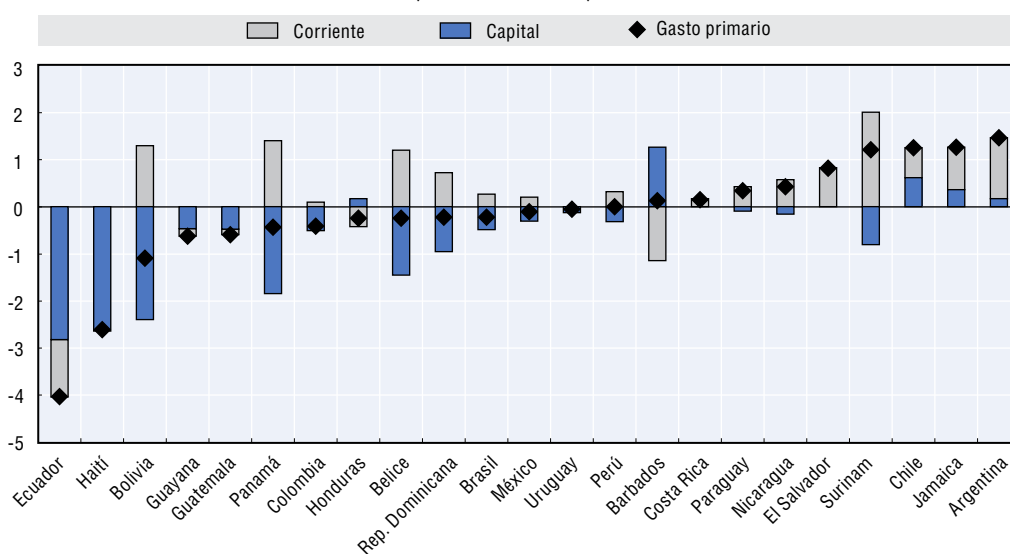
América Latina necesita planes eficientes que protejan la inversión para abordar la volatilidad macroeconómica en la región, estimular el crecimiento a largo plazo y

avanzar en la inclusión social. Un régimen político bien estructurado que defina simultáneamente los límites del espacio fiscal y coordine instrumentos y recursos puede multiplicar el impacto de los incentivos para la inversión. La credibilidad es fundamental; los agentes privados deberían tener la percepción de que los compromisos de la inversión pública serán cumplidos y no se retrasarán como resultado de dificultades financieras o decisiones discrecionales. Por ello, los marcos fiscales deberían tener como objetivo el crear un buen clima de inversión a través de la construcción de la capacidad organizativa y la mejora de las medidas institucionales (Carranza, Daude y Melguizo, 2014). De esta forma, los planes de inversión gestionados públicamente podrían contener la caída de las tasas de inversión al mismo tiempo que aseguran la competitividad y las ganancias de productividad a largo plazo en áreas estratégicas para el cambio estructural, así como aportar esfuerzos para cerrar las brechas en infraestructuras. Los planes de inversión pueden combinar operaciones empresariales interactivas, movilizand o fuentes de financiación públicas y privadas, contribuyendo al empleo y al crecimiento con una perspectiva estratégica y territorial, y fomentando las energías limpias y renovables.


El sector público puede jugar un papel importante en el fomento del crecimiento potencial, mientras se estabiliza la demanda agregada a través del gasto de capital. La evidencia disponible sobre América Latina (Recuadro 2.4) muestra que los multiplicadores fiscales – los efectos de la política fiscal sobre la producción agregada – fomentan el crecimiento tanto a corto como a medio plazo. Este efecto es incluso más positivo en momentos de contracción económica, especialmente en las economías de bajo nivel impositivo. Como resultado, unos multiplicadores fiscales adecuadamente dirigidos y apalancados en la región pueden ayudar a contrarrestar tanto la actual desaceleración como la tendencia descendente del PIB potencial. Desafortunadamente, debido a los objetivos de consolidación fiscal la mayoría de países en la región están recortando su gasto de capital. Esto es especialmente cierto en el caso de Ecuador, Bolivia y Haití. Las pocas economías que han aumentado el gasto, como es el caso de Chile, Argentina y algunos países del Caribe, lo han hecho a través del gasto corriente (Gráfico 2.22).

Gráfico 2.22. Variación del gasto primario en economías de América Latina y el Caribe

(2014 versus 2015)



Fuente: Powell, A., coordinador, (2016), "Time to Act: Latin America and the Caribbean Facing Strong Challenges", 2016 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report.

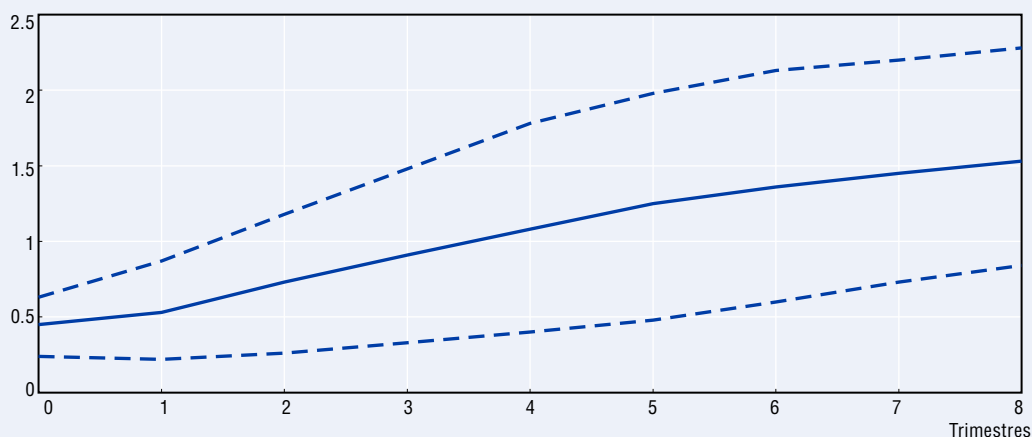
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933418995>

### Recuadro 2.4. Opciones de política fiscal: la función de los multiplicadores fiscales

La política fiscal puede influir sobre el rendimiento de la economía a través de diferentes canales, incluidos el multiplicador del producto y el multiplicador del ingreso. Según su definición convencional, el multiplicador muestra el aporte al crecimiento del producto y del ingreso como resultado de un aumento del gasto o de un cambio en los impuestos. La crisis financiera global (2007-09) reabrió el debate sobre la efectividad de las políticas fiscales expansionistas para mitigar los efectos negativos en el crecimiento y el empleo y, en concreto, para allanar el camino hacia la recuperación. El Fondo Monetario Internacional (FMI) se manifestó en favor de un paquete de estímulos fiscales “oportuno, amplio, duradero, diversificado, contingente, colectivo y sostenible” (Spilimbergo et al., 2008) equivalente al 2% del PIB mundial; la OCDE (2016a) compartió una perspectiva similar. Las opiniones respecto a la importancia de los multiplicadores fiscales han variado con el tiempo (Blanchard y Leigh, 2013). Las investigaciones más recientes han demostrado que estos pueden ser una herramienta poderosa para estimular el crecimiento a corto y largo plazo (Riera-Crichton, Vegh y Vuletin, 2015a; Riera-Crichton, Vegh y Vuletin, 2015b). Los países latinoamericanos deberían estudiar hasta qué punto la política fiscal a través del multiplicador puede ser una herramienta contracíclica efectiva.

Una revisión de la literatura sobre multiplicadores fiscales en América Latina muestra que los multiplicadores del gasto varían de forma amplia. Ello se explica tanto por el uso de diferentes metodologías como por el tamaño del multiplicador fiscal, que puede depender de factores como el grado de apertura, los tipos de cambio, el nivel de deuda pública y el tipo de política fiscal. Asimismo, es posible que la situación del ciclo económico así como las potenciales “no linealidades” (como por ejemplo el modo en que los niveles iniciales de gasto público e impuestos afectan a la política fiscal), también pueden incidir en la obtención de diferentes resultados. Las estimaciones presentadas por Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015a) para el período que va desde mediados de la década de 1990 hasta 2014 para 16 países de América Latina muestran que el tamaño del multiplicador a nivel regional es de 1.5 en el largo plazo (tras dos años) (Gráfico 2.23).

Gráfico 2.23. Multiplicador del gasto público en América Latina



Fuente: Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015a).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419007>

### Recuadro 2.4. Opciones de política fiscal: la función de los multiplicadores fiscales (cont.)

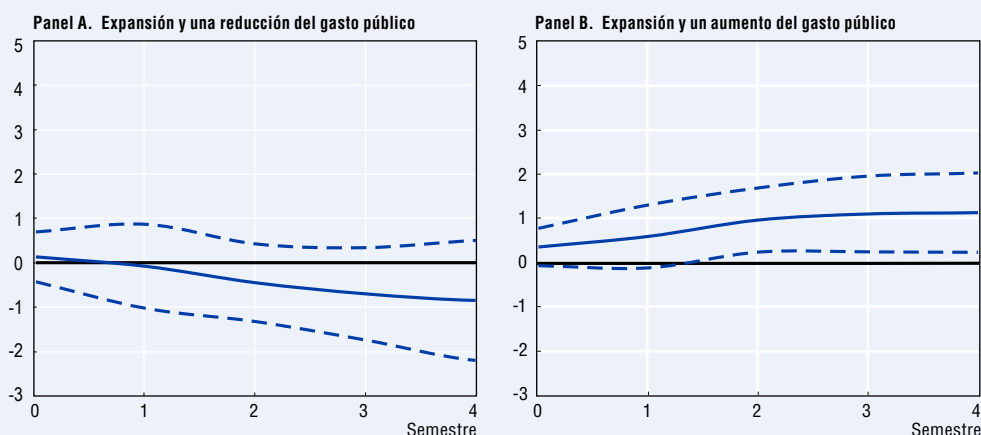
Existe una heterogeneidad considerable en el comportamiento de los multiplicadores fiscales para las 16 economías. Para Argentina, el impacto multiplicador es neutral, pero aumenta hasta 1.5 tras un año, aunque el coeficiente se estabiliza alrededor de 2 en el largo plazo (tras dos años); sin embargo, esta serie muestra bastante ruido y no se puede rechazar la hipótesis de un multiplicador neutral con el 95% de confianza. El impacto multiplicador de la economía brasileña ronda el 0.7 y salta rápidamente al 1.1 tras medio año, antes de estabilizarse de nuevo alrededor de 2 en el largo plazo. Por su parte, el multiplicador de impacto para Chile es del 0.5 y, como en el caso de Brasil, crece rápidamente hasta el 1.1 tras medio año. El multiplicador chileno en el largo plazo es mayor que el de Argentina y Brasil, alcanzando el 3.1. El multiplicador de impacto es alrededor de 2 para Colombia y 4 para México; en ambas economías, el multiplicador a largo plazo acaba siendo muy grande (cerca de 5) con series que muestran menos ruido que las estimadas para los anteriores países (Riera-Crichton, Vegh y Vuletin 2015a).

Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015b) señalan la importancia de distinguir entre los efectos de la política fiscal a lo largo de diferentes momentos del ciclo económico. La evidencia muestra que las economías latinoamericanas siguen muy de cerca a los países industrializados en el sentido de que la política fiscal es más efectiva en los malos que en los buenos momentos del ciclo. Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015a) muestra que, en promedio, un aumento (recorte) de 1.00 USD de gasto público en América Latina supone un aumento (reducción) estadísticamente significativo de la producción de aproximadamente 0.80 USD de impacto durante las recesiones. Por otra parte, durante las expansiones económicas este efecto se reduce a alrededor de la mitad (0.40 USD) y no es estadísticamente significativo. Mientras que los multiplicadores estimados en los países desarrollados tienden a permanecer neutrales en el largo plazo, en la región de América Latina los multiplicadores son positivos y siguen siendo significativos después de dos años. Del mismo modo, Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015b) demuestran que el aumento del gasto público en períodos de recesión estimula la producción (un aumento de 1 USD aumentaría el producto en alrededor de 1.25 USD después de dos años), mientras que el aumento en momentos de expansión apenas tiene efectos.

Lo que es aún más notorio, tal y como también demuestran Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015b), los países a menudo contraen el gasto público en momentos de recesión (i.e. política fiscal procíclica) en lugar de aumentarlo (política fiscal contracíclica). El Gráfico 2.24 ilustra que una vez la muestra se divide entre aumentos y reducciones del gasto público, la reacción de la producción a los aumentos del gasto público durante las recesiones (política contracíclica) es mucho mayor. De hecho, se observan multiplicadores de tamaños tan grandes como 2 (i.e. un aumento de 2.00 USD de producto agregado en respuesta a un impacto de gasto público de 1.00 USD) tras solo dos años.

#### Gráfico 2.24. Multiplicador del gasto público en América Latina, según variación y ciclo económico

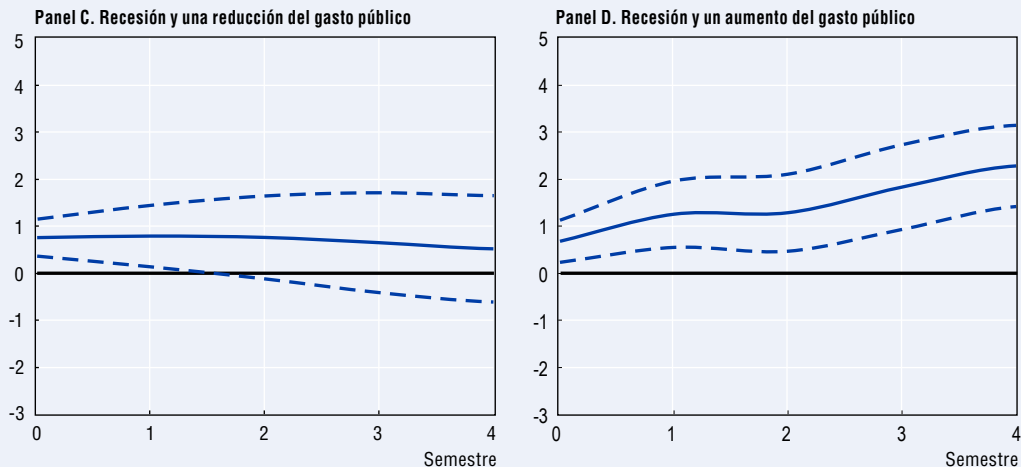
(expansión o recesión económica junto con una reducción o aumento del gasto público)



Recuadro 2.4. Opciones de política fiscal:  
la función de los multiplicadores fiscales (cont.)

Gráfico 2.24. Multiplicador del gasto público en América Latina, según variación y ciclo económico (cont.)

(expansión o recesión económica junto con una reducción o aumento del gasto público)



Nota: Las líneas discontinuas representan intervalos de confianza del 90%.

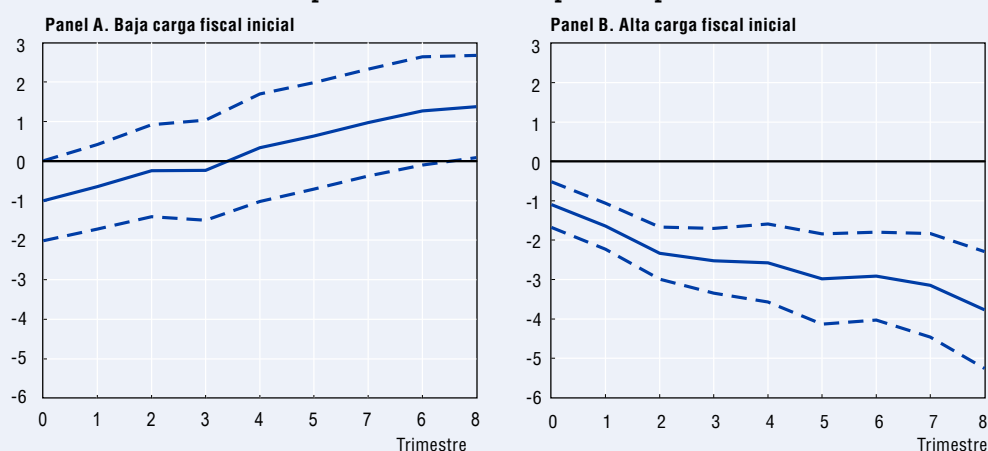
Fuente: Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419016>

Tomados en su conjunto, estos resultados sugieren que los países con una economía sólida (i.e. sin ningún otro obstáculo que limite el crecimiento, como en el caso de Chile) podrían combatir cualquier recesión con aumentos del gasto público. Por otra parte, una serie de nuevos estudios muestran que los países sin espacio fiscal (i.e. con una deuda alta en relación al PIB) podrían ser incapaces de beneficiarse de las ventajas de estas políticas fiscales contracíclicas. En particular, Huidrom, Kose y Ohnsorge (2016) muestran que los países con una deuda alta en relación al PIB tienen multiplicadores mucho más pequeños que aquellos con una deuda baja en relación al PIB. Estos resultados también sugieren que los países sin espacio fiscal deberían priorizar las medidas de consolidación fiscal –subidas de impuestos, recortes de gasto, o ambas– antes de intentar aplicar cualquier medida contracíclica de gasto. La elección de la combinación específica capaz de minimizar el impacto negativo de la consolidación fiscal sobre el producto es decisiva. Gunter et al. (2016) muestra que las consolidaciones fiscales basadas en aumentos de la tasa del impuesto sobre el valor agregado (IVA) presentan, en promedio, un considerable multiplicador negativo de 1.5 que después de tan solo un año puede aumentar hasta llegar al 2. Además, los responsables de la formulación de políticas tendrían que plantearse cuidadosamente el nivel inicial de las tasas del IVA (que podría entenderse como un indicador del nivel inicial de distorsiones tributarias) porque los cambios en la tasa del IVA tienen un efecto intrínsecamente no lineal sobre el producto agregado, esto es, el efecto sobre el producto de un aumento impositivo dado es mayor en países con una tasa impositiva inicial alta que en aquellos con una tasa impositiva inicial baja. El Gráfico 2.25 revela que los países con una presión fiscal inicial baja (por ejemplo, Costa Rica) experimentarían reducciones pequeñas, en el caso de haberlas, del producto; mientras que los países con una presión fiscal inicial alta sufrirían mayores reducciones del producto como consecuencia de las subidas de impuestos.

Recuadro 2.4. Opciones de política fiscal:  
la función de los multiplicadores fiscales (cont.)

Gráfico 2.25. Multiplicadores fiscales para impuestos en América Latina

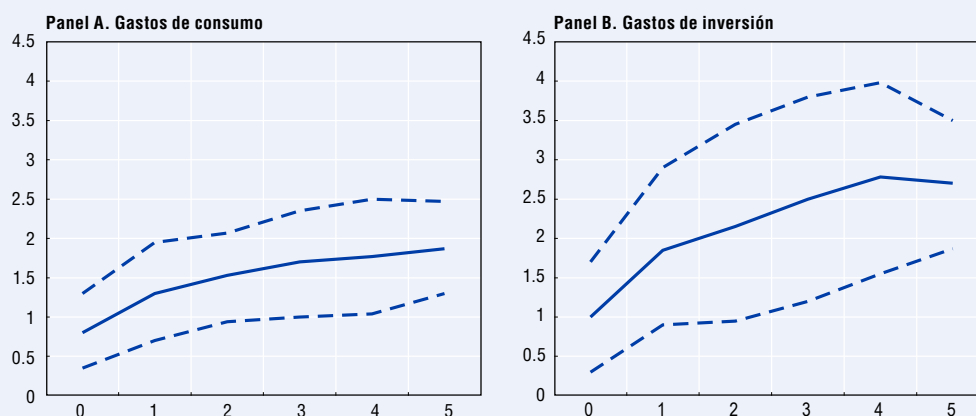


Fuente: Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015a).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419021>

En vista de la existencia de estas no linealidades, aquellos países que se vean obligados a aplicar medidas de consolidación fiscal y que ya tienen una presión fiscal inicial alta pueden preferir recurrir a los recortes de gasto público antes que a las subidas de impuestos. Aquellos países que se decantan por los recortes de gasto tienen aún así que minimizar el impacto sobre la actividad económica. Por lo tanto, el conocimiento de los efectos que para la producción tienen diferentes tipos de gastos sobre el rendimiento económico debería ayudar a saber elegir qué tipo de gastos se deben recortar. Utilizando datos anuales, el gasto fiscal total se ha desagregado en gastos de consumo y gastos de inversión públicos. El Gráfico 2.26 muestra amplias diferencias en los multiplicadores entre estas categorías de gasto. En términos generales, el multiplicador del gasto de inversión es sustancialmente mayor que el multiplicador del gasto de consumo. Por lo que se refiere al impacto, un aumento de 1.00 USD (recorte) en el gasto de consumo público supone un aumento (disminución) de la producción de 0.7 USD. Para la inversión pública, el multiplicador de impacto está muy cerca de 1. Tras dos años, el multiplicador de inversión ronda el 2, mientras que el multiplicador del consumo se sitúa alrededor del 1.3. En la misma línea, Izquierdo, Riera-Crichton y Vuletin (2016) demuestran utilizando una muestra global que los multiplicadores asociados con cambios en el gasto de capital del gobierno son sustancialmente mayores que aquellos asociados con el gasto de consumo.

Gráfico 2.26. Multiplicadores fiscales para gastos de consumo y gastos de inversión en América Latina



Fuente: Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015a).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419034>



Los países latinoamericanos deberían continuar avanzando en el terreno de las asociaciones entre el sector público y el privado (PPP, por sus siglas en inglés) para invertir en infraestructuras. Esto debería apoyar la demanda a corto plazo, pero quizás lo más importante sea que las PPP ayudan a aumentar la productividad y el crecimiento potencial. Existe un amplio espacio para mejorar la eficiencia del gasto fiscal y centrarse en las políticas sociales, de modo que los gobiernos puedan prestar bienes públicos con el fin de impulsar la productividad y garantizar la igualdad de forma más efectiva (el Recuadro 2.5 ilustra el caso de las carreteras en Colombia).

### Recuadro 2.5. Cuarta generación (4G) de concesiones viarias en Colombia

Las inadecuadas infraestructuras de transporte colombianas suponen un cuello de botella para el crecimiento del país. Colombia está rezagada de sus competidores respecto a la cantidad y calidad del transporte terrestre. Según el Foro Económico Mundial, en términos de la calidad general de sus infraestructuras de transporte, Colombia se sitúa en la posición 110 entre 140 países. Esto está relacionado con una escasa e inefectiva inversión en infraestructuras. Entre 2010 y 2015 el promedio anual de inversión en carreteras, ferrocarriles y puertos en Colombia representó el 1.3% del PIB, una cifra inferior al 3.1% del PIB recomendado para cerrar la brecha de las infraestructuras de transporte (Fedesarrollo, 2013). Además, se han detectado importantes deficiencias de planificación, diseño e implementación de las políticas de infraestructuras de transporte (Nieto-Parra, Olivera y Tibocha, 2013).

En 2011 el gobierno de Colombia diseñó un plan de diez años para reforzar el marco institucional del transporte y atraer una inversión estimada de 55 mil millones de USD. Estos recursos doblarían la extensión de la red de autopistas de cuatro carriles y mejorarían los aeropuertos, vías de ferrocarril y puertos. El plan incluye la creación de una agencia nacional de infraestructuras para supervisar la ejecución de los proyectos realizados mediante el uso de las PPP, así como la aprobación de una ley de infraestructuras y una ley de PPP para mejorar la contratación, la autorización de licencias y la ejecución de los proyectos.

La Cuarta Generación (4G) de Concesiones de Autopistas es un elemento clave de este plan decenal del gobierno. Colombia depende de su red de carreteras para más del 80% del transporte interior de mercancías. Con una inversión de 15 mil millones de USD, el programa 4G consta de 53 proyectos, que suman 8 000 km de nuevas carreteras para ampliar la actual red de autopistas que conecta los principales puertos con las grandes ciudades. En junio de 2016 se habían adjudicado un total de 26 proyectos con su financiación formalizada. Se espera que el primer grupo de proyectos comiencen sus operaciones durante el segundo semestre de 2016, mientras que los 27 proyectos restantes serán adjudicados durante los siguientes dos años. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016), los proyectos 4G aportarán unos 0.3-0.7 puntos porcentuales adicionales al crecimiento del PIB entre 2016 y 2017. A medida que el programa se despliega, su impacto aumentará, aportando una media anual de 1.6 puntos porcentuales al crecimiento durante el período 2018-21. Por último, la nueva infraestructura aumentará el crecimiento potencial a largo plazo cerca del 0.7%, según el DNP.

Cuadro 2.1. Programa de infraestructura vial 4G

	Número de proyectos	Km	Inversión (USD, miles de mill.)
Primera ronda	10	1.628	4.0
Segunda ronda	9	1.827	4.0
Tercera ronda	10	1.500	3.7
Iniciativa privada	24	3.600	3.3
Total	53	8.555	15.0

Fuente: Vicepresidencia de Colombia.

**Recuadro 2.5. Cuarta generación (4G) de concesiones viarias en Colombia (cont.)**

El enfoque PPP del proyecto 4G busca atraer la inversión privada en infraestructuras y asegurar la calidad y oportunidad de los proyectos a través de un proceso dividido en dos fases. Durante la fase de construcción, los titulares de la concesión 4G deberían cubrir las necesidades totales de capital para poner en funcionamiento el proyecto con capital propio (20%) y deuda (80%). En la fase de operación y mantenimiento, la deuda sería reembolsada principalmente gracias a los ingresos generados por los peajes de las carreteras, los ingresos provenientes de la actividad comercial en las áreas de servicio de la concesión y los flujos de pagos del gobierno a los contratistas (19.4 mil millones de USD). En promedio, el desembolso fiscal anual alcanzaría aproximadamente el 0.4% del PIB durante el período 2018-42. El enfoque PPP supone un importante alivio de las restricciones fiscales gracias a la atracción de inversión privada. De lo contrario, los gastos de inversión del gobierno central para los próximos siete años pasarían de la estimación actual oficial del 1.5% del PIB al 2.5% del PIB, una cifra que resultaría inviable dada la necesidad de cumplir con la senda de reducción de la deuda establecida por la regla presupuestaria.

Mediante el Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015-30, el gobierno complementa y refuerza los beneficios del programa 4G. El plan reduce las brechas de conectividad a nivel local, priorizando la inversión (16 mil millones de USD) en 101 carreteras terciarias que cubren más de 12 700 km y en la gestión logística de los corredores nacionales de transporte (24.5 mil millones de USD). Además, el plan incluye la inversión de 5.9 mil millones de USD en aeropuertos y ríos.

La inversión extranjera directa (IED) también puede ser clave para reactivar el crecimiento de una forma más inclusiva y fomentar la innovación. La IED puede ser un importante canal para las transferencias de tecnología y la difusión del conocimiento (Andrews, Criscuolo y Gal, 2015). Así, América Latina necesita continuar mejorando su clima de negocios para atraer y retener más IED (OCDE, 2015b; véase el Índice de Restricción Regulatoria de la IED elaborado por la OCDE).

**Reforzar el capital humano y las competencias**

América Latina está atrapada en un "círculo vicioso" en el cual la alta rotación desincentiva la educación y la capacitación laboral de los trabajadores, lo que tiene como resultado una baja productividad. A su vez, la baja productividad laboral en relación con los costos de formalidad contribuye a un alto nivel de informalidad laboral en la región. Debido a la alta rotación y a la alta informalidad laboral, la mayoría de trabajadores no tienen capacidad de resistencia para soportar un período de desempleo mientras buscan un buen empleo más acorde con sus habilidades y capacitación laboral; esto conduce a una ineficiente adecuación de los perfiles a los puestos de trabajo. Esta falta de adecuación, a su vez, hace que los empleos duren poco, lo que genera una alta rotación y cierra el círculo vicioso (Alaimo et al, 2015).

América Latina presenta la mayor brecha entre la oferta de competencias y habilidades y la demanda, lo que repercute en la alta informalidad laboral. El 50% de las empresas en la economía formal tienen dificultades para encontrar fuerza laboral adecuadamente capacitada, frente a la media global del 36% por país y la media de la OCDE del 15% (Manpower Group, 2015). Los sectores de la automoción y maquinaria, por su complejidad y sofisticación, son los que enfrentan mayores dificultades para hallar las competencias que necesitan en América Latina. Y sin embargo estos sectores podrían apoyar el cambio estructural de la región y la transformación hacia un modelo de desarrollo intensivo en conocimiento y en tecnología. Para solucionar los problemas de inestabilidad, informalidad laboral y baja productividad del mercado laboral regional, América Latina necesita invertir en capital humano y competencias. Esta inversión tendría unos efectos de calado tanto en el crecimiento como en la equidad.

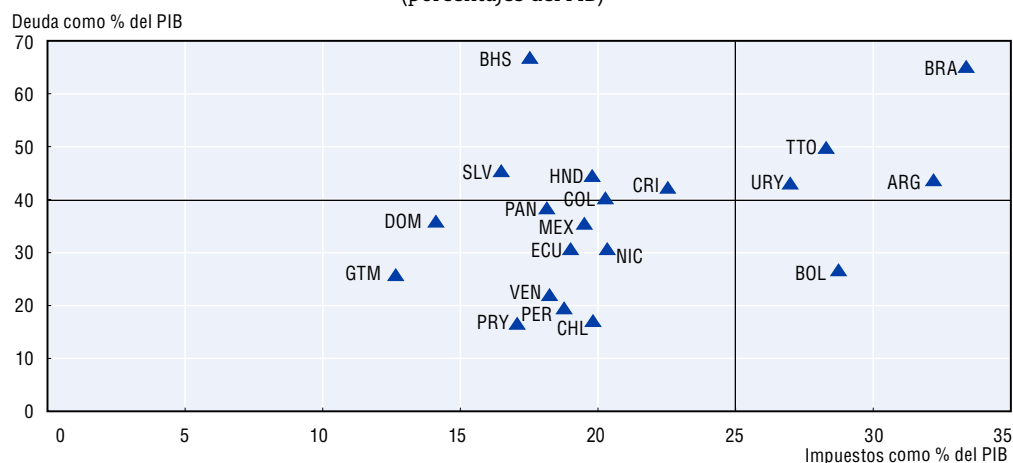
Más de la mitad de la fuerza laboral latinoamericana, incluida la "clase media emergente" o los "sectores medios", trabajan en el sector informal. Esto los hace vulnerables a la caídas de ingresos y al desempleo causado por un menor crecimiento económico, así como a los riesgos propios de la enfermedad y la vejez (Melguizo, 2015). De hecho, algunos datos señalan que los trabajadores de la economía informal reciben menores salarios que los trabajadores de la economía formal en puestos de trabajo comparables y con el mismo nivel educativo.

Además de la existencia de una alta proporción de trabajadores poco cualificados en empleos que requieren una capacitación básica, los rendimientos de la educación han ido disminuyendo. A corto plazo, la región debe invertir en la promoción de programas educativos y en la educación técnica y vocacional. Tal y como muestra el presente informe, para lograr estos objetivos la cooperación público-privada es indispensable.

### Activar políticas fiscales sólidas

Sería necesario establecer un marco de "ajuste fiscal inteligente", que combinara impuestos, deuda y reasignación de gastos. Dicho marco debería fortalecer la situación de las finanzas públicas, así como fomentar la inversión en capital físico y humano. Las actuaciones dependen de la posición inicial de los países, y de la necesidad de estabilización de la deuda (Gráfico 2.27 y Recuadro 2.6). La deuda y los impuestos en Argentina, Brasil, y Trinidad y Tobago son relativamente altos; el ajuste debe venir de la reasignación del gasto público, desde gastos corrientes a inversión. Para la mayoría de países de Centroamérica – en particular Costa Rica (véase OCDE, 2016e), pero también Colombia (OCDE, 2015d) y Perú (OCDE, 2015f) – el ajuste debería incluir algún tipo de reforma estructural fiscal. Perú y otras economías andinas (Bolivia, Chile) muestran cierta capacidad de aumento de la deuda pública para mantener o incrementar la inversión. Por último, en los casos de Chile y México (véase OCDE, 2015d, 2015e), se espera que el impacto total de la reforma fiscal sobre la recaudación tenga lugar en los próximos años. Por su parte, los coeficientes de endeudamiento son sumamente sensibles a los ajustes de los tipos de cambio. En Venezuela, por ejemplo, debido a los fuertes ajustes en 2015 en diferentes niveles del régimen de tipos de cambio, la deuda pública consolidada superó el 70% del PIB, una cifra sustancialmente mayor.

Gráfico 2.27. Impuestos y deuda en una selección de países de América Latina y el Caribe, 2014  
(porcentajes del PIB)



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL basada en CEPAL (2016b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las Finanzas Públicas ante el Desafío de Conciliar Austeridad con Crecimiento e Igualdad* y OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419044>

### Recuadro 2.6. Evolución de la deuda pública de América Latina según diferentes escenarios

La solvencia de las cuentas públicas se ve amenazada más por la persistencia del déficit durante un período largo que por la existencia de déficits aislados.

En términos agregados, las dinámicas de la deuda pública se representan por la expresión:

$$(1) \Delta d_t = -sp_t + \frac{(r-n)}{(1+n)} d_{t-1} + sf_t \quad (1)$$

La construcción de escenarios para el año 2025 muestra cómo la deuda pública emprende una clara trayectoria ascendente; el Cuadro 2.2 presenta un resumen de las condiciones iniciales. Bajo el supuesto de variación cero en el tipo de cambio o en otros efectos de valoración ( $sf=0$ ), la deuda pública experimentará un aumento de 3 puntos del PIB por año, a un tipo de interés implícito del 5.5%, con un crecimiento tendencial del 3.5% y un déficit primario de 1 punto del PIB (véase la ecuación 1). Estos promedios y escenarios genéricos encubren una amplia heterogeneidad; algunos países han mantenido unas finanzas públicas muy sólidas, habiendo utilizado las ganancias del período de auge para reforzar los fondos de estabilización, que ahora pueden dedicarse a cumplir con su función en una etapa de desaceleración.

Durante los próximos diez años, bajo los actuales parámetros, la deuda pública del gobierno central podría alcanzar de media el 54.8% del PIB de la región (Gráfico 2.28). Aunque existen precedentes de una situación similar, este ejercicio sirve para ilustrar la necesidad de corregir esta trayectoria si se quieren controlar los niveles de endeudamiento. Un ajuste de 1 punto en el saldo primario rompería la espiral alcista de la deuda, mientras que un ajuste de 2 puntos devolvería la relación deuda/PIB a una trayectoria descendente.

El uso de diferentes vías para reducir las brechas tiene también consecuencias muy diferentes. El recorte del gasto de inversión pública directa, por ejemplo, reduciría sin duda el PIB potencial haciendo que el ajuste resulte insuficiente, lo que tendría como resultado una deuda creciente y un escaso crecimiento económico. Ello es típico de la “austeridad contraproducente”, donde los ajustes fiscales empeoran las condiciones macroeconómicas y aumentan la deuda pública. Además, la reducción del gasto en sí misma debilitaría la recaudación tributaria y de ese modo acabaría ampliando la brecha que se pretendía cerrar. La austeridad entendida solo en términos de contención del gasto público de capital corre el riesgo de empeorar la situación que pretendía resolver en primer lugar.

No es probable que el crecimiento sea lo suficientemente fuerte como para cerrar la brecha existente en el escenario actual. Además, los aumentos de tipos de interés que se vislumbran en el futuro inmediato auguran el fin de la financiación barata. Todas estas circunstancias explican los múltiples esfuerzos llevados a cabo para reducir los déficits públicos en la región, incluso a través de amplias iniciativas para recortar el gasto y aumentar los ingresos, tal y como se ha demostrado en publicaciones recientes.

### Recuadro 2.6. Evolución de la deuda pública de América Latina según diferentes escenarios (cont.)

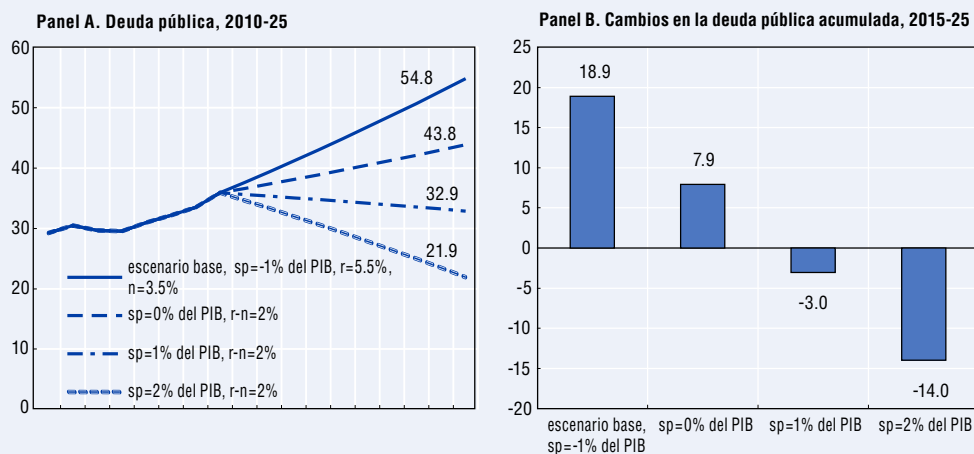
Cuadro 2.2. Variables iniciales utilizadas en escenarios de deuda pública (Porcentajes)

	Tasa de crecimiento del PIB potencial <sup>1</sup>	Tasa de interés implícita real <sup>2</sup>	Saldo fiscal primario sobre el PIB	Deuda pública sobre el PIB
	Últimos datos disponibles			2015
América Latina	3.5	5.5	-1.0	35.9
Argentina	3.7	4.7	-1.1	53.3
Bolivia	6	3.0	-3.3	27.1
Brasil	3	12.5	-2.0	66.5
Chile	3	4.5	-1.5	17.5
Colombia	3.7	6.4	-0.4	43.9
Costa Rica	4	7.3	-3.1	42.4
República Dominicana	5.6	7.9	0.5	36
Ecuador	5	6.0	-1.9	31
El Salvador	2	5.6	1.3	45.2
Guatemala	4	6.5	0.1	24.4
Haití	3	0.6	0.3	35.9
Honduras	5	6.1	-0.6	44.2
México	4	5.4	-1.3	35.5
Nicaragua	4	3.1	0.3	31.4
Panamá	6	4.6	-2.4	38.4
Paraguay	6	3.8	-1.1	16.6
Perú	5.8	5.7	-1.9	19.5
Uruguay	2.8	5.7	-0.5	46

Notas: 1. Estimaciones de crecimiento potencial de la CEPAL, basadas en CEPAL (2015). Las cifras del PIB potencial difieren de los resultados presentados en secciones previas del informe ya que se derivan de CEPAL (2015). 2. La tasa de interés implícita real se calcula como la relación entre el pago de intereses (dividido por el PIB) sobre la deuda pública del período anterior (dividido por el PIB).

Fuente: CEPAL (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: Desafíos para Impulsar el Ciclo de Inversión con miras a Reactivar el Crecimiento*.

Gráfico 2.28. Proyecciones de la deuda pública en América Latina y el Caribe hasta 2025, para diferentes escenarios de saldo primario



Fuente: CEPAL (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: Desafíos para Impulsar el Ciclo de Inversión con miras a Reactivar el Crecimiento* [Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2015: Challenges in boosting the investment cycle to reinvigorate growth].

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419051>

## Conclusiones

Se prevé que el ritmo de crecimiento económico de América Latina en 2016 sea de nuevo decepcionante. Las tasas de crecimiento para la región oscilarán entre el -0.5% y el -1% en 2016 (comparado con el 1.2% en 2014 y el -0.4% en 2015), antes de experimentar una modesta recuperación en 2017. Algunos factores externos están contribuyendo a este débil rendimiento, incluidos los menores precios de las materias primas (sobre todo debido a la desaceleración económica global), así como el creciente costo de la financiación externa y las perspectivas más moderadas de entradas de capital. Los niveles de crecimiento varían entre países, en parte debido a sus diferentes estrategias de gestión económica. Aun así, estas proyecciones señalan el final de un período de diez años durante el cual América Latina protagonizó un crecimiento mayor que la media de la OCDE.

Es necesario implementar reformas estructurales para estimular la el crecimiento potencial y la inclusión. El crecimiento de la productividad continúa siendo modesto comparado con el de los países de la OCDE y el de otras economías emergentes. A pesar de las mejoras recientes, América Latina sigue siendo la región del mundo con mayor desigualdad. El auge de las materias primas y la gran afluencia de capitales a corto plazo no han aumentado el crecimiento potencial de la región. Las reformas para reforzar las inversiones en capital físico y humano deben fomentar un mayor crecimiento inclusivo y una mayor productividad. Esto se puede lograr mediante la mejora de las competencias y habilidades de los trabajadores, la inversión en infraestructuras, la integración regional y un mayor nivel de diversificación y de vínculos productivos.

América Latina está entrando en un nuevo ciclo electoral, en el que tendrán lugar alrededor de 18 elecciones presidenciales entre 2016 y 2018. Ello debería aprovecharse como una ventana de oportunidad para una agenda de reformas que pivote sobre el nexo "productividad-" según diferentes escenarios de un "ajuste fiscal inteligente".

## Referencias

- Aguiar, M. y G. Gopinath (2007), "Emerging market business cycles: The cycle is the trend", *Journal of Political Economy*, vol. 115, University of Chicago Press, pp. 69-102.
- Aiyar, S. et al. (2013), "Growth slowdowns and the middle-income trap", *FMI Working Paper*, núm. 13/71, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1371.pdf>.
- Alberola, E., I. Kataryniuk, A. Melguizo y R. Orozco (2016) (2016), "Fiscal policy and the cycle in Latin America: The role of financing conditions and fiscal rules", *BPI Working Papers*, núm. 543, <http://www.bis.org/publ/work543.pdf>.
- Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y L. Ripani (2016), *Empleos para Crecer*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Álvarez-Parra, F., L. Brandao-Marques y M. Toledo (2013), "Durable goods, financial frictions and business cycles in emerging economies", *Journal of Monetary Economics*, vol. 60/6, Elsevier, Amsterdam, pp. 720-736.
- Amador, J. et al. (2015), "Ha aumentado el pass-through de tipo de cambio a precios en América Latina?" ["Has the exchange rate pass-through to prices increased in Latin America?"], *BBVA Research, Observatorio Económico Latam*, octubre 2015.
- Andrews, D., C. Criscuolo y P. Gal (2015), "Frontier firms, technology diffusion and public policy: Micro evidence from OECD countries", *The Future of Productivity: Main Background Papers*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrql2q2jj7b-en>
- Aravena, C., G. López y R. Pineda (2016), "Producto potencial de mediano plazo en América Latina" ["Latin America's Potential output in the medium Term"], Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- BDE (2016), "Informe de economía latinoamericana: primer semestre de 2016" ["Report on the Latin American Economy: First half of 2016"], *Boletín Económico*, abril 2016, Banco de España, Madrid.
- Blanchard, O.J. y D. Leigh (2013), "Growth forecast errors and fiscal multipliers", *American Economic Review*, vol. 103/3, American Economic Association, Pittsburgh, EE.UU., pp. 117-120.
- Bolt, J. y J. L. van Zanden (2014). "The Maddison Project: Collaborative research on historical national accounts". *The Economic History Review*, 67 (3): 627-651.
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013), *Mejores Pensiones, Mejores Trabajos. Hacia la cobertura Universal en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <https://publications.iadb.org/handle/11319/462?locale-attribute=es&locale-attribute=en>.
- BPI (2015a), *Informe Trimestral del BPI [BIS Quarterly Review]*, Banco de Pagos Internacionales, Basilea, septiembre, [www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1509.htm](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1509.htm) (consultado en febrero 2016).
- BPI (2015b), "When the financial becomes real", *85<sup>th</sup> Annual Report: 1 April 2014 - 31 March 2015*, Banco de Pagos Internacionales, Basilea.
- Busso, M., L. Madrigal y C. Pagés (2013), "Productivity and resource misallocation in Latin America", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, vol. 13/1, De Gruyter Online, pp. 903-932.
- Carranza, L., C. Daude y A. Melguizo (2014), "Public infrastructure investment and fiscal sustainability in Latin America: Incompatible goals?", *Journal of Economic Studies*, 41(1), pp. 29-50.
- Cavallo, E. y T. Serebrisky (2016), *Saving for Development: How Latin America and the Caribbean Can Save More and Better*, serie Desarrollo en las Américas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, y Palgrave Macmillan, Nueva York.
- CEPAL (2016a), *Panorama Social de América Latina 2015 [Social Panorama of Latin America 2015]*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- CEPAL (2016b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las Finanzas Públicas ante el Desafío de Conciliar Austeridad con Crecimiento e Igualdad [Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2016: Public Finances and the Challenge of Reconciling Austerity with Growth and Equality]*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- CEPAL (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: Desafíos para Impulsar el Ciclo de Inversión con miras a Reactivar el Crecimiento [Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2015: Challenges in boosting the investment cycle to reinvigorate growth]*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- CEPAL (2010), *Panorama Social de América Latina 2009 [Social Panorama of Latin America 2009]*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- CEPAL/OIT (2016), "Employment situation in Latin America and the Caribbean: Recent improvements and persistent gaps in rural employment", *Employment Situation in Latin America and the Caribbean*, núm. 14, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo, Santiago, Chile.

- Daude C. y E. Fernández-Arias (2010), “On the role of productivity and factor accumulation in economic development in Latin America”, *BID Working Paper Series*, núm. 155, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, [www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubIDB-WP-155.pdf](http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubIDB-WP-155.pdf).
- DPN (2016), *Efectos Macroeconómicos de las Obras de Infraestructura [Macroeconomic Effects of Infrastructure Works]*, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- Eichengreen, B., D. Park y K. Shin (2011), “When fast growing economies slow down: International evidence and implications for China”, *NBER Working Paper*, núm. 16919, National Bureau of Economic Research, Cambridge, EE.UU., [www.nber.org/papers/w16919.pdf](http://www.nber.org/papers/w16919.pdf).
- Fedesarrollo (2013) “La inversión en infraestructura en Colombia 2012-2020: Efectos fiscales y requerimientos financieros” [“Infrastructure Investment in Colombia 2012-2020: Fiscal Effects and Financial Requirements”], Fedesarrollo, Bogotá, Colombia. [www.cvc.com.ve/docs/2016219124559Inversion%20en%20infraestructura%20Colombia%202013-2020.pdf](http://www.cvc.com.ve/docs/2016219124559Inversion%20en%20infraestructura%20Colombia%202013-2020.pdf).
- Felipe, J., A. Abdon y U. Kumar (2012), “Tracking the middle-income trap: What is it, who is in it, and why?” *Working Paper*, núm. 715, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, EE.UU., [www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_715.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_715.pdf).
- FMI (2016), *Perspectivas de la Economía Mundial [World Economic Outlook]*, edición abril 2016, (base de datos), [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx) (consultado en mayo 2016).
- FMI (2013), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere: Time to Rebuild Policy Space*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC., [www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2013/whd/eng/wreo0513.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2013/whd/eng/wreo0513.htm).
- García-Cicco, J., R. Pancrazi y M. Uribe (2010), “Real business cycles in emerging countries?”, *American Economic Review*, vol. 100/5, American Economic Association, Pittsburgh, EE.UU., diciembre, pp. 2510-31.
- Gasparini, L., G. Cruces y L. Tornarolli (2016), “Chronicle of a deceleration foretold: Income inequality in Latin America in the 2010s”, *CEDLAS Working Paper*, núm. 198, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata, Argentina.
- Grupo Banco Mundial (2016), *Tabulaciones del LAC Equity Lab con datos SEDLAC [LAC Equity Lab, Tabulations of SEDLAC]* (CEDLAS y el Banco Mundial) e Indicadores de Desarrollo Mundial, base de datos, Banco Mundial, Washington, DC, <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview> (consultado el 15 de mayo 2016).
- Gunter, S., G. D. Riera-Crichton, C. Vegh y G. Vuletin (2016), “Non-linear effect of tax changes on output: A worldwide narrative approach”, mimeo.
- Hsieh, C.T. y P.J. Klenow (2009), “Misallocation and manufacturing TFP in China and India”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124/4, Oxford University Press, Cambridge, EE.UU., pp. 1403-1448.
- Huidrom, R., M. A. Kose y F. Ohnsorge (2016), “Do fiscal multipliers depend on fiscal positions?”, *Policy Research Working Paper*, núm. 7724, Banco Mundial, Washington, DC.
- Izquierdo, A., D. Riera-Crichton y G. Vuletin (2016), “Public consumption versus public investment multipliers”, en *BID Macroeconomic Report 2016, Time to Act: Latin America and the Caribbean Facing Strong Challenges*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Jorgenson, D.W. y M.V. Khuong (2010), “Potential growth of the world economy”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 32/5, Elsevier, Amsterdam, pp. 615-631.
- Kharas, H. y H. Kohli (2011), “What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?”, *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 3/3, Sage Publications, Thousand Oaks, EE.UU., pp. 281-289.
- Koske, I. et al. (2015), “The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: Policy insights for OECD and non-OECD countries”, *Departamento de Economía de la OCDE Working Papers*, núm. 1200, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js3f5d3n2vl-en>.
- Manpower Group (2015), *Talent Shortage Survey Research Results*, Milwaukee.
- Melguizo, A. (2015), “Pensions, informality and the emerging middle class”, *IZA World of Labor*, Instituto para el Estudio del Trabajo, Bonn, Alemania, pp. 1-10, <http://wol.iza.org/articles/pensions-informality-and-emerging-middle-class>.
- Melguizo, A. y J.R. Perea (2016), “Skill gaps in emerging economies: An empirical analysis”, *Centro de Desarrollo de la OCDE Working Paper*, núm. 329, Centro de Desarrollo de la OCDE, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm5hkp7v145-en>.
- Neumeyer, P.A. y F. Perri (2005), “Business cycles in emerging economies: The role of interest rates”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 52/2, marzo, Elsevier, Amsterdam, pp. 345-380.



- Nieto-Parra, S., M. Olivera y A. Tibocho (2013), “The politics of transport infrastructure policies in Colombia”, *Centro de Desarrollo de la OCDE Working Papers*, núm. 316, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3xqh1hf-en>.
- OCDE (2016a), *OECD Economic Outlook*, vol. 2016/1, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2016-1-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2016-1-en).
- OCDE (2016b), *Economic Policy Reforms 2016: Going for Growth Interim Report*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2016-en>.
- OCDE (2016c), “The productivity-inclusiveness nexus”, Reunión del Consejo Ministerial de la OCDE el 1-2 junio de 2016, Publicaciones de la OCDE, París, [www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf](http://www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf).
- OCDE (2016d), “Fomentando un Crecimiento Inclusivo de la Productividad en América Latina” [“Promoting Productivity for Inclusive Growth in Latin America”], *Serie Mejores Políticas*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258419-es>.
- OCDE (2016e), *Estudios Económicos de la OCDE: Evaluación Económica de Costa Rica 2016* [OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment], Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cri-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en).
- OCDE (2015a), *Estudios Económicos de la OCDE: Brasil 2015* [OECD Economic Surveys: Brazil 2015], Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-bra-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2015-en).
- OCDE (2015b), “FDI regulatory restrictiveness index” (base de datos), en *OECD Factbook 2015-16*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2015-table67-en>.
- OCDE (2015c), *Estudios Económicos de la OCDE: China 2015* [OECD Economic Surveys: China 2015], Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-chn-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2015-en).
- OCDE (2015d), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2015* [OECD Economic Surveys: Chile 2015], Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-chl-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2015-en).
- OCDE (2015e), *Estudios Económicos de la OCDE: México*, [OECD Economic Surveys: Mexico], Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-mex-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en).
- OCDE (2015f) OCDE/CEPAL (2014), *Estudio Multi-Dimensional de Perú: Volumen 1. Evaluación inicial*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OCDE (2013a), “The People’s Republic of China – Avoiding the middle-income trap: Policies for sustained and inclusive growth”, *Serie Mejores Políticas*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207974-en>.
- OCDE (2013b), *OECD Economic Outlook*, vol. 2013/1, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2013-1-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2013-1-en).
- OCDE (2010), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: ¿En qué medida es clase media América Latina?* [Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-class is Latin America?], Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Perspectivas Económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China* [Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China], Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas Económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo* [Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development], Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo* [Latin American Economic Outlook 2014: Logistics and Competitiveness for Development], Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-en>.
- OCDE/CEPAL (2012), *Perspectivas Económicas de América Latina 2013: Políticas de PYMES para el cambio estructural* [Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change], Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2013-en>.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_lat\\_car-2016-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr).
- Ollivaud, P., Y. Guillemette y D. Turner (2016), “Links between weak investment and the slowdown in productivity and potential output growth across the OECD”, *Departamento de Economía de la OCDE Working Papers*, núm. 1304, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwvz0smq45-en>.
- Pagés, C. (2010), “The age of productivity: Transforming economies from the bottom up”, *serie Desarrollo en las Américas*, Palgrave Macmillan, Nueva York, y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

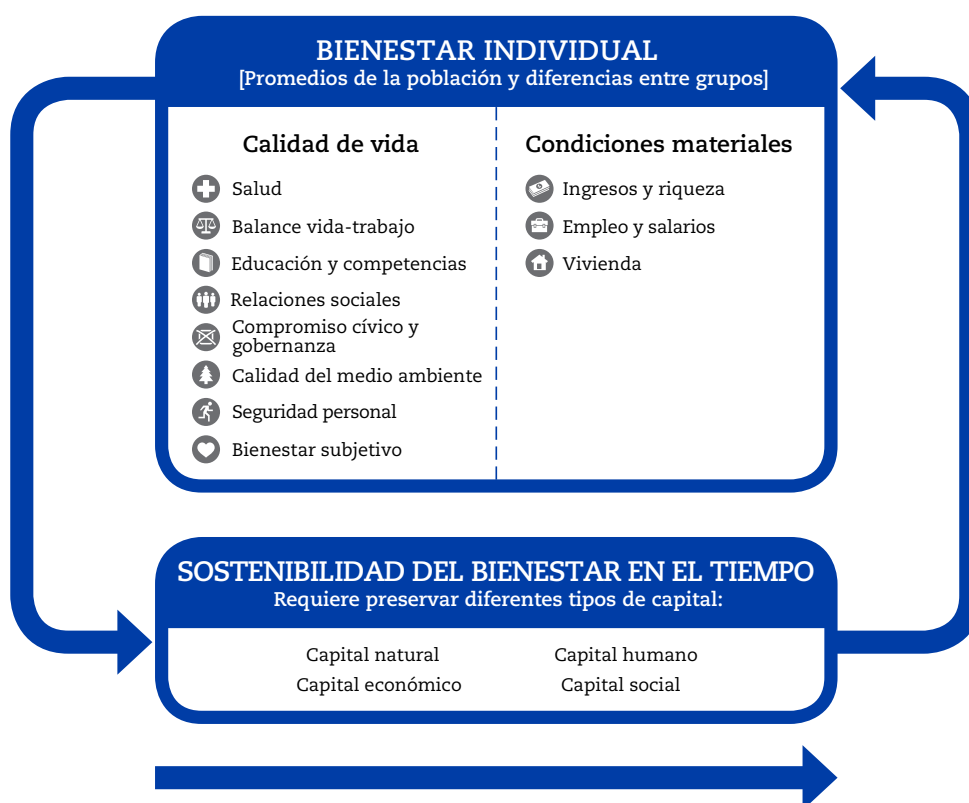
- Paus, E. (2014), “Latin America and the Middle-Income Trap”, Serie Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL, núm. 250, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- PNUD (2016), *Progreso Multidimensional: Bienestar Más Allá del Ingreso, Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe [Multidimensional Progress: Well-being Beyond Income, Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean]*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, DC.
- Powell, A. (2016), “Time to act: Latin America and the Caribbean facing strong challenges”, en *2016 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Powell, A. (2015), “The labyrinth: How can Latin America and the Caribbean navigate the global economy?”, en *2015 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Riera-Crichton, D., C. Vegh y G. Vuleti (2015a), *Fiscal Multipliers in Latin America*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Riera-Crichton, D., C. Vegh y G. Vuletin (2015b), “Procyclical and countercyclical fiscal multipliers: Evidence from OECD countries,” *Journal of International Money and Finance*, vol. 52, abril, Elsevier, Amsterdam, pp. 15-31.
- Spilimbergo, A. et al. (2008), “Fiscal Policy for the Crisis”, *IMF Staff Note SPN/08/01*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Zhuang, J., P. Vandenberg y Y. Huang (2012), *Growing Beyond the Low-Cost Advantage: How the People’s Republic of China Can Avoid the Middle-Income Trap*, Banco Asiático de Desarrollo, Mandaluyong City, Filipinas, [www.adb.org/publications/growing-beyond-low-cost-advantage-how-peoples-republic-china-can-avoid-middle-income](http://www.adb.org/publications/growing-beyond-low-cost-advantage-how-peoples-republic-china-can-avoid-middle-income).

## Anexo 2.A1. Más allá del crecimiento: la medición del bienestar en América Latina y el Caribe

El crecimiento económico es solo un medio cuyo objetivo final ha de ser el aumento del bienestar de la población. Si el crecimiento no produce mejoras en la vida de la mayoría de las personas –si es desigual, insostenible o socava importantes aspectos de la calidad de vida– entonces no está cumpliendo con su objetivo.

En la actualidad existe un amplio consenso sobre la necesidad de ir más allá de los indicadores macroeconómicos y evaluar un conjunto más amplio de aspectos de la vida, así como sobre la necesidad de comprender si el bienestar está o no mejorando realmente en un país o región. La Iniciativa para una Vida Mejor de la OCDE, puesta en marcha en 2011, tiene como objetivo promover la medición del bienestar y que este concepto forme parte del núcleo central de la elaboración de políticas públicas.<sup>1</sup>

Gráfico 2.A1.1. Marco de la OCDE para medir el bienestar en los países en desarrollo



Fuente: OCDE (2015b).

Esta Iniciativa propone el marco *¿Cómo va la vida?* para medir el bienestar, basado en los resultados de investigaciones previas y en las aportaciones de expertos y representantes de gobiernos nacionales.<sup>2</sup> Este marco ha sido adaptado para medir el bienestar en países que no son miembros de la OCDE, partiendo de la literatura sobre la medición de los resultados del desarrollo e incorporando las realidades de estos países (Boarini, Kolev y McGregor, 2014). Este marco mide los resultados de bienestar sobre dos ejes: El primer eje, las condiciones materiales, comprende las dimensiones de posibilidades de consumo, empleo, condiciones de habitabilidad e infraestructuras. El segundo eje, la calidad de vida, comprende las dimensiones del estado de salud, educación y competencias, relaciones sociales, empoderamiento y participación, vulnerabilidad, y

evaluación de vida, de los sentimientos y de su significado (i.e., los principales aspectos del bienestar subjetivo) (Gráfico 2.A1). El marco también incluye los que considera como motores para la sostenibilidad del bienestar en el tiempo, que tienen que ver con el capital natural, humano, económico y social (OCDE, 2015a).

El marco *¿Cómo va la vida?* se caracteriza por poner su foco sobre cuatro elementos distintivos:

- La gente (los individuos y los hogares), su situación y cómo se relacionan con los otros en la comunidad donde viven y trabajan.
- Los resultados finales del bienestar (en contraposición a los insumos – inputs – o los resultados intermedios, porque los resultados finales ofrecen información mejor y más directa sobre la vida de las personas).
- La distribución del bienestar para diferentes grupos socioeconómicos, lo que permite explorar las desigualdades por motivos de edad, género, estatus socioeconómico y otras características.
- Aspectos objetivos y subjetivos del bienestar (ya que las experiencias personales y las evaluaciones de las circunstancias de la vida ofrecen información importante y complementaria a medidas más objetivas).

### Una perspectiva general sobre los resultados de bienestar en América Latina y el Caribe

El marco *¿Cómo va la vida?* de la OCDE pone el énfasis en el carácter multidimensional del bienestar. En este sentido, con la intención de ofrecer una visión más matizada de las condiciones de vida de las personas, no se limita a utilizar una única medida a modo de resumen. La aplicación de este marco a los países de América Latina y el Caribe (ALC) puede indicar fortalezas y debilidades del bienestar de las personas. El Gráfico 2.A2 presenta una selección de indicadores genéricos del marco de la OCDE para la región ALC, que comparan los resultados reales promedio en la región con los resultados esperados dado el nivel de producto interior bruto (PIB) de la región.

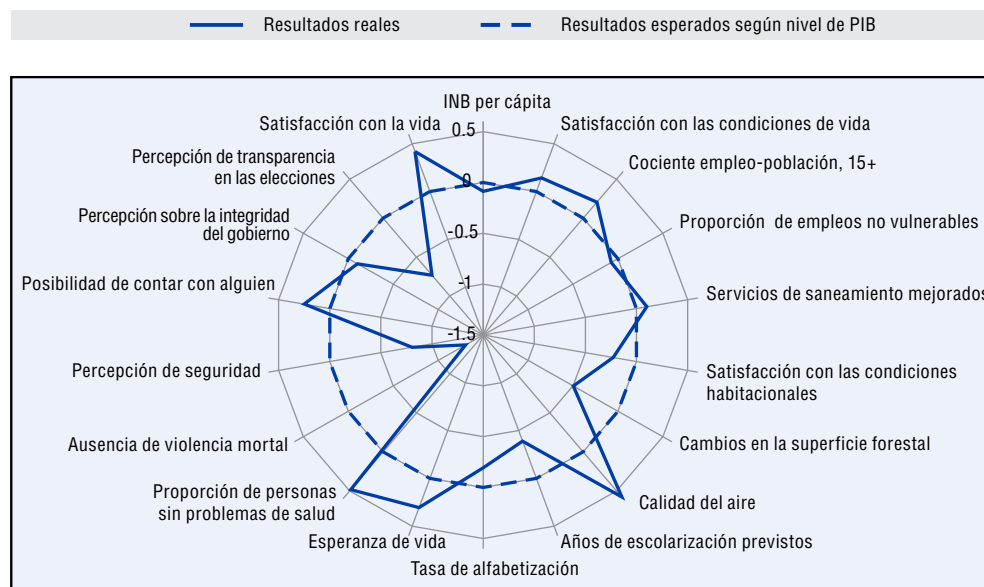
Según estos indicadores, ALC presenta buenos resultados en las áreas de salud, relaciones sociales y evaluación propia de la vida. Sus debilidades son, sin embargo, la educación, la vulnerabilidad, y el empoderamiento y la participación. Los resultados en las dimensiones de condiciones materiales y condiciones medioambientales son menos claros.

El ingreso nacional bruto (INB) per cápita captura el flujo de ingresos brutos proveniente de los salarios, el empleo por cuenta propia y las rentas de capital. Para su nivel de desarrollo económico, la región podría generar un INB de 10 434 USD, pero no alcanza esa cifra por unos 1 800 USD, aproximadamente. Aun así, más de dos tercios de la población afirma sentirse satisfecha con sus condiciones de vida.

El coeficiente empleo-población en la región de ALC es 60.5% entre las personas mayores de 15 años, una cifra ligeramente superior a lo que cabría esperar por su nivel de desarrollo económico. Sin embargo, más de una tercera parte de los puestos de trabajo (36%) son empleos vulnerables (i.e. trabajadores familiares no remunerados y trabajadores con empleo independiente). Este hecho subraya la importancia de la calidad y la seguridad del empleo para la región.

El acceso a una vivienda digna es un aspecto fundamental del bienestar. Más de tres cuartas partes (80%) de los hogares latinoamericanos tienen acceso a servicios de saneamiento mejorados, una cifra ligeramente superior al valor esperado. Sin embargo, solo el 42% se muestra satisfecho con la disponibilidad de viviendas dignas y asequibles, un porcentaje inferior al valor esperado dado el nivel de desarrollo de la región.

Gráfico 2.A1.2. Comparación de los resultados de bienestar reales y esperados para ALC, dado su nivel de desarrollo económico



Nota: Este gráfico se ha realizado utilizando regresiones bivariantes, con el indicador de bienestar como variable dependiente y el PIB per cápita como variable independiente. El valor esperado para cada indicador se obtiene aplicando el coeficiente de la regresión bivariante a la media del PIB per cápita para la región de ALC. Los resultados reales observados se comparan entonces con el valor esperado para cada indicador. La diferencia entre los valores predichos y los valores observados se expresa estandarizada por la desviación estándar del indicador. La normalización del tamaño de la brecha resalta aquellas dimensiones en las que el resultado del país sobresale. La línea circular indica los resultados esperados para la región de ALC sobre la base de su PIB per cápita y se ha calculado utilizando los resultados de todos los países del mundo con una población superior al millón de habitantes. La línea punteada indica el resultado real promedio para la región de América Latina, calculado sobre la base del promedio simple de los 21 países latinoamericanos con una población superior al millón de habitantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Todos los indicadores han sido normalizados para que una puntuación más alta (i.e. que se aleja del centro del círculo) indique una mejora de los resultados.

Fuentes: Estimaciones de la OCDE basadas en Organización Gallup (2014), Gallup World Monitor (base de datos); PNUD (2014), *Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano* (base de datos) <http://hdr.undp.org/en/data>; IEU (2013), *Centro de Datos del IEU* (base de datos); UNESCO, <http://data.uis.unesco.org/>; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2013), [www.unodc.org](http://www.unodc.org); Banco Mundial (2014), *Indicadores de Desarrollo Mundial* (base de datos), Washington, DC, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

En la dimensión de las condiciones medioambientales, los indicadores seleccionados muestran resultados ambivalentes, que reflejan lo compleja que resulta la tarea de medir resultados en este área. Entre 1990 y 2011, la extensión forestal de la región se redujo en un 7%, una cifra notablemente superior que la registrada en los países con niveles similares de desarrollo económico. Sin embargo, la calidad del aire es notablemente mejor en toda la región de lo que podría esperarse.

Los resultados sobre educación y competencias evidencian que este es un problema para la región. La tasa de alfabetización es del 91%, cuatro puntos porcentuales inferior de lo que cabría esperar por el nivel del PIB. Además, los años de escolarización previstos son 13.1 años, una cifra que es un año entero inferior al resultado esperado. Por el lado positivo, la región muestra resultados comparativamente buenos en salud, en relación con los valores esperados. La esperanza de vida media en la región es de 74.6 años; y el 75% de las personas afirma no tener ningún problema de salud que les impida hacer ninguna actividad que las personas de su edad acostumbran a hacer.

Los resultados de vulnerabilidad, medidos por indicadores de seguridad personal percibida y real son extremadamente bajos, y representan una de las principales

debilidades de los resultados de bienestar. En 2013 se registraron 22 homicidios por 100 000 habitantes en toda la región, comparado con el resultado esperado de solo 8 homicidios por 100 000 en países con un nivel de PIB comparable. A todo ello hay que sumar el dato de que menos de la mitad de la población (48%) afirma sentirse segura caminando sola por el vecindario de noche. Por otra parte, las relaciones sociales son comparativamente sólidas en la región, con un 84% de las personas que afirman tener a alguien a quien recurrir si necesitan ayuda.

La dimensión de empoderamiento y participación, medida en términos de percepción de la integridad del gobierno, es un área problemática. Más de tres cuartas partes (81%) de las personas declaran pensar que la corrupción es un fenómeno extendido en su gobierno (mayor que el valor esperado); solo el 32% piensa que las elecciones son limpias.

A pesar de los resultados ambivalentes obtenidos en las diferentes dimensiones de bienestar, las personas en ALC otorgan un valor relativamente alto a su nivel de satisfacción con sus vidas en general. En una escala del 0 al 10, el promedio de respuesta para la región sobre satisfacción general fue de un 6. Esta cifra es equiparable con la media mundial de 5, y con el valor esperado de 5.5 para países con un nivel similar de desarrollo económico.

### Hacia un marco para medir el bienestar en América Latina y el Caribe

La OCDE y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) están desarrollando un marco de indicadores adaptados a las realidades de ALC. Esta iniciativa tiene como objetivo cubrir las necesidades reales de indicadores útiles y comparables en la región, así como de un análisis profundo sobre el bienestar de las personas y su sostenibilidad, en especial en el contexto de la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Las Oficinas Nacionales de Estadística de los países de América Latina han emprendido trabajos innovadores en el terreno de la medición del bienestar subjetivo y la calidad de vida. A modo de ejemplo, proyectos basados en conceptos como el *Buen Vivir* de Ecuador o el *Vivir Bien* del Estado Plurinacional de Bolivia [en lo sucesivo “Bolivia”], demuestran la importancia en la región de los enfoques centrados en las personas. Con este fin, la iniciativa OCDE/CEPAL contará con la participación de las agencias estadísticas de 10 países: Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Mediante el fortalecimiento de la colaboración y el aprendizaje mutuo entre esfuerzos nacionales, así como a través del desarrollo de un marco común para futuras esfuerzos, la Iniciativa para una Vida Mejor para ALC aspira a:

- Promover un conocimiento amplio de la noción de bienestar sostenible y equitativo, como núcleo central en la elaboración de políticas públicas en la región.
- Desarrollar medidas e instrumentos para una mejor comprensión de los motores, tendencias y desigualdades en lo referido al bienestar, así como del impacto determinadas políticas sobre las vidas de las personas.
- Poner sobre la mesa asuntos tradicionalmente fuera de la agenda de los responsables de la formulación de políticas (tales como la confianza y el bienestar subjetivo).
- Apoyar el proceso de seguimiento de los ODS.

El resultado principal de la iniciativa será la creación de un cuadro de indicadores de resultados que cubra una amplia gama de áreas que afectan al bienestar de los habitantes de los países de América Latina. Previa consulta con los países participantes, este cuadro utilizará, en un primer momento, el marco adaptado de la OCDE, pero ajustando las medidas y las dimensiones al contexto de ALC. También será objeto de un seguimiento periódico. Las futuras ediciones del informe *Perspectivas Económicas de América Latina* incluirán secciones periódicas donde se analizará el bienestar de la región basándose en estos indicadores.

## Notas

1. Véase <http://www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm>
2. Algunas de las influencias clave para la elaboración de este marco incluyen el enfoque de las capacidades de Sen (1999) y Nussbaum (2001), así como las recomendaciones de la Comisión Internacional para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social, dirigida por Joseph Stiglitz (2009). Además de la literatura académica y especializada, el marco también se basa en experiencias nacionales y regionales, que incluyen consultas públicas, centradas en el objetivo de ir 'más allá del PIB', así como en las interacciones con cientos de profesionales de todos los sectores de la sociedad participantes en el Foro Mundial de la OCDE sobre Estadísticas, Conocimiento y Política celebrado desde 2004 cada dos o tres años. Véase OCDE 2011 y 2013 para más información sobre el origen y las bases conceptuales del marco.

## Referencias

- Banco Mundial (2014), *Indicadores de Desarrollo Mundial* (base de datos), Washington, DC, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Boarini, R., A. Kolev y A. McGregor (2014), "Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework", Centro de Desarrollo de la OCDE *Working Paper*, núm. 325, Publicaciones de la OCDE, París, [www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/oecd-statistics-working-papers\\_18152031](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/oecd-statistics-working-papers_18152031).
- IEU (2013), *Centro de Datos del IEU* (base de datos), Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, <http://data.uis.unesco.org/>.
- Nussbaum, M. (2001), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- OCDE (2015a), *How's Life? 2015 Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/how\\_life-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2015-en)
- OCDE (2015b), *Estudio Multidimensional del Perú: Volumen 1. Evaluación Inicial*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OCDE (2013), *How's Life?: 2013 Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>
- OCDE (2011), *How's Life?: 2011 Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>
- Organización Gallup (2014), *Gallup World Monitor*, <https://analytics.gallup.com> (base de datos)
- PNUD (2014), *Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano* (base de datos), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, <http://hdr.undp.org/en/data>.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Reino Unido.
- Stiglitz, J., A. Sen y J-P. Fitoussi (2009), *Final Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, París, [http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers\\_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT\\_anglais.pdf](http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf).

## Capítulo 3

# La inclusión de los jóvenes en América Latina y sus principales retos

La mayoría de los países de América Latina todavía pueden aprovechar el bono demográfico. Sin embargo, para que esto suceda, la región de América Latina y el Caribe (ALC) necesita invertir más en los jóvenes, y favorecer su inclusión en los procesos económicos, políticos y sociales. El presente capítulo analiza los retos pendientes en la región de ALC, y ofrece un panorama estadístico detallado de cómo la posición que ocupan los jóvenes en el mercado laboral y los procesos para su inclusión en la sociedad han evolucionado en varias dimensiones clave. Así mismo, identifica un conjunto de instrumentos de política pública con el fin de abordar estas brechas. El capítulo se compone de dos partes. En la primera se ofrece una perspectiva general del comportamiento laboral juvenil durante la última década, centrándose tanto en indicadores de situación del mercado laboral como de calidad del trabajo. En la segunda, a fin de ofrecer un panorama más completo sobre la inclusión de los jóvenes en la región, se analizan otros indicadores de inclusión, tales como la salud, la satisfacción con la vida y las perspectivas de futuro, la participación cívica y social, el impacto de la delincuencia y la percepción de seguridad. Por último, el capítulo esboza un conjunto de objetivos y recomendaciones de políticas para promover la inclusión de los jóvenes en los países latinoamericanos.



## Introducción

La inclusión y la exclusión juvenil son conceptos complejos y multidimensionales. El difícil acceso al empleo digno y formal, a la educación, a los servicios de salud y a la participación cívica, por ejemplo, impiden que la gente joven pueda desempeñar un papel pleno en sus sociedades. Ello es especialmente importante cuando existe una alta proporción de jóvenes y una importante tasa de desigualdad, como es el caso de los países latinoamericanos, donde las nuevas generaciones suponen una presión sobre el desarrollo económico y social.

La inclusión de los jóvenes en los procesos sociales, económicos y políticos de sus sociedades es sin duda uno de los principales retos que enfrentan los países de la región de ALC (Trucco y Ullmann, 2015). Ello se debe no solo al número de jóvenes en relación con la población general, sino también a su impacto decisivo sobre el desarrollo y el progreso de la región. Alrededor de 163 millones de personas tienen entre 15 y 29 años, lo que equivale aproximadamente a un cuarto del total de la población de la región. Se trata de una población heterogénea con condiciones de vida, necesidades, intereses y orígenes diversos que deben ser tomados en consideración para concentrar mejor los esfuerzos en aquellas personas excluidas en una o más dimensiones. No todos los jóvenes en América Latina están excluidos: diferentes grupos socioeconómicos enfrentan diferentes retos diversos. Aun así, una gran proporción de jóvenes son marginados y están expuestos a un creciente número de vulnerabilidades y amenazas.<sup>1</sup> Trazarse como objetivo la inclusión económica de los jóvenes, definida de forma amplia como el acceso a oportunidades económicas, requiere abordar una amplia gama de factores políticos, sociales y culturales.

A la luz de estas consideraciones, el objetivo de este capítulo es triple. En primer lugar, identificar y analizar los obstáculos clave para la inclusión juvenil con los que tropiezan jóvenes hombres y mujeres latinoamericanos (definidos como aquellos entre los 15 y 29 años), haciendo especial hincapié en las oportunidades económicas, la salud, la participación y la ciudadanía activa; en segundo lugar, caracterizar a los jóvenes teniendo en cuenta las desigualdades regionales, así como las diferencias de género y de estatus socioeconómico; y en tercer y último lugar, ofrecer orientación para el diseño de políticas sobre cómo superar dichos obstáculos. Con este fin, el capítulo utiliza un enfoque multidimensional para identificar y abordar los obstáculos económicos, políticos y culturales con los que se encuentran los jóvenes latinoamericanos, centrándose en una combinación de fuentes de datos cuantitativos y cualitativos y en un conjunto de indicadores objetivos y subjetivos. El capítulo está estructurado en torno a diferentes dimensiones de la inclusión juvenil: la primera parte está dedicada a la inclusión de los jóvenes en el mercado laboral, en tanto la segunda parte se centra en otras medidas de inclusión aparte del empleo. Por último, el capítulo concluye con una serie de objetivos y recomendaciones de políticas públicas que responden a la naturaleza multidimensional de los retos.

## ¿Por qué centrarse en la juventud?

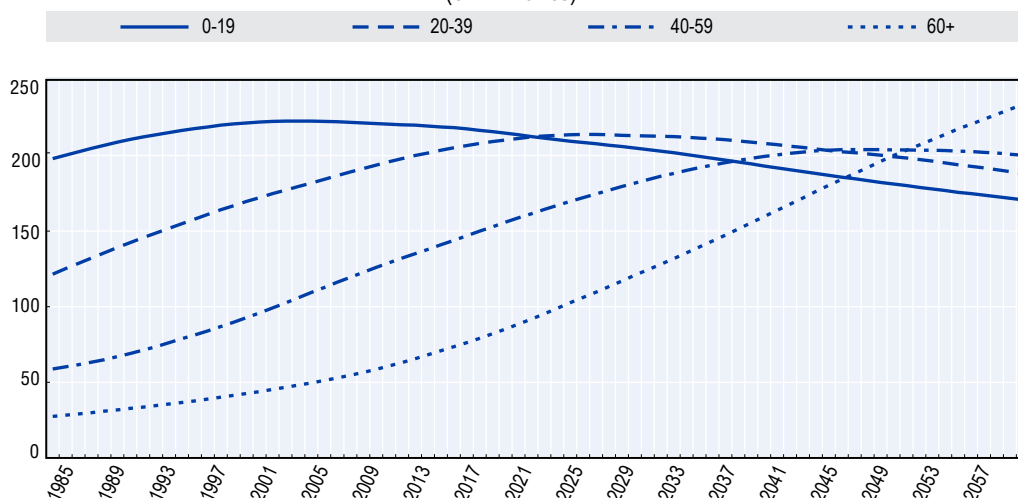
### Una ventana de oportunidad fundamental para América Latina...

Existen convincentes argumentos éticos y morales para explicar el porqué los gobiernos deberían aspirar a la inclusión social, política y cultural de los jóvenes. Sin embargo, la gran proporción de jóvenes que viven en la región, comparado con el resto de grupos de edad, representa en sí mismo un sólido argumento económico y social para que estos jóvenes adquieran las competencias necesarias para el mercado laboral

del futuro. Con el tiempo, las condiciones demográficas evolucionarán y serán menos favorables, recayendo una mayor presión en la parte productiva de la población, mientras que gran parte del progreso socioeconómico logrado durante los últimos años se verá en peligro. Éste es, sin duda, el momento apropiado para centrarnos en la juventud.

Como resultado de los importantes descensos de la fecundidad, junto con las mejoras registradas en la esperanza de vida, la estructura etaria de la población latinoamericana ha experimentado un cambio sustancial (Gráfico 3.1). Todos los países de la región comparten estas transformaciones, si bien cada uno las experimenta a ritmo diferente. No cabe duda de que el impacto social y económico asociado con diferentes grupos de edad de la población varía según sus contribuciones productivas y sus presiones de consumo (CEPAL, 2016a).

**Gráfico 3.1. América Latina y el Caribe: Población por grupos de edad a lo largo del tiempo**  
(en millones)



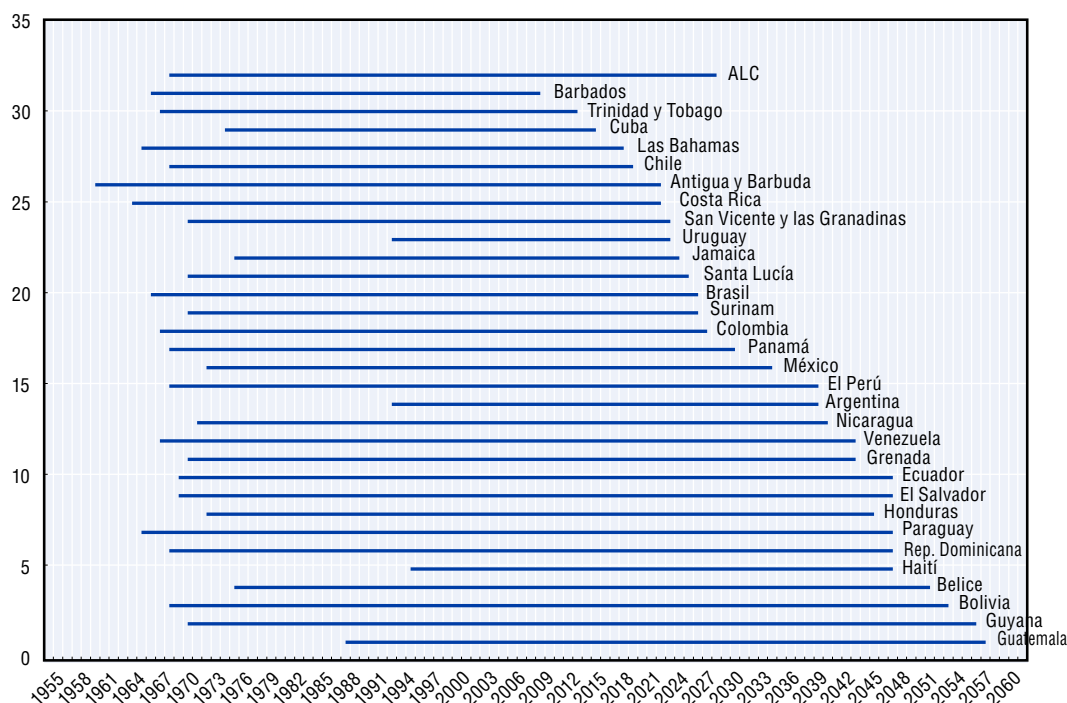
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, basado en División de Población de las Naciones Unidas (2015), Perspectivas Demográficas Mundiales, revisión de 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419070>

Por ventana de oportunidad demográfica (o “dividendo demográfico”) entendemos el período en el que la proporción de población en edad de trabajar es mayor que la población dependiente. Se trata de un período especialmente favorable para el desarrollo debido a los aumentos potenciales de la viabilidad productiva y de ahorro, así como a la oportunidad de invertir en el crecimiento económico. Esta ventaja puede dar lugar a un mayor crecimiento económico si se cuenta con las políticas, instituciones y mercados necesarios para apoyar y promover el crecimiento (Bloom, Canning y Sevilla, 2003; Wong y Carvalho, 2006; CEPAL, 2009).<sup>2</sup>

La tasa de dependencia, utilizada para estimar la ventana de oportunidad demográfica, se acerca al equilibrio entre el consumo y la contribución productiva de la población.<sup>3</sup> Como primera aproximación, el bono demográfico se produce cuando la magnitud del descenso de la tasa de dependencia es igual al porcentaje de reducción de la dependencia. Para la mayoría de países de la región, el dividendo demográfico está hoy en plena vigencia (Gráfico 3.2).<sup>4</sup> Una vez este se acabe, el rápido envejecimiento de la población traerá consigo nuevos retos económicos y sociales que exigirán ajustes de políticas y programas públicos en varias áreas, incluidos la provisión de servicios de cuidados de larga duración y la mejora de los sistemas de seguridad social y de pensiones para una población cada vez más envejecida.

Gráfico 3.2. América Latina y el Caribe: Duración del dividendo demográfico (en años)



Fuente: ONU "Perspectivas demográficas mundiales: La revisión de 2015, conclusiones clave y cálculos de previsiones", Working Paper, núm. ESA/P/WP.241, División de Población, 2015, disponible en <http://esa.un.org/unpd/wpp>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419089>

El cambio demográfico también está teniendo un impacto sobre la composición de la fuerza laboral y la demanda de bienes y servicios dentro de la economía. Además de la transición demográfica, otros factores como el cambio climático, la globalización y la digitalización también afectan a la sociedad y al mundo del trabajo (véase el Capítulo 5). Los centros de trabajo y los sistemas de seguridad social tienen que adaptarse para facilitar a las personas mayores la posibilidad de continuar trabajando y permitiendo a los jóvenes integrarse al mercado laboral. Por lo tanto, en este contexto, se debe enfocar la inversión a garantizar que los jóvenes dispongan de las competencias adecuadas para los retos futuros, servicios de salud apropiados y oportunidades para conseguir empleos de calidad.

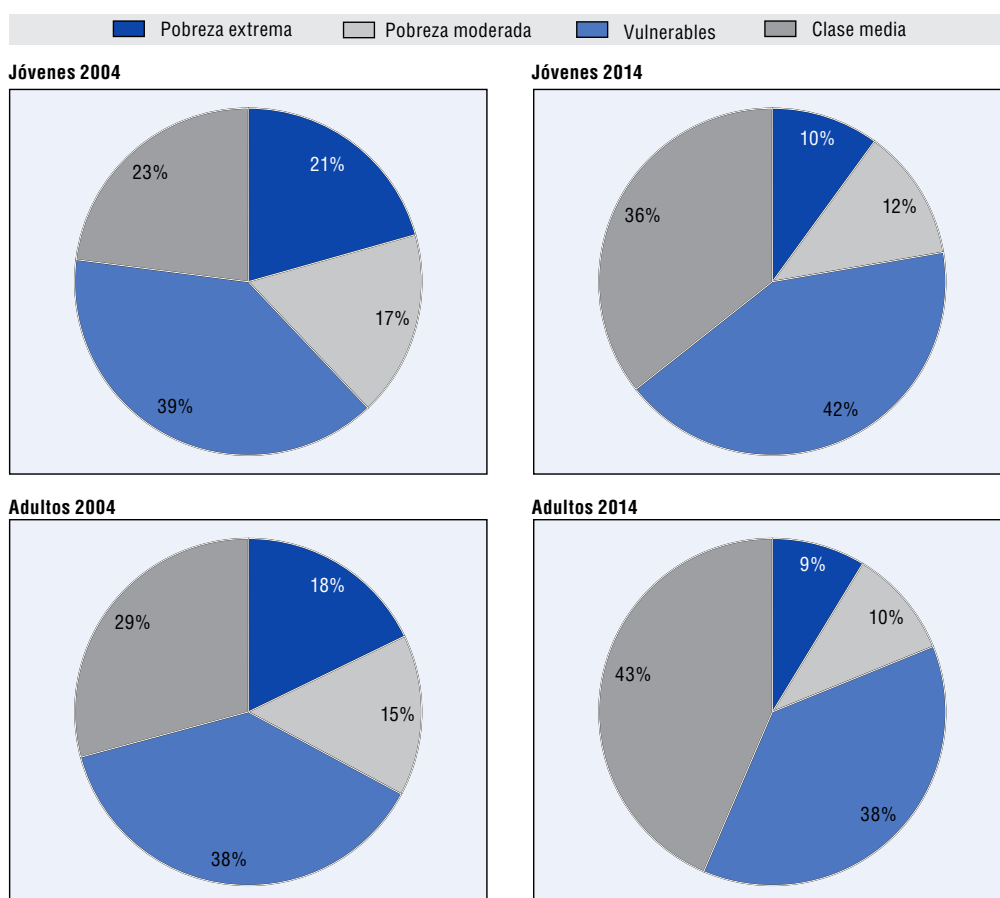
### ... sin embargo, las oportunidades para algunos jóvenes son limitadas

Al margen de la transición demográfica, todos los países de la región LAC han experimentado en las últimas décadas importantes cambios sociales, económicos y medioambientales, entre los que hay que destacar un mejor acceso a la educación, una mayor participación en el mercado laboral y un aumento de los ingresos (PNUD, 2016). Millones de personas han salido de la exclusión y la pobreza, logrando un mayor bienestar económico y material: durante el período 2004-14 la población que vivía en condiciones de pobreza extrema o moderada cayó del 40% a poco más del 23% (Banco Mundial, 2016).<sup>5</sup> A pesar del notable avance que se ha conseguido en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, así como del crecimiento de la clase media, muchos jóvenes todavía viven en hogares pobres y vulnerables. En concreto, casi dos tercios de los jóvenes de la región (alrededor del 64% en 2014) provienen de hogares

pobres y vulnerables (Gráfico 3.3 y Gráfico 3.A1.1 [en el anexo]). Para algunos de estos jóvenes el riesgo de caer en la pobreza o la vulnerabilidad es alto.

Las diferencias socioeconómicas, relacionadas con aspectos tales como el ingreso familiar, el sexo y el origen racial/étnico,<sup>6</sup> se combinan con las desigualdades geográficas.<sup>7</sup> Lo anterior, a su vez, da lugar a grandes disparidades en el mercado laboral, la educación y los resultados de salud que pueden volverse más pronunciadas al llegar a la edad adulta. Tales desigualdades limitan la capacidad de muchos jóvenes para desarrollar su potencial y contribuir plenamente a sus sociedades. Al mismo tiempo, amplifican su marginación y su exclusión de los procesos económicos, sociales y políticos presentes en la región.

Gráfico 3.3. Juventud y estatus socioeconómico en América Latina



Nota: Se entiende por jóvenes a las personas entre los 15 y 29 años y adultos entre los 30 y 64 años. Las clases socioeconómicas se definen utilizando la clasificación del Banco Mundial: "Pobreza extrema" = jóvenes pertenecientes a hogares con ingresos per cápita diarios inferiores a 2,50 USD. "Pobreza moderada" = jóvenes pertenecientes a hogares con ingresos per cápita diarios de entre 2,50 y 4,00 USD. "Vulnerables" = individuos con ingresos per cápita diarios de entre 4,00 y 10,00 USD. "Clase media" = jóvenes pertenecientes a hogares con ingresos per cápita diarios superiores a 10,00 USD. Umbrales de pobreza e ingresos expresados en USD de 2005 PPA por día (PPA = paridad de poder adquisitivo). Promedio ponderado de América Latina (17 países de la región de ALC): Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia (en lo sucesivo "Bolivia"), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay.

Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés) (CEDLAS y Banco Mundial).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419098>

En resumen, mediante la inversión en diferentes dimensiones de la inclusión juvenil, los países estarán formando una fuerza de trabajo más productiva e innovadora que será necesaria para ampliar el empleo formal y mejorar las condiciones de la población activa. Esta inversión debe ser acompañada por políticas que respondan a la diversidad de los jóvenes en la región. En concreto, debe abordar las principales desigualdades en las dimensiones socioeconómica, espacial y de género, procurando a toda la juventud las oportunidades, el conocimiento y las capacitaciones necesarias para que puedan contribuir plenamente a sus sociedades. La falta de inversión en los jóvenes puede acarrear enormes costos, entre los que cabe destacar un pobre rendimiento del mercado laboral, malestar social, delincuencia y violencia, así como una escasa participación en la política y la sociedad civil. Las políticas públicas deben asegurar las condiciones básicas y las garantías para apuntalar el desarrollo de las capacidades y el potencial de los jóvenes.

### Resultados del mercado de trabajo juvenil en América Latina

La falta de buenas oportunidades de empleo es uno de los factores clave que están dificultando la inclusión de los jóvenes en la sociedad. A ello hay que añadir que, dado que el trabajo es uno de los activos más importantes para los pobres, ayudar a los jóvenes a participar en actividades productivas también supone contribuir a reducir la pobreza. El crecimiento genera mayores ingresos y un mayor bienestar a través del empleo productivo, las mejoras en los salarios reales y la cobertura y características de la protección social de los trabajadores (CEPAL, 2016a). Ello requiere mejorar las oportunidades de empleo y desarrollar las capacidades y habilidades apropiadas para beneficiarse de dichas oportunidades. Esta sección presenta un diagnóstico detallado de las recientes tendencias en las brechas existentes en el mercado laboral, entre los trabajadores jóvenes y adultos, así como entre diferentes categorías de jóvenes. El análisis abarca una serie de resultados laborales, que incluyen la participación de la fuerza de trabajo, el desempleo, el estatus de aquellos que no cursan estudios ni tienen empleo ni formación, la informalidad laboral y las retribuciones. Además, utilizando datos de panel de una serie de países seleccionados, se presenta un análisis pormenorizado del ritmo y la modalidad de las transiciones de la escuela al trabajo así como de las transiciones entre puestos de trabajo.

### Una perspectiva general de los resultados del mercado de trabajo juvenil en ALC

La integración de los jóvenes en los procesos de desarrollo es clave para lograr una sociedad más igualitaria. Es sobre todo en la etapa de la juventud cuando se establece de forma decisiva la conexión entre educación y trabajo, una de las claves de la inclusión social y la igualdad: los esfuerzos para continuar formándose a menudo coinciden con la necesidad o el deseo de trabajar y ganarse la vida. Asimismo, el paso de la escuela al trabajo representa la transición desde la dependencia a la autonomía (CEPAL, 2014).

#### La participación en el mercado de trabajo juvenil se ha mantenido estable durante las pasadas décadas

El Gráfico 3.4 presenta por separado las tasas de ocupación y participación para hombres y mujeres jóvenes en diferentes países de la región. Existe cierta heterogeneidad entre países; por ejemplo, la brecha entre hombres y mujeres es mayor entre los países de menores ingresos como Honduras, Guatemala, República Dominicana y Nicaragua. Sin embargo, se aprecian menos diferencias entre la media de ALC y de la OCDE en términos de tasas de participación de la fuerza de trabajo y tasas de ocupación. Tanto las tasas de participación de la fuerza de trabajo como de ocupación aumentan con la edad (véase el Gráfico 3.4 y el Gráfico 3.A1.2 [en el anexo]); este es un resultado positivo, ya que la entrada tardía en el mercado de trabajo ofrece a esas personas un tiempo valioso para que continúen en el sistema educativo y puedan mejorar sus credenciales académicas (CEPAL, 2014).

Entre los jóvenes, las tasas de participación y de ocupación son siempre más altas para los hombres jóvenes (79,9% y 64,9%, respectivamente) que para las mujeres jóvenes (49,6% y 43,3%, respectivamente). Esto refleja en parte una mayor conexión de los hombres con el mercado de trabajo. Sin embargo, estas cifras son, sobre todo, un reflejo de los mayores obstáculos que las mujeres jóvenes tienen que afrontar para acceder al mercado laboral así como la presencia de una mayor proporción de mujeres que se dedican a las tareas domésticas y de cuidado de la familia, las cuales no se miden en términos de empleo remunerado.

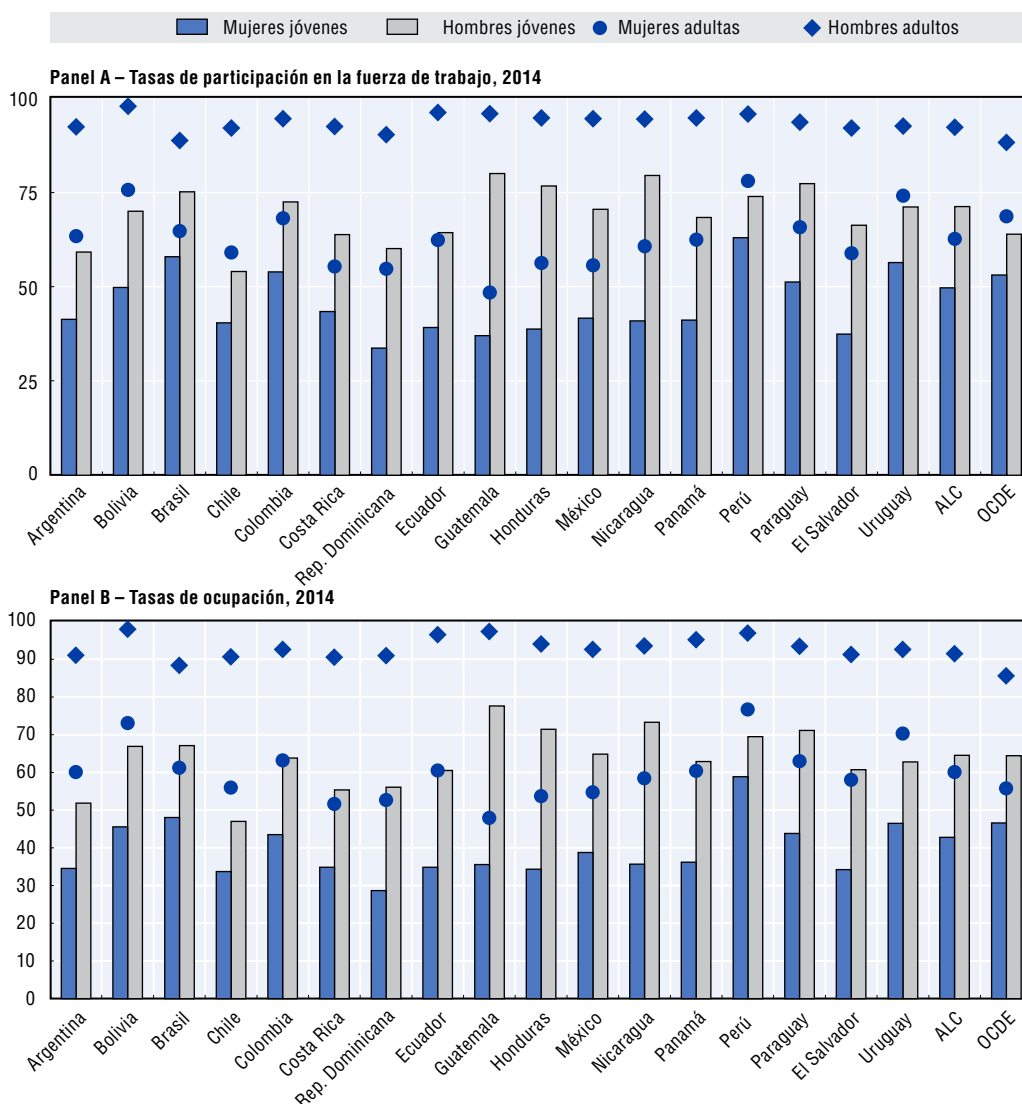
La brecha entre la participación laboral masculina y femenina se mantiene, e incluso en algunos países se amplía, durante la edad adulta. Las tasas de participación de las mujeres entre 15 y 64 años (pero también para los hombres) parecen haber disminuido ligeramente durante 2004-14, período en el que el promedio ponderado para ALC ha pasado del 50,5% al 49,6%. En muchos países hubo una cantidad importante de mujeres que se incorporaron al mercado de trabajo durante la década de 1990, pero este aumento contrastó con el considerable descenso experimentado durante la primera década del 2000. Las más perjudicadas fueron las mujeres más vulnerables, esto es, aquellas con un menor nivel educativo, las que vivían en zonas rurales, con hijos o casadas con hombres que percibían salarios bajos (Gasparini y Marchionni, 2015). Esta tendencia sugiere la aparición de un escenario dual. Por un lado, el nivel de participación laboral de las mujeres con mayor formación (con mayores recursos económicos) que viven en las grandes ciudades es equiparable a los niveles de participación laboral registrados en los países desarrollados. Por otro, la oferta de mano de obra de mujeres pertenecientes a grupos más vulnerables se mantiene en niveles considerablemente más bajos, lo que conduce a ciclos de pobreza cada vez más desiguales.

Durante la última década las oportunidades de empleo han crecido tanto en las áreas urbanas como en las rurales, aunque en las primeras este crecimiento ha sido más dinámico. Además, entre las diferentes dimensiones sociodemográficas se puede observar una gran heterogeneidad, tanto en las tasas de ocupación como de participación (véase el Gráfico 3.A1.2 en el anexo). La participación juvenil y las tasas de ocupación también aumentan en consonancia con el incremento del nivel educativo y de los ingresos familiares, siendo más altas en las áreas rurales que en las zonas urbanas. Por regla general, la brecha de género en la participación del mercado laboral es mucho mayor en las áreas rurales que en las zonas urbanas.

### **Las tasas de desempleo son sistemáticamente más altas para los jóvenes que para los adultos**


Los patrones de desempleo se diferencian de los de la participación, ya que las tasas de desempleo tienden a reducirse con la edad (Gráfico 3.5, Panel A). En promedio, los jóvenes latinoamericanos gozan hoy de un mayor nivel educativo y de un estatus socioeconómico más alto que en la década pasada. Sin embargo, la juventud sigue padeciendo mayores niveles de desempleo que los adultos. De hecho, la tasa de desempleo promedio para hombres y mujeres jóvenes en América Latina se redujo en dos puntos porcentuales durante el período 2004-14, hasta el 11,2%. Aunque esta tasa es inferior a la media de la OCDE del 13,5% para el primer trimestre de 2015, la tasa de desempleo de los jóvenes de la región de ALC sigue siendo en promedio tres veces mayor que la de los trabajadores adultos de entre 30 y 64 años (3,7%) de la región. Este dato confirma que una parte desproporcionada de la carga de desempleo recae sobre los jóvenes (véase OCDE, 2014a; Gontero y Weller, 2015). No obstante, la duración media del desempleo entre los jóvenes fue de cinco meses comparada con los ocho meses promedio de los adultos.<sup>8</sup>

Gráfico 3.4. Situación de los jóvenes latinoamericanos en el mercado laboral (15-29 años)



Nota: Se entiende por jóvenes a las personas entre los 15 y 29 años y adultos entre los 30 y 64 años. Promedio ponderado de ALC (17 países): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Se excluye Haití. Promedio no ponderado de la OCDE (34 países de la OCDE).

Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y datos de la OCDE – LFS.

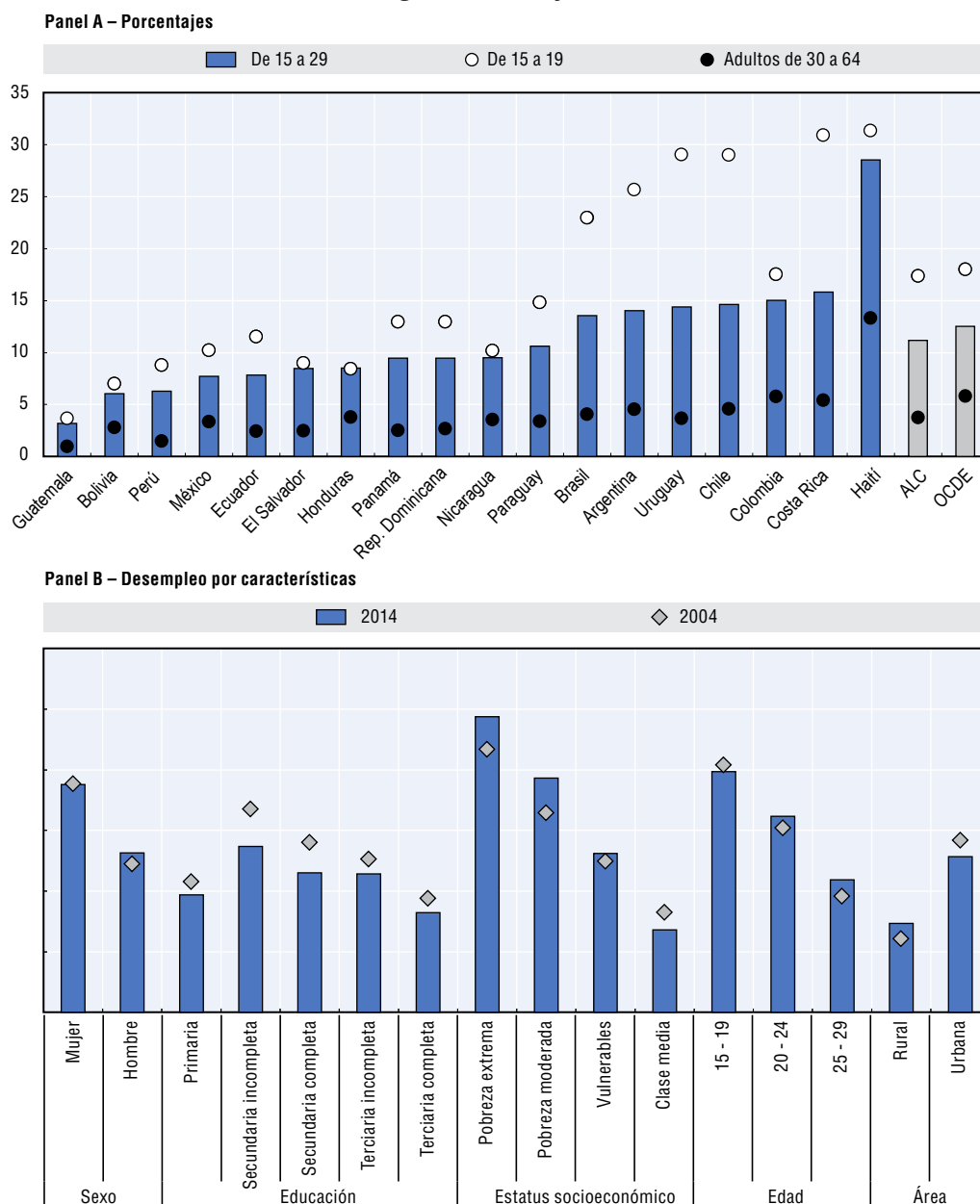
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933419101>

Los patrones de desempleo son diversos a lo largo y ancho de la región de ALC. Las menores tasas de desempleo se registran en los países más pobres, como el Estado Plurinacional de Bolivia (en lo sucesivo “Bolivia”), Guatemala y Honduras, en las áreas menos urbanizadas y entre los jóvenes con menor nivel educativo. Este dato refleja la necesidad de muchas personas de aceptar cualquier empleo que puedan encontrar, o de trabajar en el hogar, por fuera de la fuerza laboral.


Las tasas de desempleo son significativamente más elevadas para las personas más jóvenes, los jóvenes con menor nivel educativo y aquellos que provienen de entornos desfavorecidos (Gráfico 3.5, panel B). Los jóvenes pobres y vulnerables tienen el doble de probabilidades de estar desempleados que los jóvenes menos vulnerables. La tasa

de desempleo para los jóvenes que pertenecen a hogares extremadamente pobres es del 24,6%, el 20% para aquellos que pertenecen a hogares moderadamente pobres y el 13,4% para los jóvenes vulnerables, frente al 7% para los jóvenes de clase media. Los jóvenes entre 15 y 29 años son quienes sufren las mayores tasas de desempleo, con 28% de máximo para las personas en situación de pobreza extrema, el 25% para las personas en situación de pobreza moderada y el 19% para las personas vulnerables, frente al 12% que sufren otros jóvenes en situación no vulnerable.

Gráfico 3.5. Tasas de desempleo de la población joven y adulta en la región de ALC y la OCDE



Nota: Promedio ponderado de ALC (17 países): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Se excluye Haití. Promedio no ponderado de la OCDE (34 países de la OCDE). Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y datos de la OCDE - LFS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933419116>



Además, la tasa de desempleo juvenil es más alta en las áreas urbanas que en las rurales, incluso si las disparidades por área geográfica se ven reducidas.<sup>9</sup> Los datos para 2014 arrojaron una tasa mayor para las mujeres jóvenes (13,4%) que para los hombres jóvenes (9,5%), un dato que refleja la especial situación de desventaja a la que se enfrentan las mujeres en el mercado laboral. A pesar de las escasas diferencias educativas entre hombres y mujeres, los roles tradicionales de género respecto de la división del trabajo y las normas sociales en ALC siguen representando un obstáculo enorme para las mujeres que desean acceder al mercado laboral.<sup>10</sup>

### **La inactividad es un grave problema entre los jóvenes que abandonan los estudios**

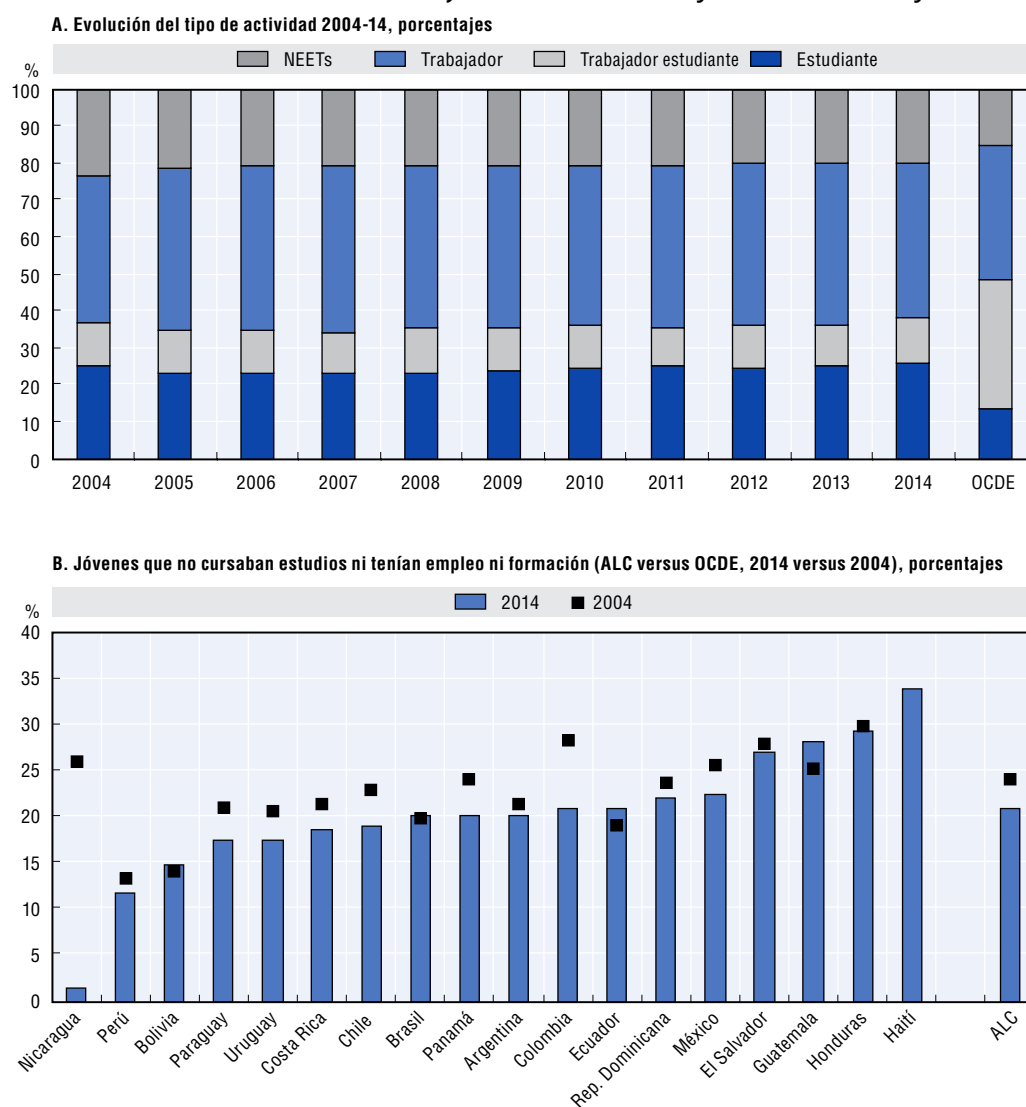
El sistema educativo y el mercado laboral son los dos canales principales para la inclusión social. Sin embargo, una parte importante de los jóvenes latinoamericanos no están empleados, no cursan estudios, ni reciben capacitación (NEET, por sus siglas en inglés). Estas actividades pueden ayudarles a desarrollar capacidades que verán recompensadas más tarde, haciéndolos más aptos para conseguir empleo o abriéndoles mejores oportunidades de promoción profesional. La tasa de jóvenes latinoamericanos que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación es un buen indicador de la realidad educativa y del mercado laboral juvenil, que refleja tanto el riesgo del desempleo como la inactividad. Como tal, más que con el desempleo juvenil, podría estar vinculada estrechamente con el riesgo de marginación a largo plazo del mercado laboral y la exclusión social, aunque ambos indicadores en gran medida se solapan. Los responsables de la formulación de políticas también deberían prestar atención a la tasa de jóvenes latinoamericanos que no están empleados, no estudian, no reciben capacitación, tanto por su importancia como único objetivo específico para la juventud contenido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) posteriores a 2015 como por la adopción del objetivo por parte del G20 de reducir la proporción de jóvenes con mayor riesgo de quedarse fuera del mercado laboral en un 15% para el año 2025.<sup>11</sup>

En 2014, casi el 55% de las personas de entre 15 y 29 años (alrededor de 81 millones) estaban empleadas (incluidas aquellas que trabajaban mientras cursaban estudios); aproximadamente, el 25% de estas personas asistían a clases en una institución de educación primaria, secundaria o postsecundaria (Gráfico 3.6, Panel A). Sin embargo, los jóvenes latinoamericanos que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación siguen siendo un grupo de tamaño considerable y especialmente vulnerable: en 2014, uno de cada cinco jóvenes de la región, el 21% de las personas de este grupo de edad (casi 30 millones), afirmaron no estar ni estudiando ni trabajando. Los jóvenes en este grupo pueden ser estigmatizados o relacionados con la mendicidad o la violencia. Los jóvenes que permanecen en esta situación durante un periodo prolongado de tiempo sufren un alto riesgo de marginación. Los mayores porcentajes de jóvenes en esta situación de exclusión se registran en El Salvador, Guatemala, Honduras y México, países con algunos de los niveles más altos de pobreza y exclusión social de la región (Gráfico 3.6, Panel B). La proporción de jóvenes latinoamericanos que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación se ha reducido (o se ha mantenido estable) desde 2004 en todos los países de la región de ALC, excepto en Guatemala y Ecuador; sin embargo, para todos los países de la región dicha proporción está muy por encima del promedio de la OCDE (15% en 2014).

La inactividad constituye un problema dado que contribuye a la reproducción intergeneracional de la desigualdad, impide a la región explotar la ventana de oportunidad demográfica emergente, y en algunos contextos puede estar relacionada con comportamientos de riesgo tales como la delincuencia o la violencia (De Hoyos, Halsey y Székely, 2016). En ausencia de cualquier opción productiva es más probable que

los jóvenes desempleados se perjudiquen a sí mismos y a la sociedad. Sin embargo, los jóvenes son un grupo extremadamente heterogéneo que requiere distintas vías para su integración en la sociedad. Como se mostrará a continuación, la mayoría de estos jóvenes, y en especial las mujeres, proporcionan cuidados o realizan tareas domésticas no remuneradas; están en la actualidad desempleados pero buscan empleo; están esperando un trabajo o sufren una discapacidad que les impide trabajar o estudiar. La distinción adecuada de las razones que explican el porqué estos jóvenes no estudian ni trabajan ayudará a identificar las diferentes estrategias para una inclusión más efectiva en el mercado laboral.

Gráfico 3.6. Tasas de actividad de los jóvenes entre los 15 y 29 años en ALC y la OCDE



Nota: Promedio ponderado de ALC (17 países): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Haití ha sido excluido del promedio ALC por la escasez de datos disponibles. Promedio no ponderado de la OCDE (34 países de la OCDE).

Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y datos de la OCDE - LFS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419126>

### La proporción de jóvenes que no están empleados, no estudian o no están capacitándose que son mujeres jóvenes y vulnerables es alta en América Latina...

La proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación es más alta entre las mujeres jóvenes (30% frente al 11% de los hombres jóvenes), los jóvenes con un menor nivel educativo (33% para aquellos con educación primaria frente al 22% para aquellos con estudios de secundaria completos o incompletos, y casi 10% para los jóvenes con titulación universitaria o algún tipo de educación universitaria), y para los grupos de mayor edad (alrededor del 30% para los jóvenes de entre 20 y 29 años). En marcado contraste con los países de la OCDE, donde la probabilidad de ser NEET es la misma para hombres y mujeres jóvenes, el 76% de los jóvenes NEET en ALC son mujeres (frente al 50% del total de la población joven). En algunos países como Guatemala y Honduras, esta proporción para las mujeres jóvenes alcanza el 42% y el 44%, respectivamente. La brecha entre hombres y mujeres jóvenes es más pequeña entre los más jóvenes (entre 15 y 19 años) y aumenta con la edad. Esto sugiere que aunque la brecha de matrícula escolar entre hombres y mujeres ha desaparecido, la brecha de participación no lo ha hecho, lo que pone de manifiesto el carácter permanente de este fenómeno para las mujeres (Gráfico 3.7, Panel A y Panel B). Además, ello también implica que la combinación de los roles de género existentes, la escasez de guarderías infantiles y la fecundidad temprana (véase la sección 3) contribuyen a la baja participación de las mujeres jóvenes en la fuerza laboral.

En todos los países de la región de ALC, los jóvenes NEET (83% de mujeres, 76% de hombres en 2014) provienen de los hogares más pobres de la sociedad, lo que confirma la importancia de la situación familiar y del estatus socioeconómico (Carcillo et al., 2015); este grupo registra las tasas más altas de desempleo y el menor nivel de logros educativos. Por otra parte, los motivos para ser NEET son claramente diferentes entre hombres y mujeres jóvenes (véase el Recuadro 3.2). Entre las mujeres se dan altas tasas de matrimonio y de niños pequeños en el hogar, un indicador indirecto de tareas de cuidado familiar, mientras que entre los hombres es frecuente la tendencia opuesta: en promedio, el 57% de las mujeres que no están empleadas y no cursan estudios ni reciben capacitación están casadas frente al 12% de los hombres, al tiempo que el 50% de las mujeres jóvenes tienen hijos menores de cuatro años en el hogar frente al 19% de ellos.

#### Recuadro 3.1. Análisis multivariable de los factores determinantes del estatus de NEET

Los modelos *probit* para estimar la probabilidad de que los jóvenes no cursen estudios ni tengan empleo ni capacitación (NEET) ayudan a resumir los resultados descriptivos, al tiempo que se comprueba su robustez en un contexto multivariable. En estos modelos, se parte del supuesto de que el estatus de NEET está determinado por el logro educativo, el estatus socioeconómico, la edad y otros aspectos familiares como la presencia de niños pequeños en el hogar. El Cuadro 3.1 muestra los resultados para 2014 de forma separada por sexos, ya que los determinantes del estatus de NEET podrían ser diferentes entre hombres y mujeres. Los efectos marginales estimados son el resultado de regresiones combinadas con efectos fijos de los países, que incluyen 18 países de América Latina para los que había datos disponibles en la base de datos SEDLAC. Estos resultados son correlaciones y deben interpretarse con precaución, ya que por problemas de autoselección que no han sido corregidos no pueden establecerse relaciones de causalidad.

**Recuadro 3.1. Análisis multivariable de los factores determinantes del estatus de NEET (cont.)**

**Cuadro 3.1. Probabilidades relativas de no estar empleado, estudiando o recibiendo capacitación, ALC 2014**  
(Efectos marginales de las características seleccionadas sobre la probabilidad de no estar cursando estudios ni trabajando)

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
	Hombres		Mujeres	
Estudios primarios incompletos	-0.091*** (0.000)	-0.072*** (0.000)	-0.134*** (0.000)	-0.052*** (0.001)
Estudios primarios completos	-0.079*** (0.000)	-0.057*** (0.000)	-0.096*** (0.000)	0.068*** (0.001)
Estudios secundarios incompletos	-0.169*** (0.000)	-0.136*** (0.000)	-0.275*** (0.000)	-0.102*** (0.001)
Estudios secundarios completos	-0.077*** (0.000)	-0.062*** (0.000)	-0.147*** (0.000)	0.175*** (0.001)
Estudios terciarios incompletos	-0.122*** (0.000)	-0.122*** (0.000)	-0.343*** (0.000)	-0.146*** (0.001)
Estudios terciarios completos	-0.075*** (0.000)	-0.088*** (0.000)	-0.233*** (0.000)	0.169*** (0.001)
Pobreza moderada	-0.026*** (0.000)	-0.026*** (0.000)	-0.019*** (0.000)	-0.012*** (0.000)
Vulnerables	-0.066*** (0.000)	-0.068*** (0.000)	-0.112*** (0.000)	-0.102*** (0.000)
Clase media	-0.113*** (0.000)	-0.117*** (0.000)	-0.247*** (0.000)	-0.238*** (0.000)
Edad 20-24	-0.001*** (0.000)		0.175*** (0.000)	
Edad 25-29	-0.037*** (0.000)		0.166*** (0.000)	
Núm. de hijos en el hogar – edad 0-4		-0.004*** (0.000)		0.018*** (0.000)
Núm. de hijos en el hogar – edad 5-14		0.000*** (0.000)		-0.007*** (0.000)
<b>Observaciones</b>	<b>64367293</b>	<b>64328977</b>	<b>64995626</b>	<b>64961366</b>

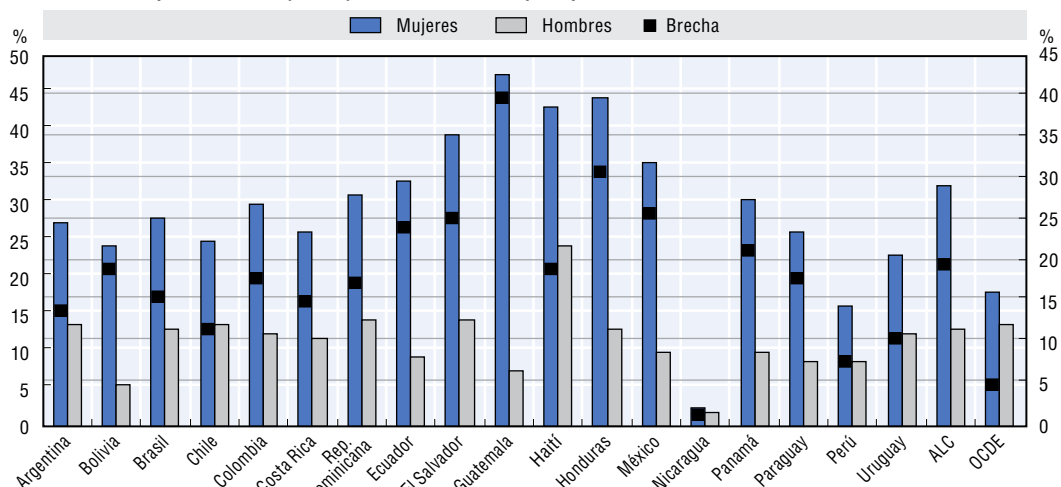
Nota: Efectos marginales obtenidos de modelos probit estimados sobre una muestra de jóvenes entre los 15 y 29 años, utilizando datos de la CEDLAC para 18 países de la región ALC. La variable dependiente es una variable dummy que toma valores cero y uno para indicar si un joven era NEET en 2014. El resto de variables de control incluyen variables dummy para los factores área urbana, experiencia y experiencia al cuadrado, efectos fijos de los países. La categoría de referencia para el estatus socioeconómico es “pobreza extrema”. Los errores estándar se presentan entre paréntesis \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Fuente: Estimaciones de la OCDE y el Banco Mundial utilizando microdatos obtenidos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

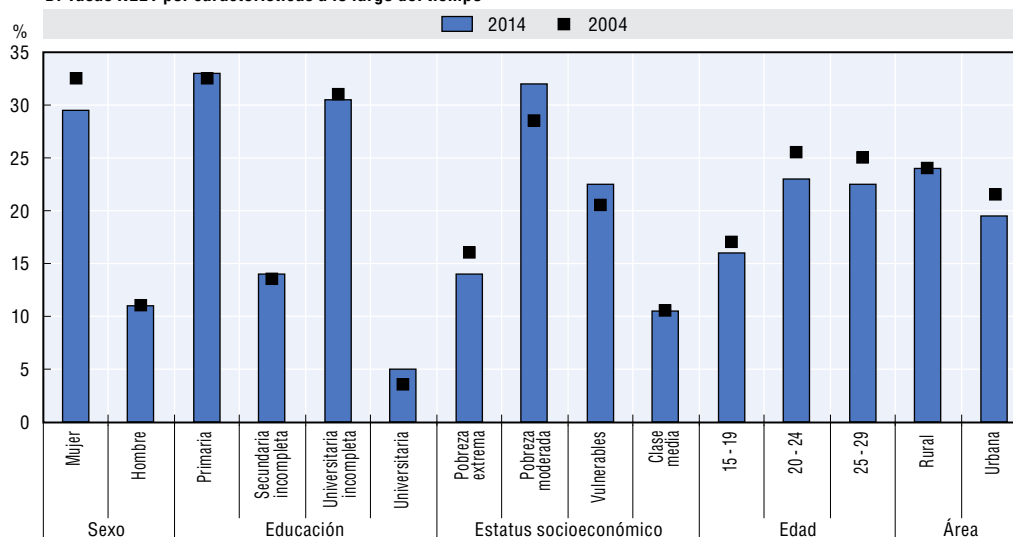
La formación académica y la riqueza de las familias son factores importantes tanto para los hombres como para las mujeres jóvenes. La probabilidad de que los jóvenes no estén empleados, estudiando o recibiendo capacitación disminuye de forma constante con el nivel educativo y el estatus socioeconómico. Además, esta probabilidad está negativamente asociada con la edad para los hombres jóvenes. Sin embargo, la situación es la contraria para las mujeres jóvenes pues el estatus de NEET se convierte progresivamente en más probable a mayor edad (véase las columnas 1 y 3). A diferencia de los hombres jóvenes, la probabilidad de que las mujeres jóvenes esté positivamente asociada con el número de niños en el hogar; esto apunta a que es más probable que el estatus NEET de las mujeres esté relacionado con las obligaciones que conlleva el hogar y la maternidad que en el caso de los hombres (véanse las columnas 2 y 4).

**Gráfico 3.7. Jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación para hombres y mujeres en ALC, 2014**

**A. Tasas NEET y diferencias en puntos porcentuales entre mujeres y hombres en 2014**



**B. Tasas NEET por características a lo largo del tiempo**



Nota: Promedio ponderado de ALC (17 países): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y datos de la OCDE - LFS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419134>

**...pero muchas de estas mujeres inactivas contribuyen a la economía**

En los países de la OCDE, el número de personas que se dedican a las tareas del hogar comparado con las economías emergentes es menor. En ALC algunas personas que ni estudian ni tienen empleo, en especial jóvenes mujeres que trabajan en el hogar, son productivas y contribuyen a la economía total (véase el Recuadro 3.2). El Cuadro 3.2 muestra que muchos jóvenes latinoamericanos que ni estudian ni tienen empleo en realidad trabajan en tareas domésticas no remuneradas y en la prestación de cuidados personales, y en su mayoría son mujeres; el 70% de mujeres NEET frente al 10% de hombres NEET se dedican al trabajo doméstico.

Cuadro 3.2. Jóvenes (15-29 años) que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación por tipo de actividad en América Latina

País	Hombres						Mujeres					
	Desempleado	Busca empleo por primera vez	Pensionista	Trabajo doméstico no remunerado o cuidador	Discapacitado	Otro tipo de inactividad	Desempleado	Busca empleo por primera vez	Pensionista	Trabajo doméstico no remunerado o cuidador	Discapacitado	Otro tipo de inactividad
Argentina	35.6	7.8	2.7	11.2	4.6	38.1	16.1	3.3	1.9	62.9	1.0	14.6
Bolivia	20.2	20.4	0.0	9.1	16.7	33.7	5.8	4.7	0.0	82.2	3.2	4.2
Brasil	24.2	9.1	7.9	19.4	0.0	39.4	12.1	6.8	10.3	64.0	0.0	6.7
Chile	37.3	6.0	1.2	3.2	7.7	44.6	17.2	4.4	0.4	29.0	3.1	46.0
Colombia	50.0	9.9	0.0	9.5	4.1	26.5	24.5	5.9	0.0	62.2	0.7	6.7
Costa Rica	45.7	6.9	4.1	25.3	3.8	14.1	15.9	4.3	1.2	75.4	0.7	2.0
Rep. Dominicana	54.4	13.8	0.3	0.4	15.1	16.0	33.0	7.0	0.0	43.2	9.3	7.3
Ecuador	50.1	0.0	0.0	1.2	17.7	30.7	13.4	0.0	0.0	72.1	4.6	9.9
El Salvador	51.0	12.5	0.1	6.8	17.2	12.4	6.4	3.0	0.0	86.2	3.0	1.4
Guatemala	29.6	6.3	0.1	12.2	24.1	27.7	2.8	0.8	0.0	93.9	1.7	0.9
Honduras	27.8	6.1	0.2	23.8	8.2	33.7	5.0	2.5	0.1	87.1	1.1	4.3
México	71.6	0.0	0.0	10.8	8.0	9.5	8.0	0.0	0.0	89.9	0.9	1.1
Nicaragua	41.3	11.1	0.0	9.5	8.2	29.9	6.1	3.2	0.0	86.7	1.8	2.1
Panamá	38.8	15.0	0.0	10.3	4.3	31.6	7.0	3.4	0.0	84.3	0.7	4.6
Paraguay	29.5	9.9	0.0	2.5	19.2	38.9	11.6	5.4	0.0	41.9	5.0	36.1
Perú	26.5	5.0	0.0	31.6	10.6	26.2	12.7	3.6	0.0	72.5	3.6	7.6
Uruguay	37.8	6.3	3.5	5.0	8.3	38.9	22.3	4.4	2.0	47.3	3.6	20.2
Venezuela	47.0	8.1	0.0	3.5	5.9	35.6	13.3	4.6	0.0	71.9	1.7	8.4
<b>América Latina</b>	<b>39.9</b>	<b>9.6</b>	<b>1.1</b>	<b>10.9</b>	<b>10.8</b>	<b>29.3</b>	<b>13.0</b>	<b>4.2</b>	<b>0.9</b>	<b>69.6</b>	<b>2.7</b>	<b>10.2</b>

Nota: Datos para 2012, con la excepción de Bolivia, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay (2011), Guatemala (2006), Honduras (2010) y Nicaragua (2009). Promedio de América Latina calculado según el promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la estimación. La categoría "pensionistas" incluye a todas las personas receptoras de alguna pensión del estado –para este grupo de edad, la mayoría de ellas se trata de pensiones de invalidez o, en menor medida, pensiones de viudedad.

Fuente: CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de los datos recogidos en las encuestas de hogares realizadas en los respectivos países.

Además, algunas normas y expectativas sociales dictan que el trabajo en el hogar corresponde a la mujer, lo que las excluye de participar en el mercado laboral o disfrutar de la educación.<sup>12</sup> En palabras de Furlong (2006): "La heterogeneidad de los jóvenes NEET implica que desde la investigación y la política se debe comenzar por la desagregación para poder identificar las distintas características y necesidades de los varios subgrupos". Por consiguiente, además de distinguir entre los jóvenes desmotivados (aquellos que han abandonado la búsqueda de empleo) y los jóvenes desempleados, es necesario visibilizar la marginación que sufren las mujeres jóvenes por sus contribuciones al trabajo doméstico con el fin de promover la distribución de responsabilidades entre hombres y mujeres respecto a estas tareas y abogar por la conciliación familiar para ambos sexos (CEPAL, 2016a). En términos de crecimiento económico potencial, la existencia de un gran número de mujeres educadas pero inactivas representa una pérdida de recursos. En este sentido, los responsables de la formulación de políticas deben entender cuáles son los obstáculos potenciales a los que se ve enfrentado este grupo en particular para poder superarlas, tales como la falta de guarderías infantiles a precios asequibles, la discriminación en el mercado laboral y la escasa percepción de oportunidades.

### Recuadro 3.2. Las contribuciones económicas de la población NEET en Argentina

Los jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación son considerados con frecuencia como “inactivos” o “improductivos”, atributos relacionados con el riesgo de marginación del mercado laboral y exclusión social en el largo plazo. Sin embargo, una gran proporción de los jóvenes NEET realizan tareas domésticas no remuneradas y producen bienes y servicios no comerciales que son esenciales para el consumo y el bienestar de los hogares. Aunque los NEET que realizan tareas domésticas no reciben remuneración, estos pueden considerarse como un sustituto de los empleados domésticos, permitiendo al mismo tiempo que otros miembros de la familia puedan trabajar. Asimismo, dado que el resultado de sus actividades productivas en el hogar no puede ser objeto de transacción comercial en el mercado y por lo tanto no tiene valor monetario, no se registra en las contabilidades nacionales. Este análisis se basa en encuestas sobre el uso del tiempo donde se anotan las actividades de los trabajadores en diferentes momentos del día y ofrece una estimación precisa del tiempo dedicado al trabajo remunerado, al trabajo no remunerado, al ocio y al cuidado personal. De esta forma, intenta valorar en términos monetarios el trabajo doméstico no remunerado realizado por los NEET. El tiempo dedicado a la producción de bienes y servicios no comerciales por estos jóvenes es casi constante para los tres grupos de edad, pero las mujeres jóvenes dedican mucho más tiempo que los hombres jóvenes.

Un método habitual en la literatura, las Cuentas Satélite de los Hogares (*Household Satellite Accounts*), mide dicha contribución valorando el tiempo empleado en la producción doméstica de acuerdo a un salario por hora de la economía de mercado. Este enfoque plantea tres posibilidades: en primer lugar, el salario “costo de oportunidad” que una persona podría recibir si trabajara una hora extra en un empleo remunerado en lugar de dedicar esa hora al trabajo doméstico no remunerado. El costo de una hora de trabajo doméstico representa la oportunidad perdida de ganar ese dinero en el mercado. Este método suele criticarse porque arroja diferentes valores dependiendo de quién realice la tarea. El segundo método utiliza los salarios de trabajadores especializados (i.e. un limpiador, un cocinero, una niñera, un jardinero) para imputar un valor a las mismas tareas realizadas por los miembros de la familia. Este método de “costo de reemplazo especialista” es objeto de crítica desde el punto de vista de que los trabajadores especialistas pueden ser más eficientes que los miembros de una familia promedio, dedicando menos tiempo a realizar las mismas tareas, con lo que el valor de la producción doméstica resultaría sobrestimado. Por último, el “costo de reemplazo generalista” usa el salario de un trabajador generalista o empleado doméstico. Este método se suele considerar más acertado, ya que las condiciones de trabajo y la variedad de actividades son similares a las de los miembros de una familia.

Dada la existencia de un salario mínimo para los empleados del hogar en Argentina, este análisis lo usa como base para obtener el costo de reemplazo generalista. El Cuadro 3.3 muestra que una gran parte de aquellos clasificados como NEET no son tan “improductivos” como se acostumbra a pensar, ya que de participar en la economía su actividad representaría cerca del 1,3% del producto interior bruto (PIB) de Argentina en 2013. Esta contribución se basa por completo en el trabajo femenino, ya que las mujeres dedican entre 7 y 10 horas diarias al trabajo doméstico.

**Cuadro 3.3. Contribuciones de los jóvenes NEET a la economía argentina**

	Grupo de edad	Promedio de horas de trabajo (por día)	Salario	Número de jóvenes NEET en el hogar	Como % PIB (2013)
<b>Mujeres</b>	15 - 19	6.74	18.6	108 119	0.1%
	20 - 24	8.37	18.6	214 427	0.4%
	25 - 29	9.86	18.6	163 181	0.3%
<b>Hombres</b>	15 - 19	2.35	18.6	18 252	0.0%
	20 - 24	2.19	18.6	15 345	0.0%
	25 - 29	2.95	18.6	9 206	0.0%
<b>Total</b>				528 530	0.8%

Nota: Remuneración estimada en base al salario mínimo argentino de 2013 para el empleo doméstico.

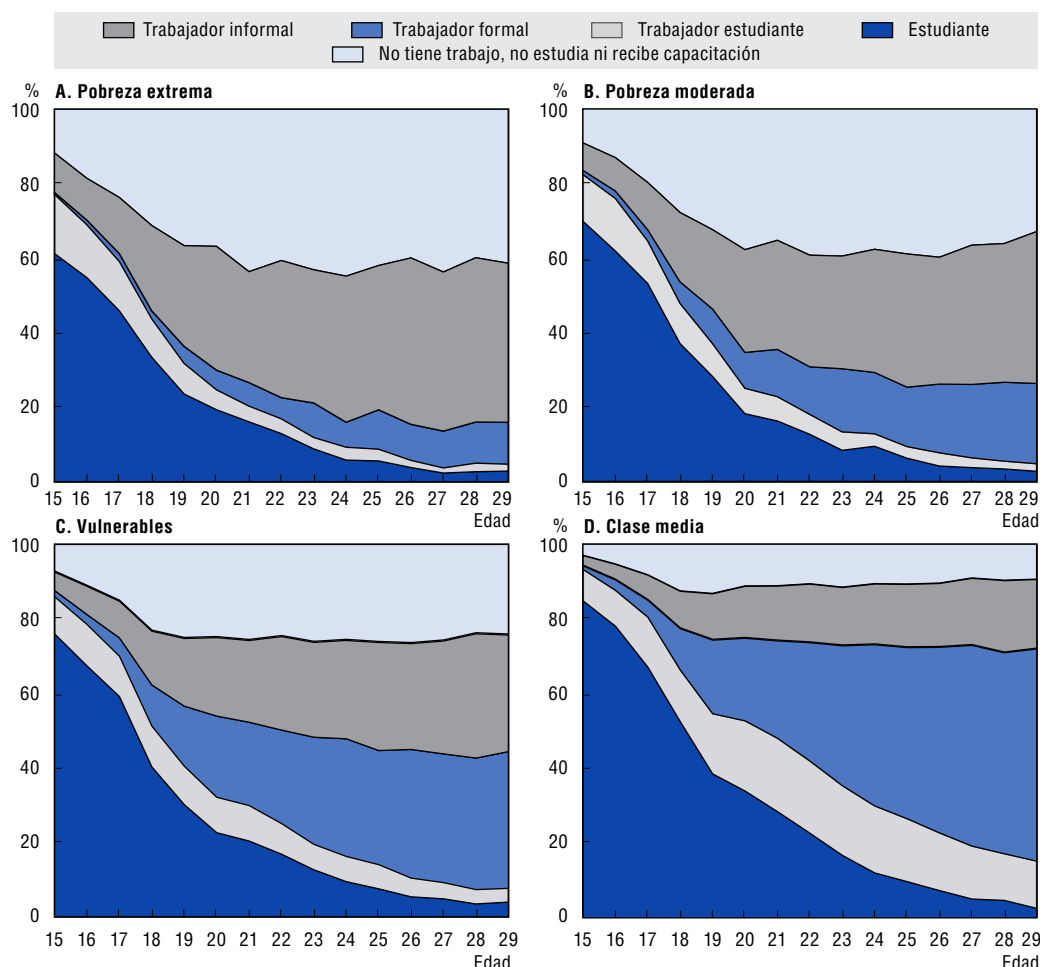
Para más información, véase [www.elsalario.com.ar/main/Salario/salario-minimo-del-personal-domestico](http://www.elsalario.com.ar/main/Salario/salario-minimo-del-personal-domestico).

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF según la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), 2013.

### La transición de la escuela al trabajo es clave para la inclusión social de la juventud

En esta etapa de la vida, el vínculo entre la educación y el empleo es una de las claves para la inclusión social. El abandono escolar temprano lleva consigo un alto precio para la productividad futura. Los ingresos no percibidos y la escasa acumulación de competencias pueden hacer que escapar de la pobreza sea mucho más difícil como adulto. Del mismo modo que en los países de la OCDE las transiciones de la escuela al trabajo pueden llevar un tiempo e incluir períodos de desempleo y contratos temporales (OCDE, 2015a), muchos jóvenes en América Latina también se esfuerzan por integrarse al mercado laboral. El promedio de logros educativos en América Latina ha aumentado durante los últimos 25 años (véase Capítulo 4). En la medida en que los jóvenes tienen más edad cuando dejan la escuela esto debería mejorar su transición hacia el trabajo y conducirlos hacia una mejor carrera profesional una vez que consiguen un empleo. De hecho ha sido así, pero todavía demasiados jóvenes se enfrentan con retos importantes en su camino hacia conseguir un empleo. Mientras que las tendencias a largo plazo son importantes para evaluar las dinámicas generales de las actividades de los jóvenes, estas no resultan demasiado útiles por lo que respecta al camino que los jóvenes siguen en sus transiciones hacia la vida adulta y, en concreto, respecto del rol que el estatus de NEET juega en esa transición. El objetivo de esta sección es el de utilizar un enfoque dinámico para estimar el proceso de transición de los jóvenes desde el sistema educativo al trabajo.

Gráfico 3.8. Situación de los jóvenes por actividad y edad, promedio ALC para 2014



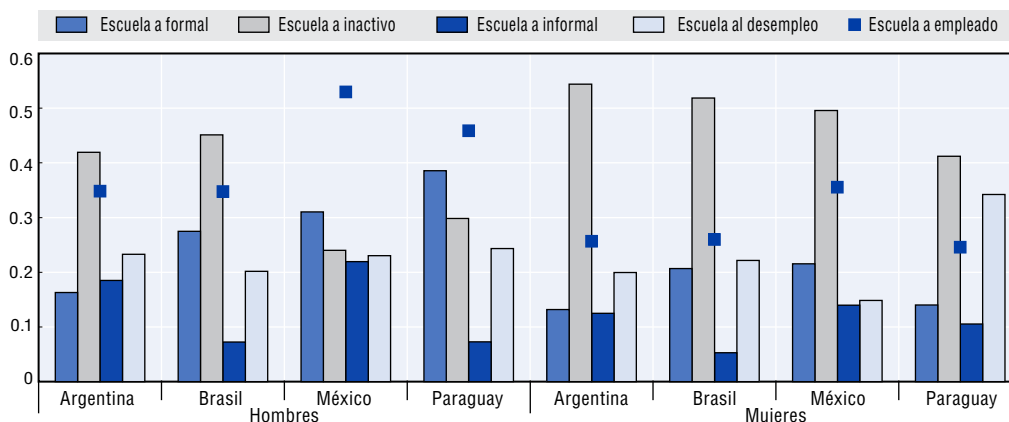
Nota: Promedio ponderado de ALC (17 países): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).  
[StatLink !\[\]\(fa6f3af6bfa46c5d4a2d362681095beb\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888933419142](http://dx.doi.org/10.1787/888933419142)



El Gráfico 3.8 muestra la situación de actividad juvenil por edad, para el promedio de ALC-18 en 2014, distinguiendo entre aquellos que están educándose; aquellos que trabajan y estudian; los que trabajan en un empleo informal; los que trabajan en un empleo formal; y aquellos que no tienen un empleo, no estudian y no están capacitándose. Dadas las diferencias en términos de resultados laborales según la riqueza de las familias, es interesante prestar atención al camino de transición detallado de forma separada por grupos socioeconómicos. Estos datos proporcionan un retrato descriptivo acerca de lo que hacen los jóvenes durante su transición a la vida adulta una vez que salen del sistema educativo. Como era de esperar, el gráfico refleja que los jóvenes de familias pobres en los países de ALC abandonan antes el colegio que otros jóvenes de su misma edad provenientes de familias con mayores recursos, y cuando consiguen un empleo este suele ser en el sector informal. Además, los jóvenes pobres y vulnerables representan una proporción mayor de los NEET, lo que a su vez se refleja en diferencias en términos de tasas de ocupación (véase la sección anterior). En líneas generales, la evidencia sugiere que los jóvenes pobres y vulnerables no solo tienden a abandonar antes la escuela, sino que también experimentan transiciones más largas desde la escuela al trabajo.

**Gráfico 3.9. Transiciones de la escuela al trabajo de los jóvenes en Argentina, Brasil, México y Paraguay (entre 15 y 29 años), 2005-15**  
(porcentajes)



Nota: Los resultados muestran las tasas de transición anuales fuera de la escuela para el periodo combinado 2005-15. Las tasas de transición se calculan como la relación entre el flujo de personas que transitan desde la Condición 1 (escuela) a la Condición 2 entre el tiempo 0 y el tiempo 1, sobre el total de volumen de personas en la población en la Condición 1 en el tiempo 0 (i.e. en la escuela: solo en la escuela, y en la escuela y trabajando). Las transiciones son año a año (del año  $t$  al año  $t+1$ ). Este análisis se limita a las poblaciones urbanas debido a problemas de disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la Base de Datos Laborales para América Latina y el Caribe (LABLAC, por sus siglas en inglés) (CEDLAS y Banco Mundial).

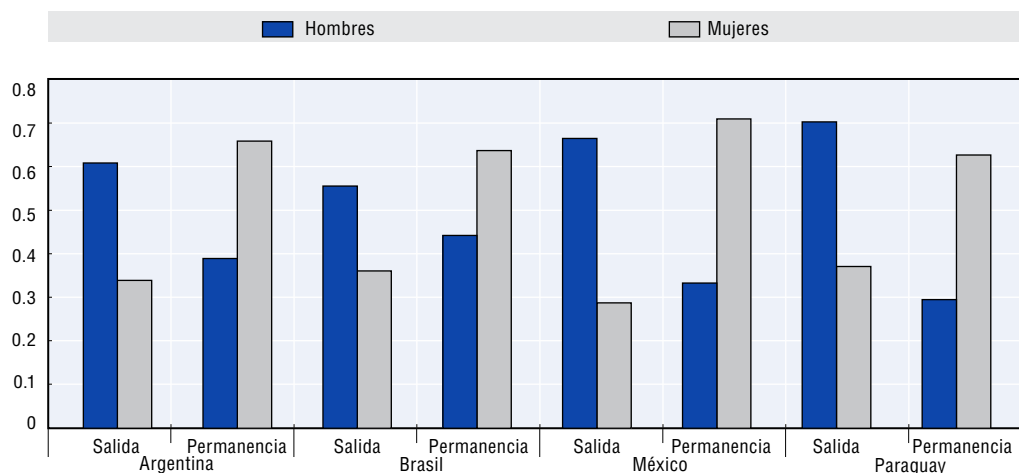
[StatLink !\[\]\(e3f8612927870f2e0f9f5989e6dd3064\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888933419151](http://dx.doi.org/10.1787/888933419151)

Los datos longitudinales que siguen a los individuos a través del tiempo pueden medir las transiciones reales de los jóvenes en el mercado laboral. Desafortunadamente, este tipo de datos para América Latina solo están disponibles para una muestra reducida de países (Argentina, Brasil, México y Paraguay). El Gráfico 3.9 presenta los resultados de las tasas de transición anuales al abandonar la escuela para el periodo combinado 2005-2015 de los jóvenes que se matricularon en la escuela en el año  $t-1$  y abandonaron la escuela en el año  $t$ .<sup>13</sup> Los patrones de transición son bastante diferentes entre hombres y mujeres jóvenes. Mientras que aproximadamente la mitad de las mujeres que transitan ingresan primero en la inactividad, este porcentaje es bastante más pequeño para los hombres, con la excepción de Brasil. Un alto porcentaje de hombres jóvenes consiguen un empleo (con cifras que oscilan entre el 53% de México y el 35% de Brasil), pero muchos de ellos lo encuentran en el sector informal, sobre todo en el caso de Argentina. Además, un porcentaje destacable (alrededor del 20% para hombres y mujeres) de jóvenes acaban desempleados. En líneas generales, estos datos sugieren que culminar con éxito la transición de la escuela al trabajo lleva tiempo.

## Las dinámicas del estatus de NEET

Además de analizar la proporción con la que los jóvenes no están ni estudiando ni trabajando, es importante comprender si esta es una situación temporal o se trata de una fase más permanente. Existe la preocupación de que los periodos breves repetidos o los períodos largos en esta situación puedan ser perjudiciales para las perspectivas profesionales futuras (Quintini y Martin, 2007). Según una muestra de países de la región de ALC, Argentina, Brasil, México y Paraguay, para los que se disponía de datos longitudinales, alrededor de una tercera parte de estos jóvenes en promedio habían transitado hacia el empleo o la escuela después de un año (Gráfico 3.10). No obstante, de forma similar a la incidencia del estatus de NEET, su dinámica era también muy diferente entre los hombres y las mujeres jóvenes. Excepto en el caso de Brasil, donde tanto los hombres como las mujeres parecen toparse con dificultades para salir del estatus de NEET, es mucho menos probable que las mujeres jóvenes, si se las compara con los hombres, puedan abandonar la condición de NEET después de un año (29% frente a 67% en México y 34% frente a 61% en Argentina); estos datos sugieren que el estatus de NEET puede representar una trampa para las mujeres jóvenes. En términos generales, las tasas de salida muestran que cuanto más joven se es, más fácil es salir de este estatus.

Gráfico 3.10. Flujos de entrada y salida en la situación NEET en una selección de países de América Latina – Jóvenes (entre 15 y 29 años), 2005-15 (porcentajes)



Nota: Los resultados muestran los movimientos anuales fuera del estatus de NEET tras un año, para el periodo combinado 2005-15. Este análisis se limita a las poblaciones urbanas debido a problemas de disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la base de datos LABLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419166>

## Algunos indicadores sobre la calidad de los empleos de los jóvenes

### La mejora de la calidad de las oportunidades laborales de la juventud continúa siendo un gran reto en América Latina

Los jóvenes latinoamericanos, incluso cuando encuentran trabajo, tienen una mayor probabilidad que los adultos jóvenes y mayores de conseguir empleos de peor calidad con menores salarios y jornadas más largas. También es menos probable que se les ofrezca cobertura de seguridad social, sistemas de protección social y oportunidades para la formación y promoción profesional (Maloney, 2004; Weller, 2007; Bassi y Galiani, 2009). El hecho de que los jóvenes comiencen a trabajar en empleos con bajos salarios o en un tipo de trabajo que no se ajusta a su perfil desde el principio,

no debería tener graves consecuencias si pueden transitar hacia oportunidades más productivas. Desafortunadamente, en la región de ALC los jóvenes parecen enfrentarse a complicados obstáculos para entrar en el mercado laboral, como demuestran las altas tasas de desempleo, la precariedad del empleo, las tasas de informalidad laboral y los bajos ingresos. Estos obstáculos pueden prolongarse y ser difíciles de mitigar, por lo que es crucial asegurarse de que los jóvenes comienzan con buen pie en el mundo laboral.

#### **Primeros empleos de mala calidad para los jóvenes**

Una vez consiguen un empleo, los jóvenes en ALC tienden a trabajar en empleos de peor calidad que los adultos, con salarios más bajos y jornadas más largas (Recuadro 3.3); esto conlleva consecuencias negativas a largo plazo, ya que es menos probable que estén afiliados al sistema de protección social (CEPAL, 2014). Casi la mitad (46%) de los jóvenes en ALC declaran trabajar en sectores de baja productividad, algo que afecta especialmente a los jóvenes procedentes de niveles socioeconómicos más bajos (Gontero y Weller, 2015).<sup>14</sup> Los jóvenes más pobres de la región no disponen de capital ni de capacitaciones y trabajan duro en aquellas tareas que otros evitan. Los contratos temporales y el recurrir a las agencias de trabajo temporal (ETT) no es algo frecuente, pero suele serlo más entre los jóvenes que entre los adultos. El 48,4% de los jóvenes empleados en algunos países de la región tienen un contrato laboral; el 32,9% de ellos tienen un contrato indefinido y el 82,8% están empleados a tiempo completo (véase Cuadro 3.A1.1 en el anexo). Para aquellos con escasa capacitación y experiencia, los contratos temporales pueden ser percibidos como un trampolín hacia un empleo más estable; sin embargo, muchos jóvenes con poca formación a menudo quedan atrapados en este tipo de trabajos o salen definitivamente del mercado laboral, sobre todo las mujeres (OCDE, 2014a). En los países de ALC, el porcentaje de jóvenes poco calificados con un contrato temporal alcanzó el 64% en 2014. Para algunos jóvenes, estos indicadores expresan una preferencia por condiciones laborales más flexibles, mientras que para muchos otros reflejan los tipos de obstáculos que impiden su plena inserción laboral. Como consecuencia de dichas trabas, muchos jóvenes, especialmente las mujeres jóvenes, acaban trabajando en actividades domésticas sin percibir por ello un salario.

#### **La informalidad laboral es alta entre los jóvenes**

La informalidad laboral es uno de los principales factores que pueden dañar la calidad del empleo en América Latina. Los jóvenes latinoamericanos tienen una mayor probabilidad que sus homólogos adultos de trabajar en un empleo informal o en cualquier otro tipo de trabajo sin protección social. El trabajo informal, por su propia definición, deja a los trabajadores sin la protección social y los derechos laborales generales reconocidos en el sector formal.<sup>15</sup> Las tasas de informalidad laboral entre los jóvenes se han reducido aproximadamente en diez puntos porcentuales durante los últimos diez años. A pesar de este progreso, y al margen de las enormes diferencias existentes entre países, la informalidad laboral entre los jóvenes de América Latina es todavía, en promedio, bastante alta (47%) (Gráfico 3.12). Los jóvenes que proceden de familias pobres o vulnerables tienen una mayor probabilidad de trabajar en el sector informal que los jóvenes de clase media. Las tasas de informalidad laboral son ligeramente más altas para las mujeres jóvenes y los trabajadores más jóvenes que para los jóvenes de más edad y los adultos. Y lo que es más importante, y en consonancia con la evidencia existente, los jóvenes con menor nivel educativo sufren tasas más altas de informalidad laboral (68% para los trabajadores jóvenes con educación primaria completa o incompleta comparado con el 24% para los trabajadores con un título universitario).

En la medida en que un trabajo en el sector informal suponga un peldaño en dirección hacia una trayectoria profesional en el sector formal, una alta tasa de informalidad laboral entre los jóvenes no debería ser motivo de preocupación. Algunos estudios recientes indican que el sector informal podría incluso servir como una formación informal en el puesto de trabajo, un “trampolín” hacia el sector formal. En este sentido, las experiencias tempranas en el sector informal no deberían necesariamente dañar la trayectoria profesional del individuo en términos de perspectivas de empleo o salarios (Bosch y Maloney, 2010; Cunningham y Bustos, 2011). No obstante, Cruces, Ham y Viollaz (2012) muestran los fuertes efectos negativos y significativos que deja este sector sobre los individuos en Brasil y Argentina: las cohortes expuestas a altos niveles de desempleo e informalidad laboral durante su juventud ocupan sistemáticamente peores puestos en el mercado laboral cuando estas personas llegan a adultos. Asimismo, en términos generales, las empresas del sector informal ofrecen menos oportunidades a sus trabajadores para la acumulación de capital humano y además son menos productivas (La Porta y Schleifer, 2008). Esto puede suponer una rémora adicional sobre los ingresos y el ascenso profesional de los jóvenes más vulnerables en un periodo que será fundamental para su carrera profesional durante toda su vida. Abocados al desempleo, al trabajo informal o trabajando en condiciones laborales precarias, los jóvenes se encuentran atrapados en un círculo vicioso de pobreza, lo que a su vez afecta a su autoestima, los empuja a la alienación y reduce sus perspectivas de futuro.

### Recuadro 3.3. Calidad del empleo en América Latina

La calidad del empleo es un concepto intrínsecamente multidimensional relacionado con aquellas características del empleo que contribuyen al bienestar de los trabajadores. El Marco de la OCDE para la Calidad del Empleo (*Job Quality Framework*) está estructurado en torno a tres dimensiones estrechamente relacionadas con la situación laboral de las personas: la calidad de las remuneraciones (una combinación de los ingresos medios y la desigualdad); la seguridad en el mercado laboral (que capta el riesgo de desempleo y de salarios extremadamente bajos); y la calidad del entorno de trabajo (medido en términos de la incidencia de la presión laboral o jornadas laborales muy largas).

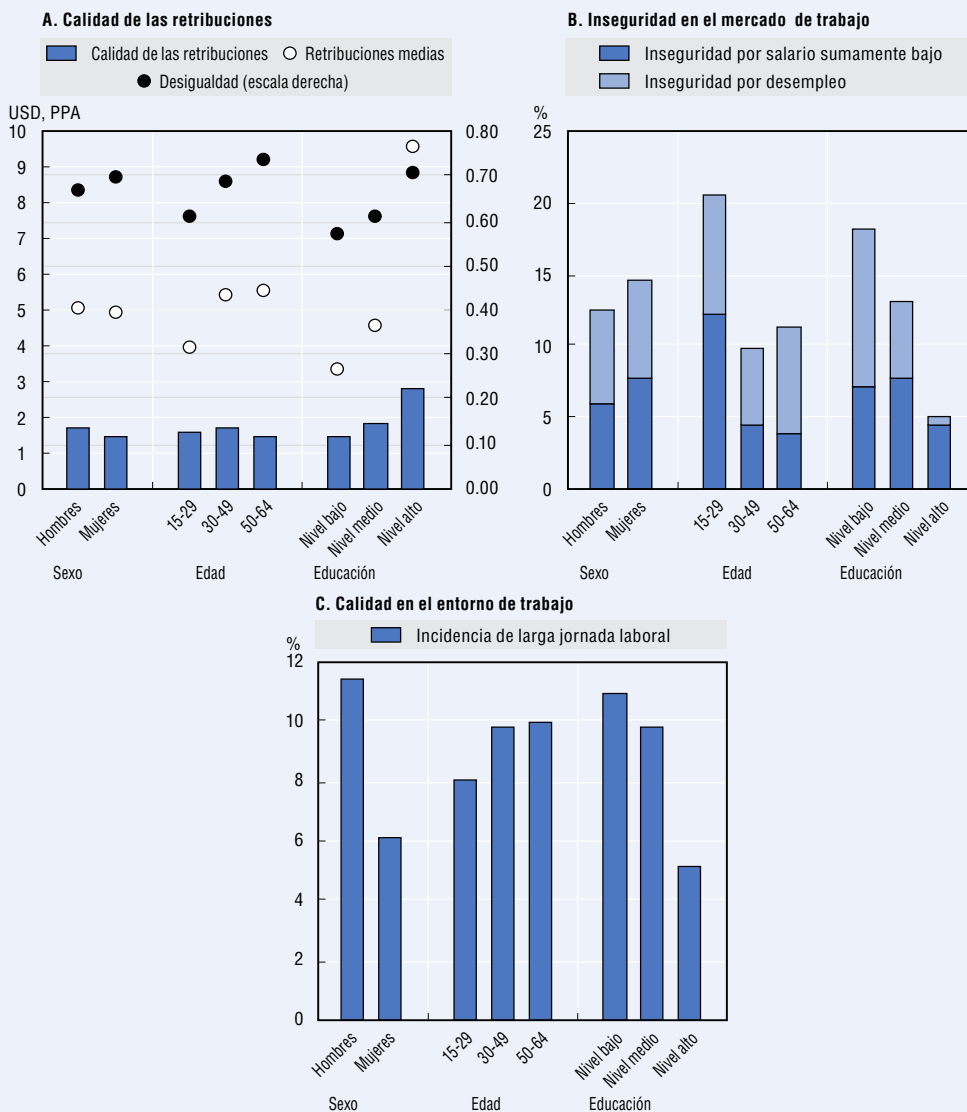
Estas tres dimensiones tomadas conjuntamente definen la calidad del empleo y deberían considerarse de forma simultánea, junto con la cantidad de empleo, a la hora de evaluar el comportamiento del mercado laboral. Tomando en cuenta las especificidades de sus mercados laborales, tales como la debilidad del sistema de protección social (prestaciones insuficientes y escasa cobertura de los sistemas de seguridad social) y las altas tasas de trabajadores pobres, a lo que hay que añadir la menor disponibilidad de datos para estos países, OCDE (2015b) adapta el marco de calidad del empleo a las economías emergentes.

Los países de América Latina analizados en OCDE (2015b) –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México– presentan niveles de calidad del empleo (en la totalidad de las tres dimensiones analizadas) muy inferiores al promedio de la OCDE. Los datos muestran que, en promedio, los trabajadores poco calificados ganan una tercera parte de lo que reciben los trabajadores altamente calificados por cada hora de trabajo; en este sentido, afrontan un riesgo combinado de pérdida de empleo y salarios extremadamente bajos que es casi cuatro veces mayor. Los trabajadores con empleos informales, muchos de los cuales están poco calificados, se ven especialmente afectados por la escasa calidad del empleo: no suelen tener acceso a la protección social y acostumbran ganar menos de dos terceras partes de lo que ganan los trabajadores empleados en el sector formal. Además tienen que enfrentarse a un riesgo de percibir salarios extremadamente bajos

**Recuadro 3.3. Calidad del empleo en América Latina (cont.)**

que es casi ocho veces mayor que el de los trabajadores del sector formal. Asimismo, los jóvenes y los trabajadores poco calificados tienen que enfrentarse a enormes desafíos –no solo tienen problemas en cuanto a la cantidad de trabajo (i.e. menores tasas de ocupación) sino también en términos de calidad del empleo (i.e. menor remuneración, mayor inseguridad laboral y menor calidad del entorno de trabajo, tal y como se refleja en las largas jornadas laborales).

**Gráfico 3.11. Resultados de la cantidad y la calidad del empleo por grupos sociodemográficos en América Latina**

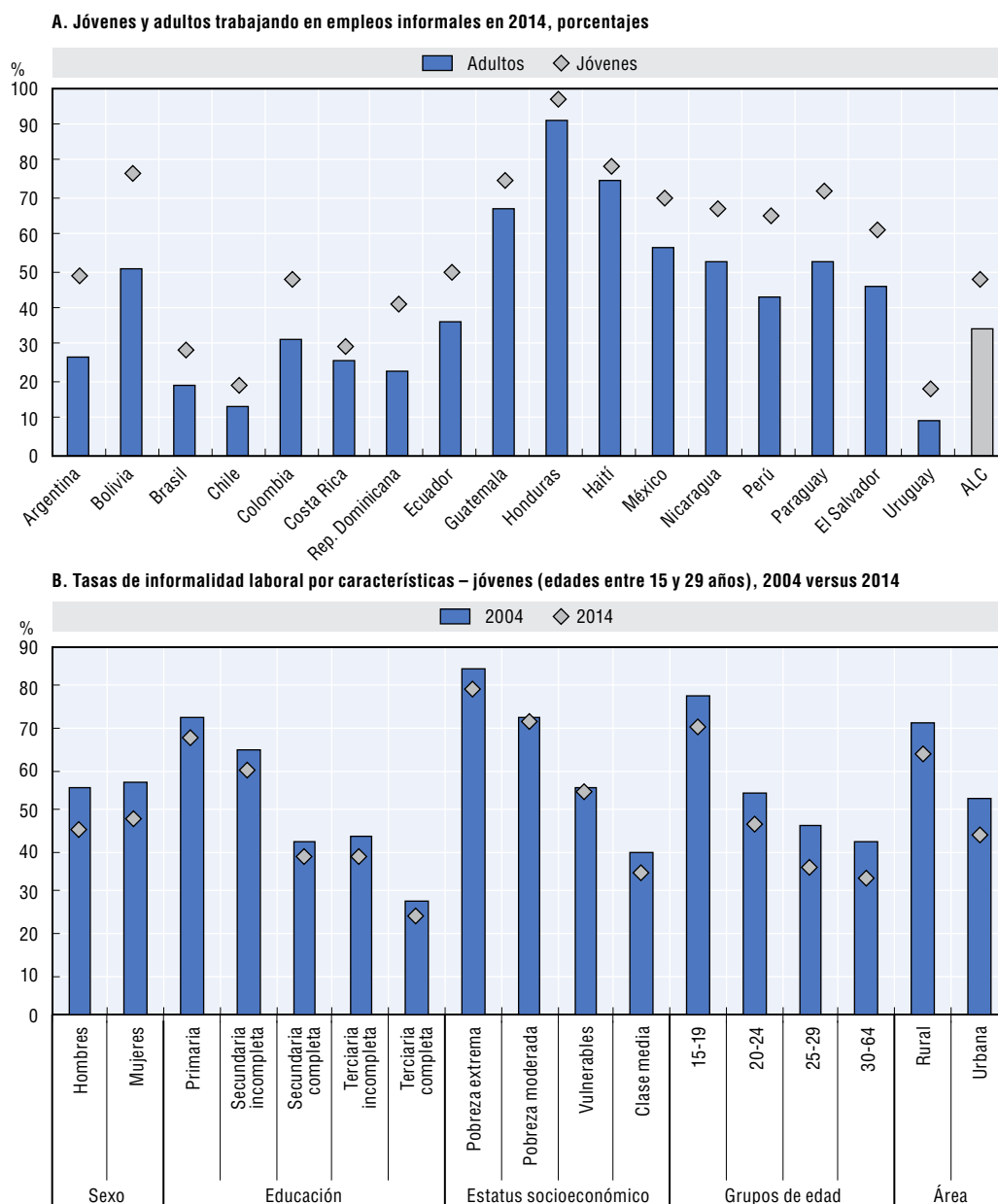


Notas: Los gráficos muestran una media no ponderada para seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en encuestas de los hogares y de la fuerza de trabajo (EPH - Argentina, PNAD - Brasil, CASEN - Chile, GEIH - Colombia, ENHAO - Costa Rica, ENIGH - México), en OCDE (2015b) "Enhancing job quality in emerging economies", *Employment Outlook 2015*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419171>

Gráfico 3.12. Tasas de informalidad laboral en América Latina por edad y características socioeconómicas



Nota: Las tasas de informalidad laboral para trabajadores empleados y asalariados se han estimado utilizando la definición legal de informalidad laboral de SEDLAC. En este caso, la elegibilidad para percibir una pensión actúa como indicador aproximado. Promedio ponderado de ALC (13 países): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Colombia, la República Dominicana, Haití y Honduras no se incluyen en el promedio de ALC debido a la falta de información sobre formalidad para 2004.

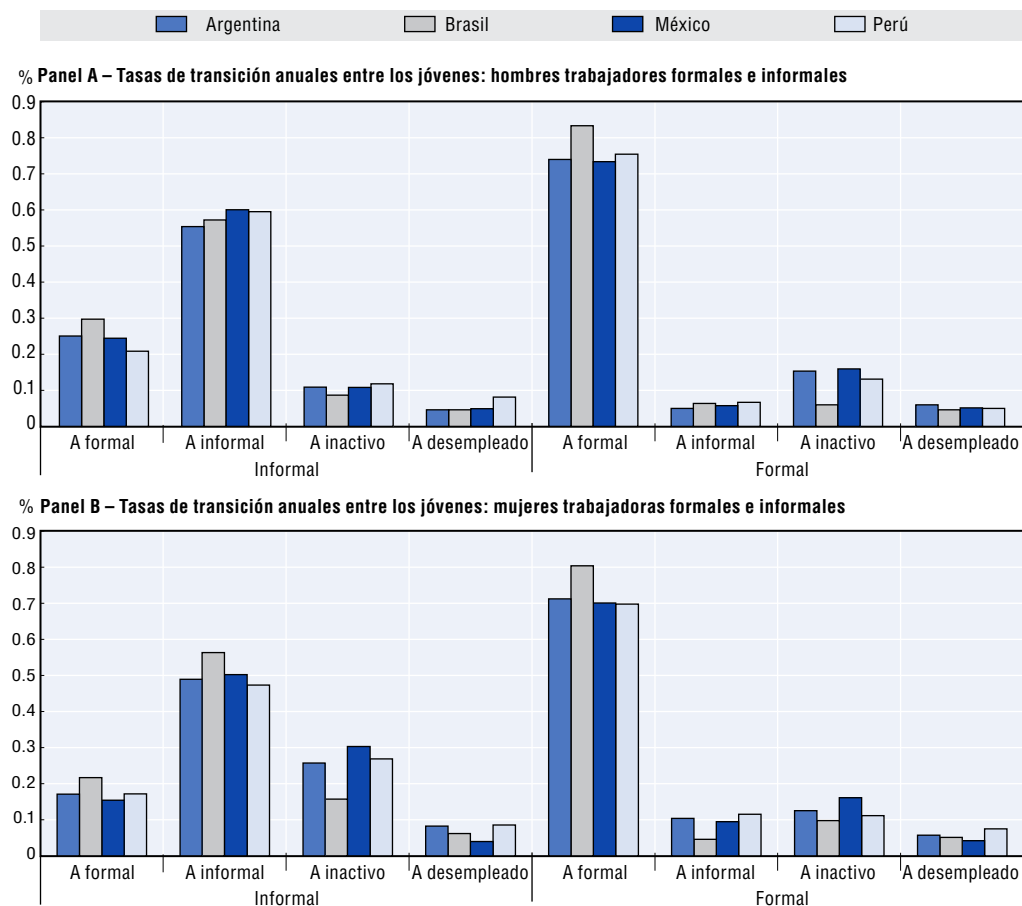
Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419181>

### Jóvenes e informalidad laboral en América Latina ¿Peldaño o trampa?

Solo una perspectiva dinámica de cómo los trabajadores se mueven dentro y fuera del empleo informal puede revelar si el hecho de comenzar a trabajar “informalmente” constituye una desventaja real, así como ayudar a comprender las dificultades que plantea escapar de esta situación. El Gráfico 3.13 presenta los resultados de un análisis de transición realizado en Argentina, Brasil, México y Perú, para los que se dispone de datos individuales de panel. Tanto para las mujeres jóvenes como para los hombres jóvenes empleados, los trabajos informales suelen ser menos estables que los trabajos formales. La tasa de retención de trabajadores empleados en el sector formal es mucho mayor que la de los trabajadores del sector informal. Además, una parte sustancial de los trabajadores informales (que abarca desde el 15% de las mujeres en México hasta el 29% de los hombres en Brasil) transitan hacia un empleo formal cada año, un dato que sugiere que en algunos casos los trabajos informales para los jóvenes pueden suponer un peldaño inicial.

Gráfico 3.13. Flujos de entrada y de salida de la informalidad laboral en países seleccionados de América Latina – Jóvenes (entre 15 y 29 años), 2005-15



Nota: Los resultados muestran las tasas de transición anuales dentro y fuera de la informalidad laboral. Por razones de falta de disponibilidad de datos este análisis se limita a la población urbana en cuatro países (Argentina, Brasil, México y Perú).

Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la base de datos LABLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419195>

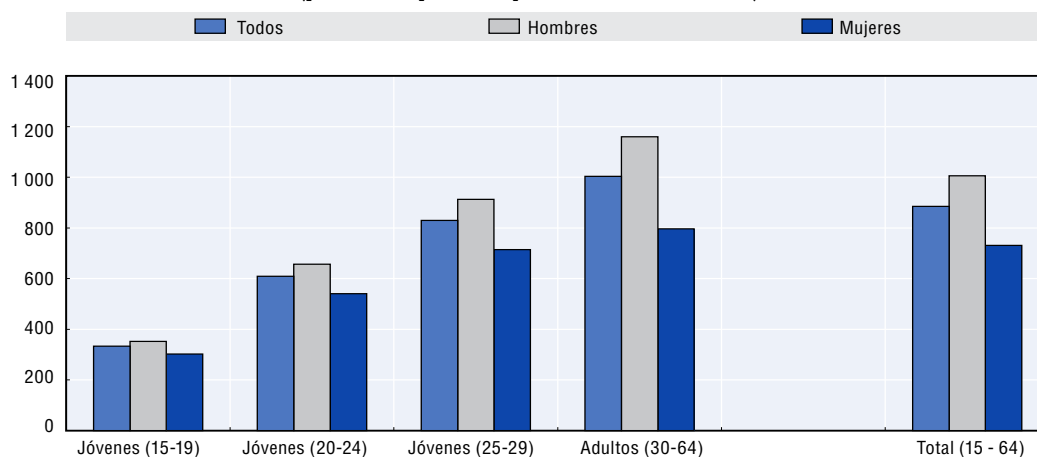
La inestabilidad de los empleos informales también puede dar lugar a un mayor riesgo de pérdida de empleo: los empleos informales parecen estar asociados a una mayor probabilidad de transitar hacia el desempleo o la inactividad, especialmente entre las mujeres jóvenes. De hecho, ello también puede ser el resultado de una elección personal. Es más probable que las mujeres que tienen planeado abandonar pronto la fuerza laboral, por razones familiares, por ejemplo, tiendan a buscar empleos más flexibles y sean ellas mismas quienes prefieran los empleos informales. Este argumento resulta plausible, y de hecho las transiciones hacia el desempleo no parecen mucho más altas para las mujeres que para los hombres, mientras que las transiciones desde la informalidad laboral hacia la inactividad sí lo son. Por lo tanto, los empleos informales pueden representar un paso en la buena dirección para algunos, pero una trampa para otros, en especial para los jóvenes vulnerables con poca capacitación. La razón de todo ello podría hallarse en el mayor costo que representa la formalización para los jóvenes, especialmente en el extremo inferior de la distribución (véase el Recuadro 3.4).

### Los ingresos de los jóvenes son inferiores a los ingresos de los adultos jóvenes

En lo que se refiere a los ingresos, los jóvenes en ALC ganan en promedio menos que los adultos jóvenes, si bien los ingresos de los jóvenes han experimentado un rápido crecimiento en el tiempo, con el resultado de que la brecha se ha reducido respecto a sus homólogos adultos. En líneas generales, durante el período 2004-14, los ingresos de los jóvenes comparados con los de los adultos con edades comprendidas entre los 30 y los 64 años aumentaron del 54% al 76%. No obstante, todavía existen grandes diferencias entre diferentes subgrupos (i.e. género, estatus socioeconómico y origen étnico). Una proporción sustancial de esta brecha no parece tener explicación, lo que apunta a la existencia de una posible discriminación en el mercado laboral. La evidente brecha de ingresos entre jóvenes y adultos se debe fundamentalmente al valor de la experiencia laboral. Tal y como era de esperar, la brecha se estrecha a medida que la edad y la experiencia de los trabajadores aumenta (CEPAL/OIJ, 2008). La cohorte más joven (entre 15 y 19 años de edad) gana, en promedio, una tercera parte de los ingresos medios de los adultos; los jóvenes entre 20 y 24 años ganan aproximadamente la mitad y aquellos que ocupan el grupo de mayor edad (entre 25 y 29 años de edad) ganan más de tres cuartas partes de los ingresos de sus homólogos adultos (véase el Gráfico 3.14).

Gráfico 3.14. Ingresos laborales medios mensuales de la población empleada en América Latina, circa 2013

(paridad de poder adquisitivo en USD de 2005)



Nota: Promedio simple de ALC (18 países): Argentina (2012), Bolivia (2011), Brasil (2013), Chile (2013), Colombia (2013), Costa Rica (2013), Ecuador (2013), Guatemala (2006), Honduras (2010), México (2012), Nicaragua (2009), Panamá (2013), Paraguay (2013), Perú (2013), la República Dominicana (2013), El Salvador (2013), Uruguay (2013) y la República Bolivariana de Venezuela (2013).

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF tabulaciones especiales sobre la base de encuestas de hogares de países individuales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419202>



Existe también una brecha significativa entre los ingresos de los hombres y de las mujeres. Aunque este fenómeno ha sido muy estudiado, hay dos factores que merecen especial atención. En primer lugar, cuando las personas inician su trayectoria laboral la brecha salarial de género no existe; esta aparece y se amplía con la edad. Este fenómeno podría explicarse parcialmente por el hecho de que las mujeres acumulan menos experiencia laboral y eligen empleos que les permiten hacerse cargo de más tareas en el hogar como cuidadoras principales; con historias laborales interrumpidas, normalmente trabajan en sectores menos productivos y disponen de trabajos menos seguros (OCDE, 2016a). En segundo lugar, aunque en promedio las mujeres alcanzan niveles educativos superiores a los hombres, esto no se traduce en mayores ingresos laborales; ello se debe a los patrones sociales y culturales asociados con la discriminación salarial por motivos de género, dado que incluso cuando se controla por todas estas características sigue persistiendo una diferencia inexplicable (Gontero y Weller 2015; OCDE, 2016a).

### El reto del “nuevo normal”

La participación de los jóvenes en el mercado laboral tiende a caracterizarse por una alta rotación (entre empleos y diferentes tipos de estatus en el mercado de trabajo), la segmentación y las condiciones precarias. Muchos jóvenes perciben esta situación como un “nuevo normal” (OEA, 2012). Sin embargo, este patrón mina la capacidad de los más jóvenes de construir trayectorias profesionales ascendentes o establecer relaciones de empleo estables. Según la OIT (2013), esta situación plantea un desafío político: las aspiraciones de los jóvenes de independizarse mediante un empleo remunerado se ven frustradas por un mercado laboral caracterizado por el alto desempleo y la informalidad. De hecho, los jóvenes aspiran, y así debe ser, a conseguir empleos de alta calidad. Esas oportunidades les permitirían participar plenamente en los procesos de desarrollo cívico y productivo y lograr condiciones para el desarrollo y bienestar personal. Cuando no logran satisfacer sus aspiraciones, ello se transforma en un gran sentimiento discriminatorio y de insatisfacción. Los datos subjetivos del Latinobarómetro y la base de datos LAPOP describen un panorama preocupante: el 50% de los jóvenes entre 16 y 29 años afirman sentirse preocupados por perder sus empleos o estar desempleados el próximo año; y algo más del 60% afirma no tener ninguna oportunidad segura de encontrar empleo el próximo año. Se requieren más empleos de calidad, junto con una oferta de formación que permita a los jóvenes beneficiarse de esta ampliación de las oportunidades (CEPAL/OIJ, 2008; OCDE 2016, 2015a).

#### Recuadro 3.4. En busca de trabajos formales para todos en ALC – Calculando los costos

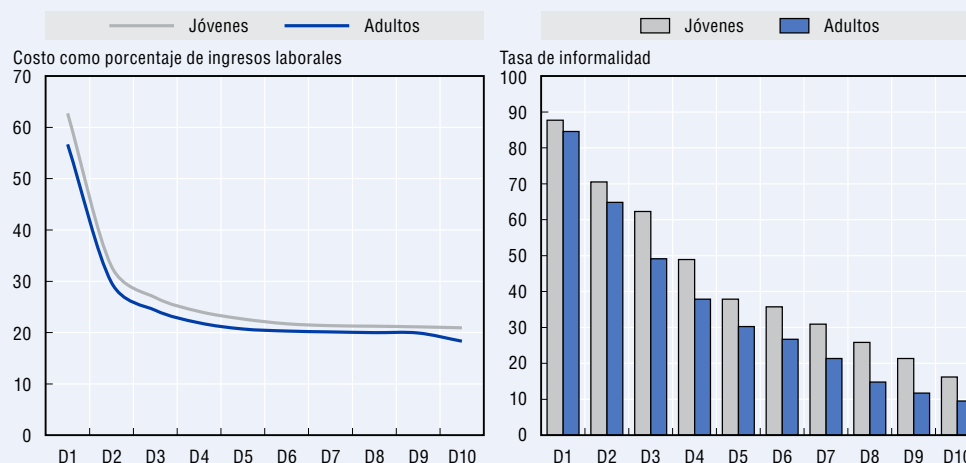
Dado que la población más joven tiende a ganar menos y a tener más probabilidades de trabajar en los sectores informales, es importante ver si el costo de la protección de la seguridad social y las obligaciones tributarias suponen un freno para que esta población formalice su situación laboral.

Las tasas de informalidad laboral entre la población joven son más altas que entre los adultos. La informalidad laboral, entendida como el trabajador que no contribuye a los programas de seguridad social, puede verse favorecida por diferentes factores. Estos incluyen el costo de los programas de seguridad social y los impuestos, entre otros. El Gráfico 3.15 muestra que las tasas de informalidad laboral continúan siendo altas aun cuando los ingresos laborales aumenten y se reduzcan los costos de formalización. En este sentido, otros factores tales como la seguridad laboral, aspectos institucionales, la valoración por parte de los jóvenes del programa o los servicios y la confianza en recibir prestaciones futuras pueden explicar mejor la informalidad laboral en la región.

A medida que los ingresos del individuo aumentan con relación al salario mínimo, el costo de la formalización también disminuye. La mayoría de programas sociales se financian a través de contribuciones obligatorias recaudadas a través de los salarios sujetos a topes mínimos y máximos. En la mayoría de los países, los topes mínimos están relacionados con el salario mínimo. Por ello, a medida que los ingresos del individuo se alejan del salario mínimo, la adhesión a los programas de protección social se encarece en términos proporcionales al ingreso laboral.

Recuadro 3.4. En busca de trabajos formales para todos en ALC –  
Calculando los costos (cont.)

Gráfico 3.15. Costos de la informalidad laboral y de la formalización  
en América Latina  
(Deciles de ingreso)



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF según datos del BID y OCDE/BID/CIAT (2016).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419210>

El costo medio de la protección social es ligeramente superior para los jóvenes que para los adultos jóvenes a lo largo de toda la distribución salarial. Esto significa que las regulaciones de la seguridad social son más costosas para los jóvenes, independientemente de su nivel de ingresos. Sin embargo, la diferencia en términos de tasas de informalidad laboral entre ambos grupos no parece reducirse a pesar de los menores costos de formalización.

Los costos de adhesión a los programas de seguridad social son extremadamente altos para aquellos que están en el extremo inferior de la distribución salarial. Para este segmento de la población, el precio de los programas de la seguridad social representa una proporción mayor que la media de ingresos salariales percibidos por parte de sus homólogos más ricos. En estos casos, el alto costo de estos programas podría sin duda estar influyendo sobre la decisión de los trabajadores informales de no abandonar la informalidad laboral. A medida que los ingresos aumentan, la decisión de permanecer en la informalidad laboral está menos relacionada con los costos y más con otros factores.

### Inclusión social de la juventud más allá del empleo

La integración de los jóvenes debe ir más allá de los aspectos económicos. La juventud debiera ser considerada plenamente en los procesos de desarrollo para contribuir al progreso de sus países hacia sociedades más igualitarias. Sin embargo, la inclusión social de algunos jóvenes en ALC continúa siendo una tarea en gran medida inacabada. Algunos jóvenes están expuestos a un gran número de vulnerabilidades y amenazas que limitan seriamente sus opciones de vida. Además del desempleo, el acceso limitado a la educación, a los servicios de salud y a la participación cívica, por ejemplo, impiden que los jóvenes puedan desempeñar un papel pleno en sus sociedades. Ello es especialmente problemático en países con un gran crecimiento demográfico y una alta tasa de desigualdad, como es el caso de los países latinoamericanos donde las nuevas generaciones ejercen presión sobre el desarrollo económico y social.

El objetivo de esta sección es comprender el proceso de inclusión de los jóvenes en la sociedad desde una perspectiva basada en los derechos. Va más allá de los pilares de la educación (tema que se abordará en el siguiente capítulo) y el empleo, y engloba otras dimensiones de la inclusión social. Los jóvenes tienen que avanzar no solo en los parámetros objetivos de la inclusión sino también en los subjetivos. De esta forma, el sentimiento de pertenencia a la sociedad que ellos contribuyen a construir aumentará.

### **La buena salud entre los jóvenes propicia la inclusión y la participación**

Comprender y abordar las necesidades de salud de los jóvenes es crucial. La salud permite a los jóvenes asistir a la escuela e incide en su rendimiento académico así como en su inserción en el mercado laboral. Esto, a su vez, fomenta su inclusión social. Además, los jóvenes que disfrutan de buena salud y de una buena nutrición están mejor dotados para participar plenamente en todas las esferas de la sociedad, no solo en el ámbito educativo y en el empleo. En este sentido, la salud está directamente relacionada con el bienestar general de los jóvenes y también con sus futuras perspectivas sociales y económicas. Dicho esto, los problemas de salud durante la adolescencia y la juventud pueden dejar una huella indeleble. Los problemas de salud mental, el abuso de sustancias y el embarazo temprano interfieren con los procesos de desarrollo y pueden tener consecuencias negativas importantes a largo plazo. Además, la estructura demográfica de la región avala la necesidad de centrarse en la salud de los jóvenes. A medida que la población envejece, los recursos públicos se destinarán a responder a las necesidades de la población de edad avanzada en detrimento de otros grupos de edad, especialmente en el sector de la salud (Rossel, 2013).

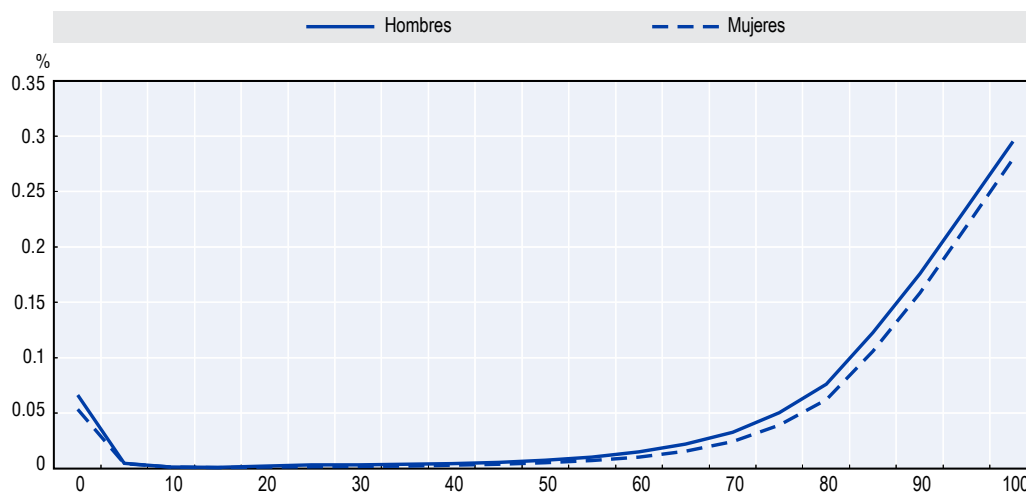
Aunque las tasas de mortalidad y morbilidad tienden a ser menores entre los jóvenes que entre otros grupos de edad, los riesgos de salud asociados con factores externos a los que se enfrentan los jóvenes son mayores. A lo anterior hay que añadir que los hábitos de salud nocivos que se adquieren durante la juventud no se manifiestan en términos de morbilidad y mortalidad sino hasta años después (Maddaleno, Morello y Infante-Espínola, 2003). En el ámbito de la salud, la etapa de la juventud suele percibirse como un período de riesgo y transgresión (Krauskopf, 2000). Esta visión más bien negativa y limitada reduce el foco de atención a problemas específicos de los jóvenes, impidiendo la adopción de una visión más integral sobre su salud.

### **Los riesgos para la salud de los jóvenes dependen de una variedad de factores**

El tema de la salud de los jóvenes resulta invisible, en parte porque esta población generalmente disfruta de buena salud además de bajas tasas de mortalidad en comparación con la población adulta (Gráfico 3.16). Generalmente, las tasas de mortalidad tienden a caer durante la infancia y alcanzan su mínimo alrededor de los diez años. Tras ello, las tasas aumentan de forma gradual hasta los 35 años, edad en la que comienzan a crecer de forma más pronunciada. Este patrón es el mismo para hombres y mujeres, aunque las tasas de mortalidad masculina son más altas para todas las edades.

Además de tener una mortalidad menor para este rango de edad, las causas específicas de mortalidad evidencian sus propios patrones. Las enfermedades por causas prevenibles son la principal causa de muerte tanto para hombres como para mujeres jóvenes (Gráfico 3.17). Incluso así, los hombres y las mujeres mueren por diferentes tipos de lesiones, al igual que los jóvenes y los adultos. Mientras que la violencia es la principal causa de muerte por lesiones entre los hombres, son más las mujeres que mueren debido a lesiones producidas por exposición a las fuerzas de la naturaleza (Ullmann, 2015). Aunque las enfermedades no transmisibles (en concreto, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer) no son la principal causa de mortalidad entre los jóvenes, su importancia como causa de mortalidad aumenta con la edad. Estas enfermedades están estrechamente relacionadas con los hábitos de salud que a menudo se adoptan durante la adolescencia y la juventud, tales como el sedentarismo, los malos hábitos alimentarios, fumar y beber en exceso (Baldwin et al., 2013). Estos dos temas serán objeto de análisis en esta subsección.

**Gráfico 3.16. América Latina y el Caribe: Tasas de mortalidad por causas específicas, por edad y sexo, 2010**

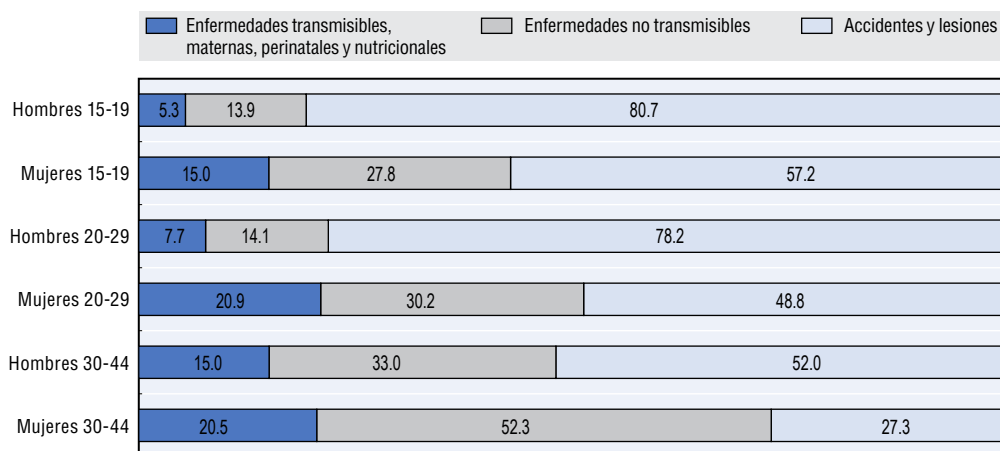


Fuente: OCDE/CEPAL/CAF basado en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población del CEPAL (2010), "Mortalidad", *Demographic Observatory*, núm. 9 (LC/G.2490-P), Santiago (Gráfico 1); Institute for Health Metrics and Evaluation, <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare> (Gráfico 2), ambos en Trucco y Ullmann (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419229>

La mortalidad es un reflejo del estado de salud general de los jóvenes en la región. Sin embargo, se trata de un indicador incompleto dado que no incorpora enfermedades que limitan el potencial de vida de los jóvenes aunque no sean mortales. El indicador Año de Vida Ajustado por Discapacidad (DALY, por sus siglas en inglés) ha sido objeto de merecidas y serias críticas (véase Anand y Hanson, 1997), especialmente relacionadas con sus fundamentos éticos y de valores. No obstante, se trata de un indicador útil para medir la salud de una población dada e identificar los motivos que impiden que esa población disfrute de salud plena.

**Gráfico 3.17. América Latina y el Caribe (33 países): Mortalidad por causas específicas, por grupo de edad y sexo, 2010**  
(porcentajes)



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF basado en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población del CEPAL (2010), "Mortalidad", *Demographic Observatory*, núm. 9 (LC/G.2490-P), Santiago (Gráfico 1); Institute for Health Metrics and Evaluation, <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare> (Gráfico 2), ambos en Trucco y Ullmann (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419237>

Según datos recientes (véase el Cuadro 3.4), los DALY relacionados con la salud mental son responsables de gran parte de la carga total de enfermedad de los jóvenes. Los DALY para las mujeres con edades comprendidas entre los 15 y los 19 años muestran que los problemas de salud mental destacan entre las enfermedades y trastornos que más contribuyen a la carga de enfermedad (trastornos depresivos unipolares, trastornos depresivos mayores y trastornos de ansiedad). Este patrón es ligeramente diferente para el grupo de edad de 20 a 29 años, pero los trastornos depresivos unipolares siguen estando a la cabeza de la clasificación. En el caso de los hombres, la violencia, la exposición a las fuerzas de la naturaleza y los accidentes de tráfico están entre los tres principales motivos que contribuyen a los DALY para todos los grupos de edad analizados.

**Cuadro 3.4. América Latina y el Caribe (33 países): Principales enfermedades y trastornos que contribuyen a la carga de enfermedad, por sexo y edad, 2010**

15 a 19 años	
Hombres	Mujeres
Violencia	Trastornos depresivos unipolares
Exposición a las fuerzas de la naturaleza	Exposición a las fuerzas de la naturaleza
Accidentes de tráfico	Trastornos depresivos mayores
Lesiones involuntarias	Trastornos de ansiedad
Trastornos depresivos unipolares	Enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo
20 a 29 años	
Hombres	Mujeres
Violencia	Trastornos depresivos unipolares
Exposición a las fuerzas de la naturaleza	Exposición a las fuerzas de la naturaleza
Accidentes de tráfico	Trastornos depresivos graves
Trastornos por consumo de drogas	Diabetes y enfermedades urogenitales y endocrinas
Trastornos depresivos unipolares	Trastornos de ansiedad
30 a 44 años	
Hombres	Mujeres
Violencia	Enfermedades cardiovasculares y circulatorias
Exposición a las fuerzas de la naturaleza	Neoplasias
Accidentes de tráfico	Diabetes y enfermedades urogenitales y endocrinas
VIH/SIDA y tuberculosis	Trastornos depresivos unipolares
Enfermedades cardiovasculares y circulatorias	Infecciones del tracto respiratorio inferior, meningitis y otras enfermedades infecciosas comunes

Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation, disponible en <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare>.

Estos datos ofrecen una visión general de la salud de los jóvenes en América Latina y el Caribe. Sin embargo, se constatan importantes diferencias en términos de mortalidad y morbilidad según raza/grupo étnico, residencia urbana/rural y nivel socioeconómico. La pobreza, la falta de educación, el hacinamiento, la mala alimentación, la falta de agua y saneamiento, la marginación y la discriminación influyen en la exposición de los jóvenes a enfermedades. Al mismo tiempo, crean un contexto de exclusión que puede favorecer el desarrollo o el agravamiento de los problemas de salud. Además, la exclusión social limita el acceso a la atención médica, tanto por lo que respecta al diagnóstico como al tratamiento de la enfermedad. En situaciones de exclusión, los factores protectores (tales como tener una vida familiar estable, un vínculo fuerte con la escuela y la presencia de modelos de conducta positiva) son de especial importancia para fomentar el desarrollo saludable de los jóvenes.

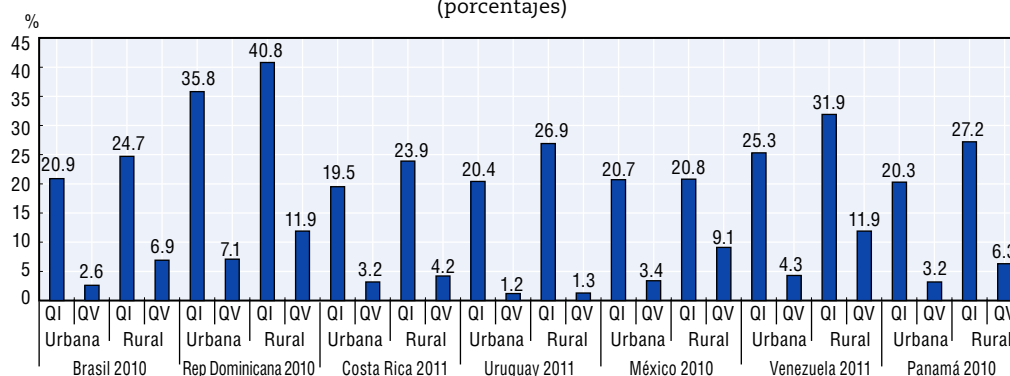
#### Las tasas de embarazo temprano siguen siendo un reto pendiente

Los riesgos reproductivos a los que se enfrentan los jóvenes son motivo de creciente preocupación. En concreto, los embarazos adolescentes han captado la atención a nivel regional por sus amplias repercusiones negativas sobre el desarrollo general no solo de

las mujeres, sino también de los hombres, niños, familias y sociedades a quienes afecta. A pesar de los esfuerzos realizados para reducir las tasas de embarazo adolescente, este indicador se ha estancado en niveles muy altos en muchos países de ALC (Rodríguez, 2014 en Ullmann, 2015).

Aunque los caminos que pueden llevar al embarazo adolescente son varios, este afecta a mujeres jóvenes de estratos socioeconómicos bajos de una forma desproporcionada; históricamente, se ha asociado la fecundidad adolescente con la pobreza (Rodríguez, 2008, en Ullmann, 2015). Independientemente del indicador utilizado (lugar de residencia, educación o riqueza de las familias), existe una relación inversa entre las tasas de fecundidad adolescente y el estatus socioeconómico. El Gráfico 3.18 muestra los porcentajes de madres adolescentes en siete países de la región a partir de los datos del censo más reciente, ilustrando de forma clara y evidente la estratificación social de la fecundidad adolescente en la región.

**Gráfico 3.18. Mujeres entre 15 y 19 años que son madres, según quintil socioeconómico y área de residencia en países seleccionados de América Latina**  
(porcentajes)



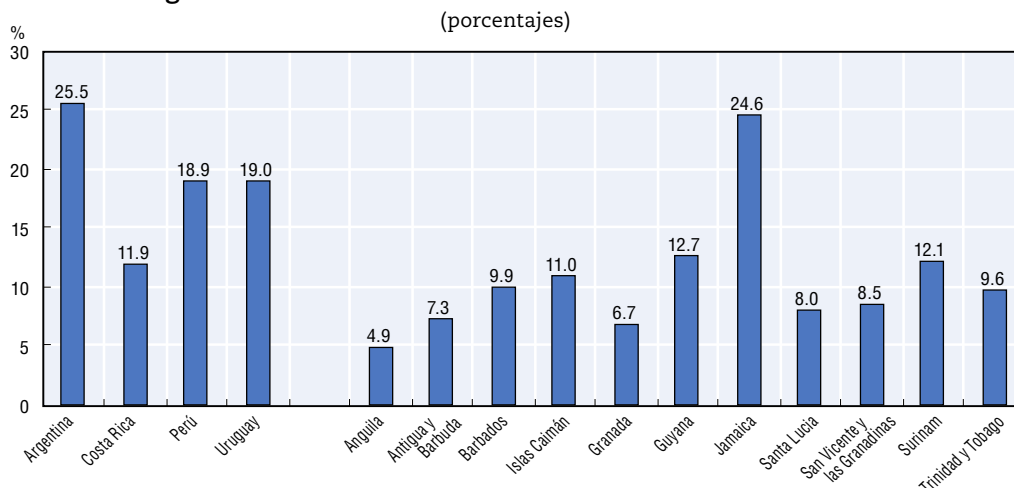
Fuente: Rodríguez, J. (2014), "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.  
[StatLink !\[\]\(950a62bbddad88d64435fd35607dfc42\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888933419241](http://dx.doi.org/10.1787/888933419241)

### Otras cuestiones de salud que afectan a los jóvenes: abuso de sustancias y problemas de salud mental

El abuso de sustancias lícitas e ilícitas es un serio problema de salud pública por sus amplios y negativos efectos sobre los individuos y la sociedad (Ullmann, 2015). El consumo de alcohol y de tabaco tiene dañinas consecuencias para el organismo que se desarrollan silenciosamente, revelando sus efectos sobre la salud en etapas posteriores de la vida. El consumo de alcohol también está relacionado con el comportamiento agresivo y la delincuencia violenta (Parker y Auerhahn, 1998). Además, los jóvenes que sufren dependencia de drogas ilegales pueden recurrir al hurto y al robo para financiar su adicción o participar en fases concretas de la producción y distribución de sustancias ilícitas, lo que puede acabar exponiéndolos a la violencia ya sea como autores o víctimas.

El abuso de sustancias lícitas o ilícitas entre los jóvenes también está asociado a costos sustanciales tanto directos como indirectos para la sociedad. Estos pueden resumirse en años de vida productiva perdida entre los jóvenes con dependencia, costos asociados con el sistema de justicia penal y costos derivados de atención sanitaria y tratamientos.

**Gráfico 3.19. América Latina y el Caribe (15 países): Estudiantes que fumaron cigarrillos al menos una vez durante los últimos 30 días**

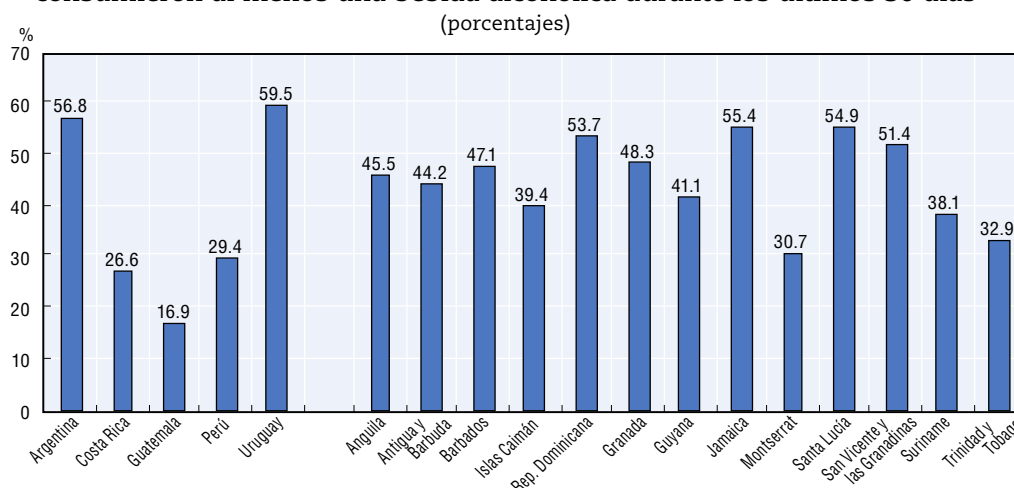


Fuentes: Organización Mundial de la Salud (OMS), Encuesta Mundial de Salud Escolar, 2010 para Anguila (2009), Antigua y Barbuda (2009), Argentina (2007), Barbados (2011), Islas Caimán (2007), Costa Rica (2009), Granada (2008), Guayana (2010), Jamaica (2010), Perú (2010), Santa Lucía (2007), San Vicente y las Granadinas (2007), Surinam (2009), Trinidad y Tobago (2011) y Uruguay (2006).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419259>

La escasez de datos comparables supone un grave problema a la hora de estudiar el abuso de sustancias entre los jóvenes de América Latina y el Caribe. Las encuestas nacionales de juventud abordan esta temática de forma pormenorizada, pero no son necesariamente comparables debido a sus diferencias metodológicas. Los datos de la Encuesta Mundial de Salud Escolar de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2010) ayudan a arrojar luz sobre las tendencias regionales en este área.<sup>16</sup> Se trata de una fuente de información útil, ya que el abuso de sustancias a edad temprana es una señal que apunta hacia potenciales futuros problemas que pueden, a su vez, interferir con la escuela y el empleo. Sin embargo, por definición, la encuesta no incluye datos de adolescentes sin escolarizar, así que es probable que las cifras subestimen la prevalencia del consumo de tabaco, alcohol y drogas ilícitas.

**Gráfico 3.20. América Latina y el Caribe (18 países): Estudiantes que consumieron al menos una bebida alcohólica durante los últimos 30 días**



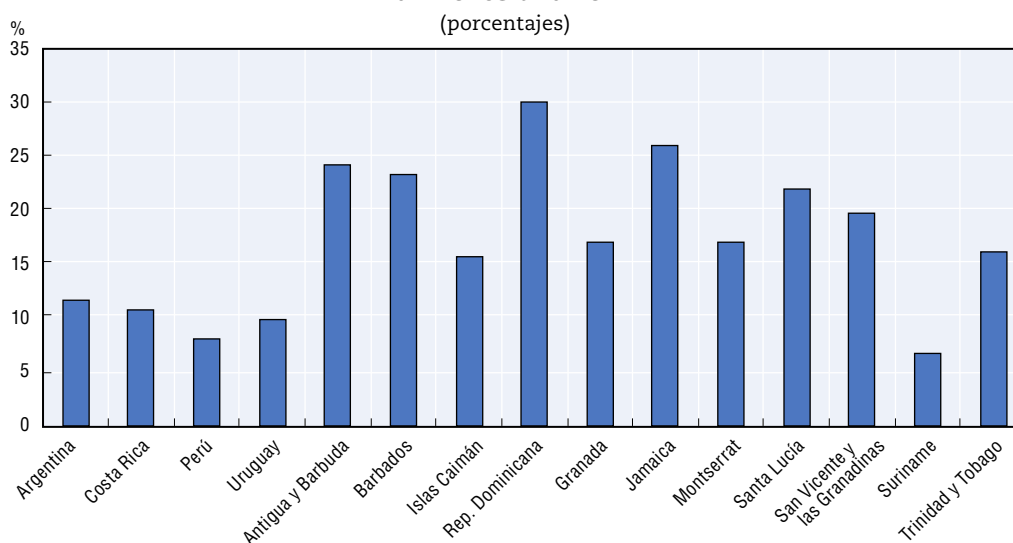
Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), Encuesta Mundial de Salud Escolar, 2010 para Anguila (2009), Antigua y Barbuda (2009), Argentina (2007), Barbados (2011), Islas Caimán (2007), Costa Rica (2009), Dominicana (2009), Granada (2008), Guatemala (2009), Guyana (2010), Jamaica (2010), Montserrat (2008), Perú (2010), Santa Lucía (2007), San Vicente y las Granadinas (2007), Surinam (2009), Trinidad y Tobago (2011) y Uruguay (2006).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419268>

La prevalencia del consumo de tabaco varía entre países de la región, desde el 4,9% de Anguila al 25,5% de Argentina (Gráfico 3.19). De forma similar, el consumo de alcohol varía entre los estudiantes de la región (Gráfico 3.20). Sin embargo, salvo contadas excepciones, la prevalencia del consumo de alcohol supera el 30%; esto es, uno de cada tres estudiantes declaró haber consumido al menos una bebida alcohólica en los últimos 30 días. Esto sitúa al alcohol como la sustancia más consumida por los jóvenes en este grupo de países.

Según estos mismos datos, los jóvenes que consumen tabaco o alcohol declararon haberse iniciado en el hábito en la mayoría de los casos antes de los 14 años. Este dato sugiere que los mensajes de prevención y las iniciativas de salud pública contra el consumo de tabaco y alcohol dirigidas a los adolescentes llegan demasiado tarde. Como se puede apreciar en el Gráfico 3.21, el consumo de drogas ilícitas tiende a ser mayor entre los estudiantes de países del Caribe que en los países de América Latina.

**Gráfico 3.21. Estudiantes en América Latina y el Caribe que han consumido drogas al menos una vez**



Nota: Por drogas se entiende marihuana, cocaína y éxtasis.

Fuentes: Organización Mundial de la Salud (OMS), Encuesta Mundial de Salud Escolar, 2010 para Antigua y Barbuda (2009), Argentina (2007), Barbados (2011), Islas Caimán (2007), Costa Rica (2009), Dominica (2009), Granada (2008), Jamaica (2010), Montserrat (2008), Perú (2010), Santa Lucía (2007), San Vicente y las Granadinas (2007), Surinam (2009), Trinidad y Tobago (2011) y Uruguay (2006).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419277>

En resumen, tanto en América Latina como en el Caribe de habla inglesa, el consumo de alcohol supera ampliamente al consumo de tabaco y de drogas ilícitas. En América Latina, el consumo de tabaco es más frecuente que el consumo de drogas ilícitas; sin embargo, en el Caribe de habla inglesa se da la situación contraria con un mayor porcentaje de estudiantes que declaran consumir drogas ilícitas.

Los medios de comunicación y los responsables de la formulación de políticas se centran en la problemática del consumo de sustancias ilícitas entre los jóvenes, en especial la marihuana y la cocaína (y sus subproductos, como la pasta base). Sin embargo, las sustancias más consumidas por los jóvenes en ALC (y aquellas que generan más problemas en esta etapa de la vida y en el futuro en forma de enfermedades no transmisibles) son el alcohol y el tabaco (Ullmann, 2015). La legalidad de estas drogas no las hace menos dañinas; su uso puede alterar irremediablemente la salud de aquellos que abusan de ellas, y propiciar situaciones de riesgo, como el sexo sin protección o la



conducción de vehículos bajo los efectos de estas sustancias, que puede afectar además a terceras personas (CEPAL/OIJ, 2008). Los jóvenes dependientes de estas sustancias también son estigmatizados y excluidos, con consecuencias negativas para su salud y para sus opciones de recibir un tratamiento adecuado para superar su dependencia (da Silva et al., 2009).

Los jóvenes con problemas de salud mental también se enfrentan a enormes desafíos para lograr la integración social y económica; estas condiciones tienen un impacto importante en una amplia serie de resultados de desarrollo que limitan las oportunidades para su integración social (Naciones Unidas, 2014). Es más, muchos problemas de salud mental que surgen durante la adolescencia tienen repercusiones en etapas posteriores de la vida (Baldwin et al., 2013).

Son pocos los estudios epidemiológicos publicados sobre salud mental de los jóvenes en América Latina y el Caribe. Además, son difíciles de comparar debido a las diferencias entre instrumentos de medición, rango de edad de los individuos y períodos analizados. Sin embargo, tal y como muestra el Cuadro 3.2, los trastornos de salud mental son una cuestión importante para los jóvenes, especialmente para las mujeres de este grupo de edad.

Para los jóvenes con enfermedades mentales terminar los estudios puede constituir un enorme reto debido al bajo rendimiento académico, los problemas de disciplina y la falta de asistencia; todo ello puede finalmente derivar en abandono escolar (CEPAL, 2014). Esta trayectoria educativa los deja mal preparados para acceder al mercado laboral, lo que afecta negativamente su posterior situación laboral. Los problemas de salud mental durante la adolescencia y la juventud pueden afectar la capacidad para entablar relaciones sólidas y saludables con otros jóvenes, padres y demás personas. Las dificultades relacionadas con la salud mental afectan la autoestima de los jóvenes y su interacción social e, incluso, aumentar las probabilidades de sufrir lesiones o de lesionarse ellos mismos o a otros (UNICEF, 2012; Bradshaw, O'Brennan y McNeely, 2008).

Según algunas estimaciones a escala mundial, cerca del 20% de los jóvenes sufre algún problema de salud mental; atendiendo a este dato, la mayoría de los jóvenes, incluso quienes se enfrentan a muchas adversidades y múltiples factores de riesgo no desarrollan trastornos mentales (Patel et al., 2007; UNICEF, 2012). Estos datos sugieren la importancia de los elementos protectores, tales como el sentimiento de conexión y pertenencia, el apoyo social y los bajos niveles de conflicto que mitigan el impacto de los factores de riesgo y alientan la resiliencia (Patel et al., 2007). Desde luego, la institución de la familia también es importante, ya que el apoyo de los padres es esencial para que los jóvenes desarrollen capacidades de flexibilidad y resistencia.

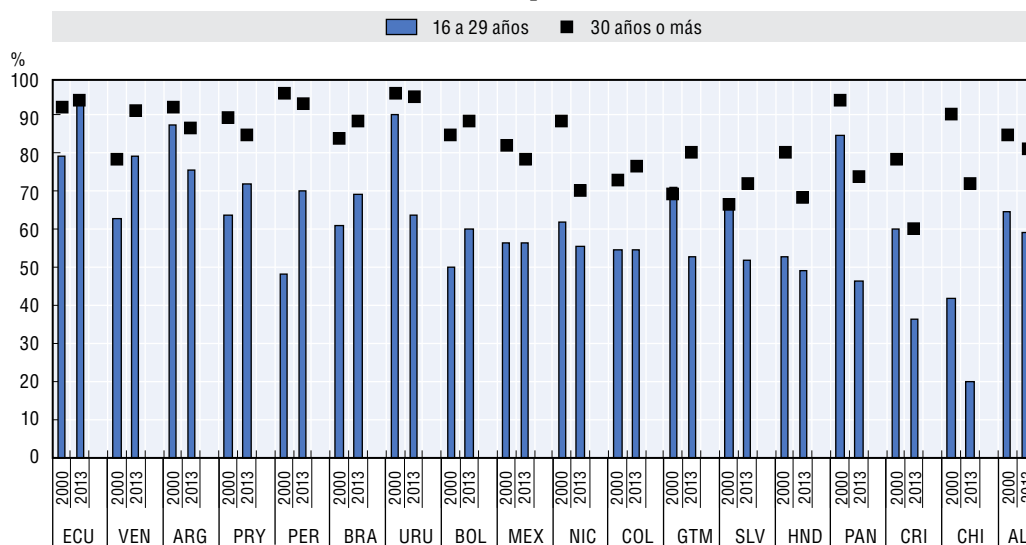
### Participación cívica y compromiso político

Junto con la salud, y a menudo olvidada, la participación política es uno de los principales vehículos para la integración social de los jóvenes. La participación en los asuntos políticos constituye en sí mismo un derecho humano fundamental y el ejercicio de este derecho es parte indispensable del camino hacia el disfrute genuino de otros derechos humanos (Maldonado, 2015).

Un indicador clave de la participación política de los jóvenes es el ejercicio del voto en las elecciones presidenciales más recientes (Gráfico 3.22).<sup>17</sup> La mayoría de los jóvenes declaró haber votado, pero en la mayoría de los casos el porcentaje fue menor que el de los adultos. Ello se debe en parte al límite de edad para votar, pero la autoexclusión también es un factor a tener en cuenta. La evolución del comportamiento electoral entre los jóvenes de la región es heterogénea. Algunos países han registrado una acusada reducción de votantes jóvenes durante la pasada década, en tanto otros han registrado un aumento.

Numerosos estudios también han demostrado que los jóvenes muestran una menor participación que en el pasado en otros tipos de organizaciones de carácter no político. “La inmensa mayoría de los jóvenes latinoamericanos y caribeños se encuentra al margen de las asociaciones y movimientos juveniles existentes (entre un 5% y 20%, según los países, siendo abrumadora mayoría las organizaciones deportivas y religiosas), en lo que podría considerarse una transición hacia nuevas formas de participación juvenil y de entender el compromiso o la acción cívica” (Maldonado, 2015).

Gráfico 3.22. Jóvenes y adultos en América Latina que declararon haber votado en las últimas elecciones presidenciales, 2000-13

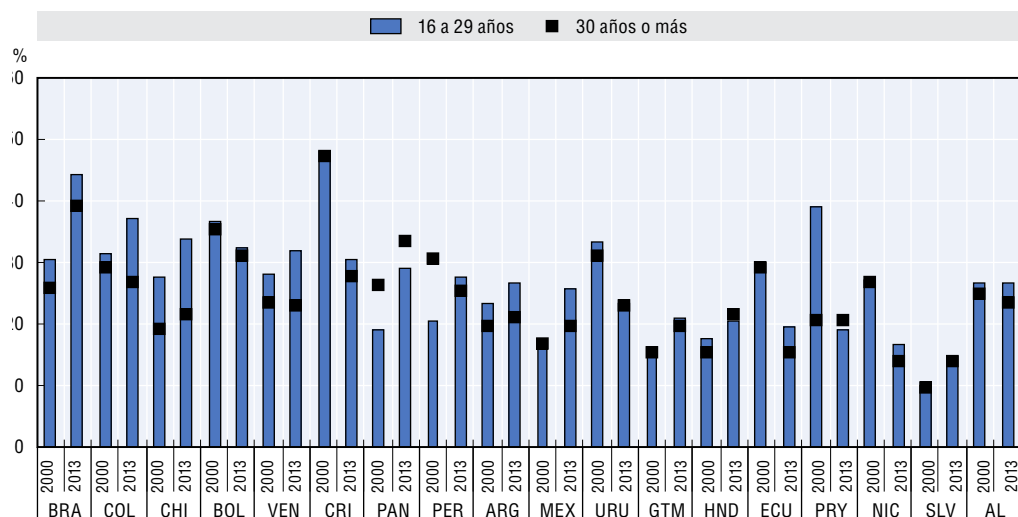


Nota: Los porcentajes que componen el total de no votantes también incluyen a quienes no pudieron llegar a las urnas, quienes decidieron abstenerse, y quienes no cumplían con los requisitos de edad, entre otros. Con respecto a este último punto, los jóvenes de entre 16 y 17 años solo fueron incluidos en la muestra para el análisis en aquellos países donde tienen derecho al voto. Los resultados por país se presentan en orden descendente según el porcentaje de jóvenes en 2013 que declararon haber votado en las elecciones presidenciales más recientes.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF según tabulaciones especiales de los resultados de las encuestas del Latinobarómetro de 2000 y 2013, en Trucco y Ullmann (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419281>

Gráfico 3.23. Jóvenes y adultos en América Latina que declararon haber participado en manifestaciones al menos una vez durante el pasado año, 2000-13

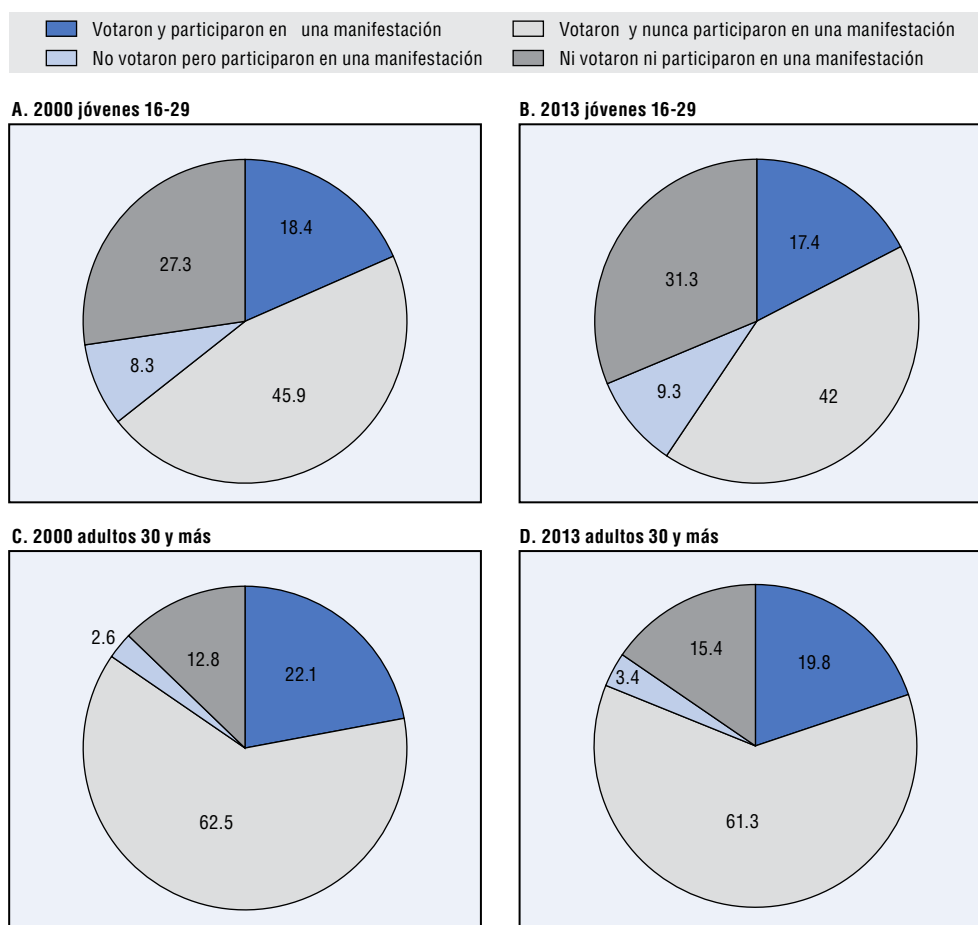


Fuente: OCDE/CEPAL/CAF según tabulaciones especiales de los resultados de las encuestas del Latinobarómetro de 2000 y 2013, en Trucco y Ullmann (2015). Los países se presentan en orden descendente según los porcentajes de jóvenes que en la encuesta de 2013 respondieron haber trabajado con frecuencia para un partido político o un candidato.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419296>


La participación de los jóvenes (o su falta de participación) en los movimientos sociales es un indicador de su compromiso, indiferencia o rechazo de la vida pública y la democracia. Una manera de medir este compromiso es la participación juvenil en al menos una manifestación durante el pasado año (Gráfico 3.23). A escala regional, el porcentaje se mantuvo alrededor del 26% para el período 2000-2013, una cifra ligeramente superior que la cifra registrada para las personas de 30 años en adelante.

**Gráfico 3.24. Jóvenes y adultos en América Latina que declararon haber votado en las elecciones más recientes y haber participado en una manifestación al menos una vez en el pasado año, 2000-13**  
(porcentajes)



Nota: Las cifras representan a quienes no votaron porque no pudieron llegar a las urnas, quienes no tenían derecho al voto y quienes decidieron abstenerse.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF según tabulaciones especiales de los resultados de las encuestas del Latinobarómetro de 2000 y 2013, en Trucco y Ullmann (2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933419306>

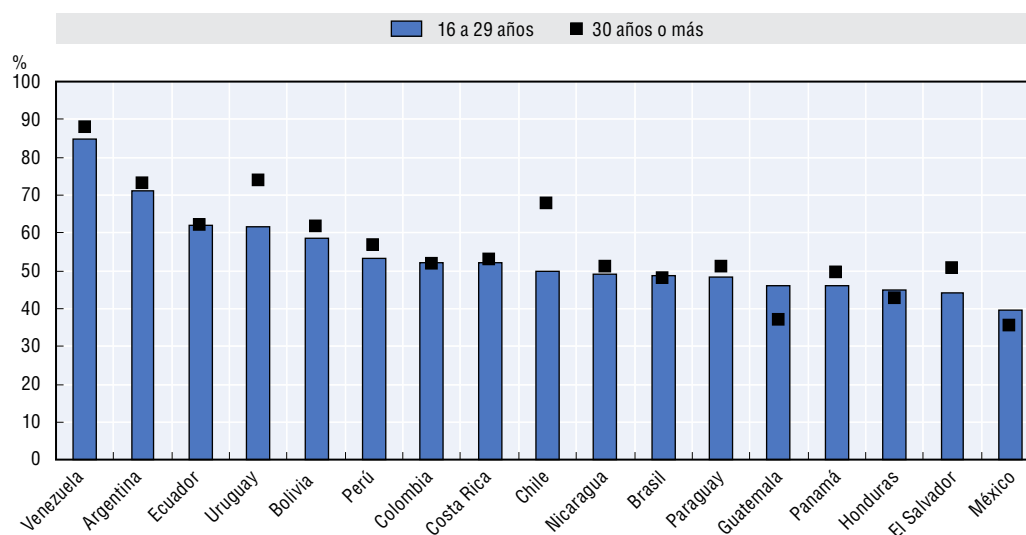
¿Cuántos jóvenes no votan ni participan en movimientos sociales? Varios estudios han tratado de establecer la relación entre el ejercicio del voto y la participación en movimientos sociales (FLACSO/IDEA Internacional, 2013; Maldonado 2015). Esta es una manera de identificar a los grupos de jóvenes que i) votan y participan en movimientos sociales; ii) votan pero no participan en movimientos sociales; iii) no votan pero participan en movimientos sociales; y iv) no votan y no participan en movimientos sociales (con este último grupo caracterizado hasta cierto punto como quienes permanecen al margen

de la vida política). En este último grupo, la proporción de jóvenes aumentó en el período 2000-2013, pasando del 27,3% a algo más del 31%. Comparado con los adultos, en 2013 el porcentaje de jóvenes que se abstuvo de votar o de participar en movimientos sociales fue más del doble (15,4%). A pesar de ello, estos datos revelan que la mayoría (70%) de jóvenes latinoamericanos efectivamente participó en procesos políticos como votantes, asistiendo a manifestaciones o haciendo ambas cosas.

Estos datos sugieren que existe margen para fomentar la participación política entre los jóvenes. Una posibilidad sería la de buscar canales diferentes para la participación en movimientos sociales y en las elecciones, especialmente en países donde los jóvenes se han distanciado de las formas convencionales de actividad política durante la pasada década. Esto también plantea la cuestión de cómo estos patrones de participación política conectan con las actitudes de los individuos, su confianza o falta de confianza en las instituciones, y su compromiso con la democracia, todos ellos aspectos que pueden variar considerablemente de un país a otro.

Un porcentaje similar de jóvenes y adultos consideran la democracia (al menos la forma de democracia que ellos han vivido) como la mejor forma de gobierno (véase el Gráfico 3.25 y el Recuadro 3.5). Sin embargo, en Chile y Uruguay son más los adultos que los jóvenes quienes muestran su compromiso con la democracia.

**Gráfico 3.25. Apoyo a la democracia como mejor forma de gobierno por personas de entre 16 y 29 años de edad y por personas mayores de 30 años, en América Latina 2013**  
(porcentajes)



Nota: La pregunta se formuló de la siguiente manera: “¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está más de acuerdo?” Las opciones eran: “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”; “En ciertas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”, y “Para gente como nosotros, no importa si el gobierno es democrático o no”. En la encuesta de 2013, las opciones “no lo sé” y “sin respuesta” se añadieron para llegar al 100% en todos los casos. Los países se presentan en orden descendente según los porcentajes de jóvenes que en la encuesta de 2013 respondieron que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno.

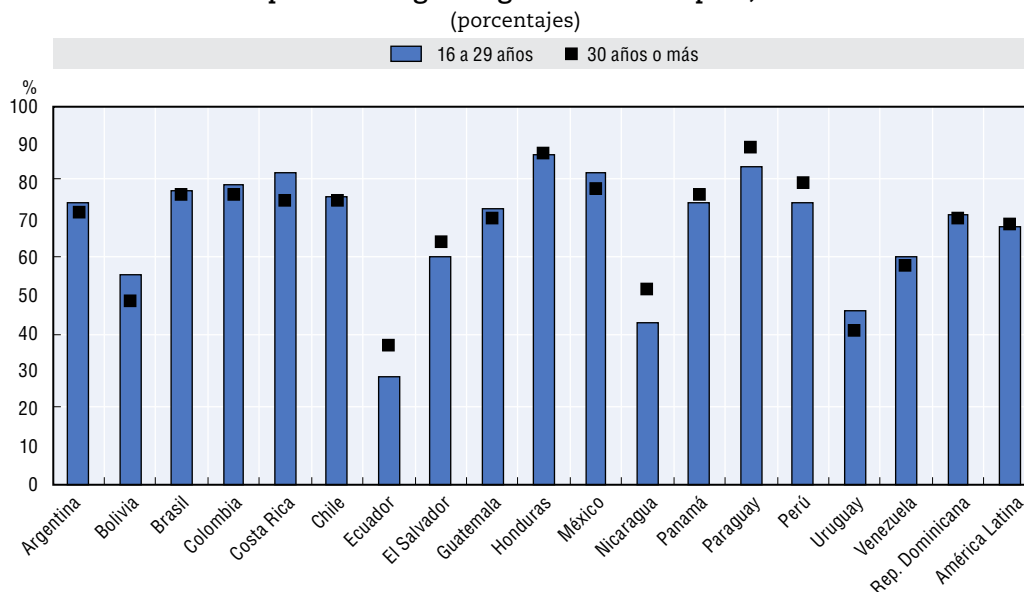
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF según tabulaciones especiales de los resultados de la encuesta del Latinobarómetro de 2013.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419318>

Las percepciones sobre los sistemas democráticos también están influidas por las opiniones sobre quien gobierna el país en la actualidad (Gráfico 3.26). En 2013, en la mayoría de los países, el 70% o más de los jóvenes que respondieron a la encuesta afirmaron que los grupos de interés poderosos controlaban el gobierno del país en su

propio beneficio. Resulta interesante el hecho de que en esta cuestión existan pocas diferencias entre jóvenes y adultos. Ello sugiere que el escepticismo sobre la capacidad representativa de los gobiernos democráticamente elegidos está bastante extendido.

**Gráfico 3.26. Personas entre 16 y 29 años de edad y mayores de 30 años en América Latina que creen que los grupos poderosos, y no la gente, son quienes dirigen el gobierno en su país, 2013**



Nota: La pregunta de la encuesta se formuló de la siguiente manera: “En términos generales, ¿diría que (el país) está gobernado por unos pocos grupos fácticos en su propio beneficio o está gobernado en beneficio de todos?”. Los países se presentan en orden descendiente según los porcentajes de jóvenes que en la encuesta de 2013 respondieron que el gobierno estaba dirigido por grupos fácticos en su propio beneficio.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF según tabulaciones especiales de los resultados de la encuesta del Latinobarómetro de 2013.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419320>

Aunque muchos jóvenes se han distanciado de los procesos electorales y de las formas convencionales de política, están optando por nuevas maneras de participar en los asuntos políticos y, al hacerlo, demuestran un gran potencial para desafiar e influir en la agenda política pública (Maldonado, 2015). La aparición en los últimos años de una serie de vigorosos movimientos sociales encabezados por jóvenes parece mostrar el deseo de la juventud de hacer sentir su voz y formar parte activa del desarrollo de sus sociedades.

En este sentido, están surgiendo nuevas formas de movilización y de organización entre los jóvenes donde las herramientas tecnológicas juegan un papel fundamental (p. ej., las redes sociales). En México, por ejemplo, durante la campaña presidencial de 2012 los jóvenes universitarios se movilizaron mediante Twitter. En Brasil y Chile los jóvenes también han expresado su malestar social a través de las redes sociales. Cinco de los 12 países del mundo donde más se utilizan las redes sociales pertenecen a la región de América Latina y el Caribe, y la mayoría de usuarios son adolescentes y jóvenes (Maldonado, 2015). De hecho, una reciente encuesta sugiere que los jóvenes latinoamericanos utilizan las redes sociales más que los jóvenes de otras regiones (Telefónica, 2014).

Las redes sociales se basan en un modelo de comunicación diferente del de los medios de comunicación tradicional. Las redes sociales posibilitan la creación y difusión de mensajes a un número indeterminado de personas. La interactividad de

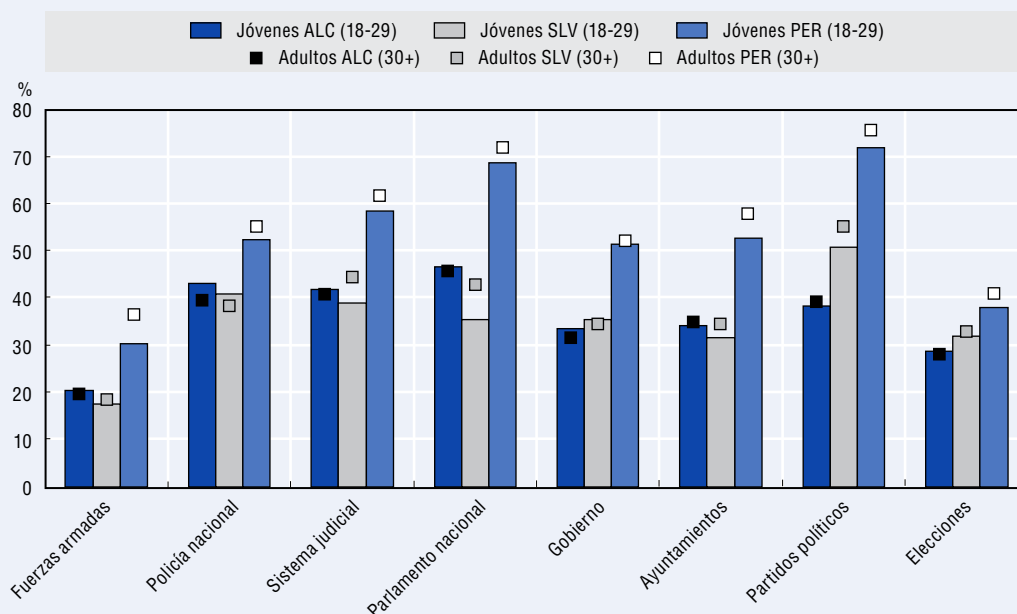
las redes sociales se refuerza mediante la habilidad de los usuarios de crear redes y establecer contactos. Este nuevo modelo cambia sustancialmente la manera que tienen las personas de interactuar entre ellas y con las instituciones, ya sea como individuos o como miembros de comunidades o movimientos (Pavez, 2014). Las redes sociales desempeñan un papel cada vez más importante en la manera que los adolescentes y los jóvenes ejercen su influencia y dan a conocer sus opiniones, preocupaciones e ideas, abriendo nuevas vías para la organización de comunidades y movimientos sociales (PNUD, 2013; Maldonado, 2015).

### Recuadro 3.5. La importancia del capital social para el bienestar de los jóvenes en El Salvador y el Perú: resultados del proyecto Inclusión y Bienestar Juvenil de la OCDE

El proyecto *Inclusión y Bienestar Juvenil* de la OCDE (*OECD Youth Inclusion*) presta apoyo a diez países, incluidos El Salvador y Perú, para mejorar sus políticas de empleo, educación, salud y participación cívica dirigidas a los jóvenes. El proyecto utiliza un enfoque multidimensional y utiliza evidencia empírica para arrojar luz sobre los factores determinantes de las vulnerabilidades de los jóvenes y las transiciones con éxito hacia la edad adulta.

La confianza en las instituciones públicas y las redes sociales son un importante capital social para lograr una transición con éxito a la edad adulta, aunque a menudo sean factores que se olviden a la hora de hablar de bienestar juvenil. Por ello, en El Salvador y Perú el proyecto se centra en aspectos esenciales tales como la reinserción social de los jóvenes con problemas con la justicia, la participación de los jóvenes en la elaboración de políticas públicas, y la equidad y calidad de la educación secundaria.

Gráfico 3.27. Desconfianza de los jóvenes (entre 18 y 29 años) hacia las instituciones nacionales en El Salvador, Perú y América Latina



Nota: Los entrevistados tenían que expresar su grado de confianza en una escala del 1 al 7, donde 1 equivale a ninguna confianza y 7 a total confianza. La desconfianza se define entre el valor 1 y el 3.

Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) 2014. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419333>

### Recuadro 3.5. La importancia del capital social para el bienestar de los jóvenes en El Salvador y el Perú: resultados del proyecto Inclusión y Bienestar Juvenil de la OCDE (cont.)

Los jóvenes latinoamericanos muestran poca confianza en sus instituciones. En El Salvador y Perú se observa un nivel de desconfianza más elevado hacia las autoridades oficiales comparado con el promedio de jóvenes de América Latina (Gráfico 3.27). Este alto grado de desconfianza en las elecciones, los partidos políticos y el gobierno tiene otro claro reflejo en el bajo porcentaje de jóvenes que consideran la democracia como la mejor forma de gobierno posible. La creciente desconfianza durante la última década es especialmente alarmante. Las recientes manifestaciones contra las reformas laborales en Perú son expresiones de este malestar (OCDE, 2015c). De hecho, la desconfianza en los partidos políticos y las elecciones se ha disparado en este país. En el caso de El Salvador solo ha disminuido la desconfianza hacia las fuerzas armadas.

A pesar del bajo nivel de confianza en las instituciones públicas, en Perú y El Salvador los jóvenes comparten un gran sentimiento de comunidad. Solo el 9,6% de los jóvenes salvadoreños y el 9,0% de los peruanos afirmaron no confiar en los miembros de sus comunidades (LAPOP, 2014). Además, la mayoría de los jóvenes salvadoreños y peruanos afirmaban poder depender del apoyo de su red social: solo el 10,2% y el 9,6% de los jóvenes salvadoreños y peruanos, respectivamente, declararon no tener ningún pariente ni amigo al que acudir en caso de necesidad (datos de la Encuesta Mundial Gallup, 2015). El proyecto *Inclusión y Bienestar Juvenil* muestra que los jóvenes vulnerables de áreas urbanas confían en gran medida en sus círculos más próximos para superar los retos de transición hacia la edad adulta, tales como la búsqueda de empleo o la crianza de los hijos. Estos jóvenes destacan la importancia de las redes sociales en ausencia de mecanismos de apoyo estatales. Los motivos que explican esta desconfianza en las instituciones públicas son múltiples: la falta de información, comunicación y cobertura de los programas de apoyo específicos para el colectivo juvenil genera dudas sobre la transparencia y la utilidad de estos programas, y distancian a los jóvenes del Estado.

La confianza en las instituciones es esencial para la estabilidad social, la aplicación eficaz de las políticas públicas, el rendimiento del sector público y la democracia (OCDE, 2014b). El alto nivel de confianza interpersonal y las redes sociales facilitan la transición de los jóvenes hacia la edad adulta. Sin embargo, las transiciones que solo se apoyan en la confianza interpersonal y las redes sociales pueden resultar frágiles dependiendo del origen socioeconómico del joven. La inexistencia de apoyo estatal y los bajos niveles de confianza institucional perjudican el bienestar juvenil y señalan riesgos para la estabilidad social y la democracia. Para reconstruir la confianza en las instituciones públicas, los gobiernos necesitarán apoyarse en el fuerte sentimiento de comunidad y avanzar en la promoción de la participación juvenil en los procesos de formulación de políticas públicas.

### Satisfacción de los jóvenes con la vida y perspectivas de futuro

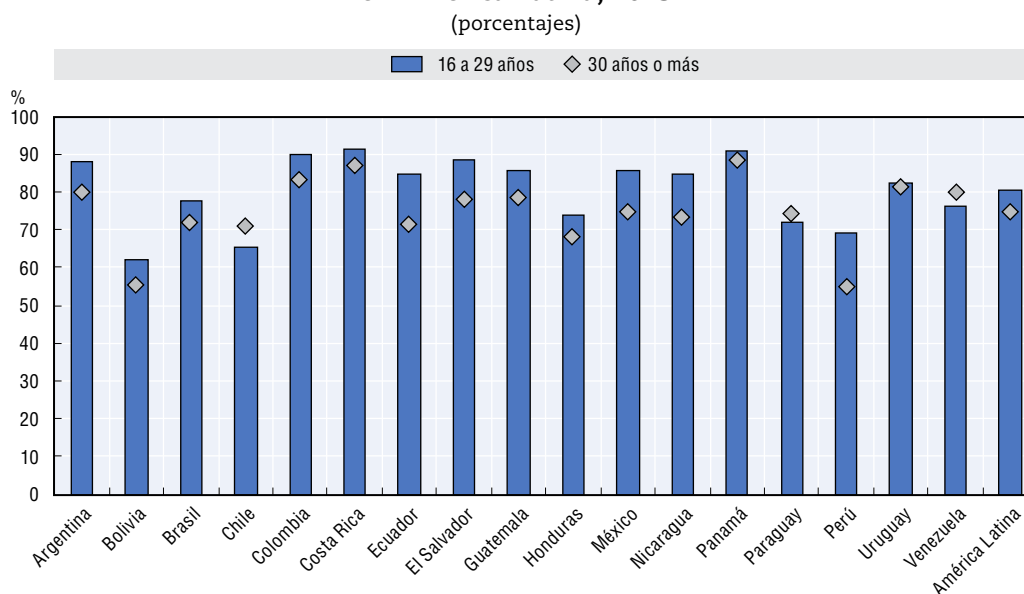
Las percepciones subjetivas de las personas, sus evaluaciones y experiencias son componentes esenciales de su bienestar general. A diferencia del concepto de felicidad, que solo depende de las acciones individuales de cada uno, el bienestar subjetivo “alude a que la sociedad genere las condiciones necesarias para que las personas se sientan satisfechas, tanto con sus vidas como con la sociedad en que despliegan esas vidas” (PNUD, 2012).

Las actitudes y las percepciones de los jóvenes en los países de ALC durante la pasada década muestran una gran satisfacción con sus vidas, mayor que la de los adultos, y una percepción también más optimista acerca de las perspectivas económicas de sus países. Sin embargo, los jóvenes muestran menos confianza en las instituciones sociales y políticas y una menor participación a través de los canales políticos convencionales

(como ya se analizó en la sección anterior). Por otra parte, los jóvenes son más optimistas y más entusiastas que los adultos acerca de la posibilidad de participar en movimientos para apoyar demandas relacionadas con la salud, la educación, la mejora del empleo y de las oportunidades.

Según datos del Latinobarómetro, la mayoría (80% de jóvenes y 74% de adultos) de la población de América Latina declara sentirse satisfecha con sus vidas (Gráfico 3.28). Con la excepción de Chile y la República Bolivariana de Venezuela (en lo sucesivo “Venezuela”), el porcentaje de jóvenes que afirma sentirse satisfechos con sus vidas es mayor que el de los adultos en los otros 16 países. No se observa una tendencia clara de la evolución de la satisfacción vital a lo largo del tiempo, aunque en promedio los niveles de satisfacción son bastante altos en toda la región.

Gráfico 3.28. Personas que se declaran satisfechas con sus vidas en América Latina, 2013



Nota: El resultado para América Latina representa el promedio simple de los datos de países.

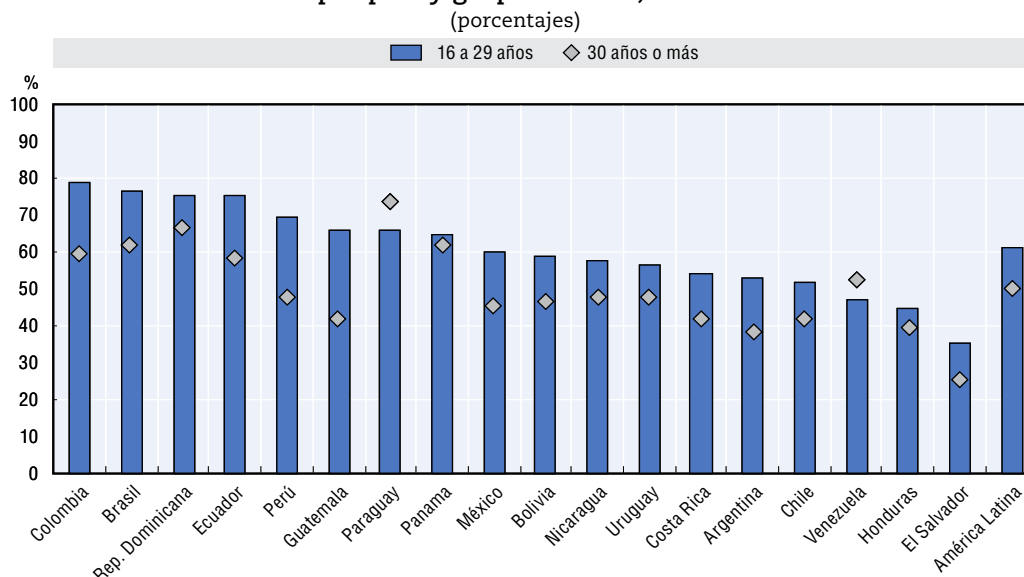
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF según tabulaciones especiales de los resultados de la encuesta del Latinobarómetro 2013. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419340>

Los jóvenes muestran una actitud más positiva que los adultos respecto a las perspectivas económicas para ellos mismos y sus familias en los siguientes 12 meses del año 2013 (Gráfico 3.29). En la mayoría de los países, más de la mitad de los encuestados pensaban que la situación mejoraría. En este sentido, El Salvador, Honduras y Venezuela fueron la excepción. Estas expectativas positivas fueron más frecuentes entre los jóvenes que entre los adultos, con la excepción de Paraguay y Venezuela (Maldonado, 2015).

A pesar de que la población es menos optimista sobre la situación de sus sociedades, su confianza aumentó de forma notable durante la última década; los datos de las encuestas del Latinobarómetro muestran que solo el 25% de la población piensa que la situación económica de sus países es buena. Según Maldonado (2015), las evaluaciones de los jóvenes sobre la situación económica de sus países fueron más positivas en 2000 y 2013 que las de las personas mayores de 30 años (Gráfico 3.30). Las percepciones sobre la situación económica de cada país mejoró entre el año 2000 y el 2013 a nivel regional. Sin embargo, en ambos casos, hay menos personas jóvenes que tiendan a considerar la situación como mala y son más los jóvenes que la consideran como buena o regular cuando se les pregunta en los dos años de la encuesta.



**Gráfico 3.29. Confianza en que la situación económica personal y de los hogares será mejor o ligeramente mejor en los siguientes 12 meses en América Latina, por país y grupo de edad, 2013**



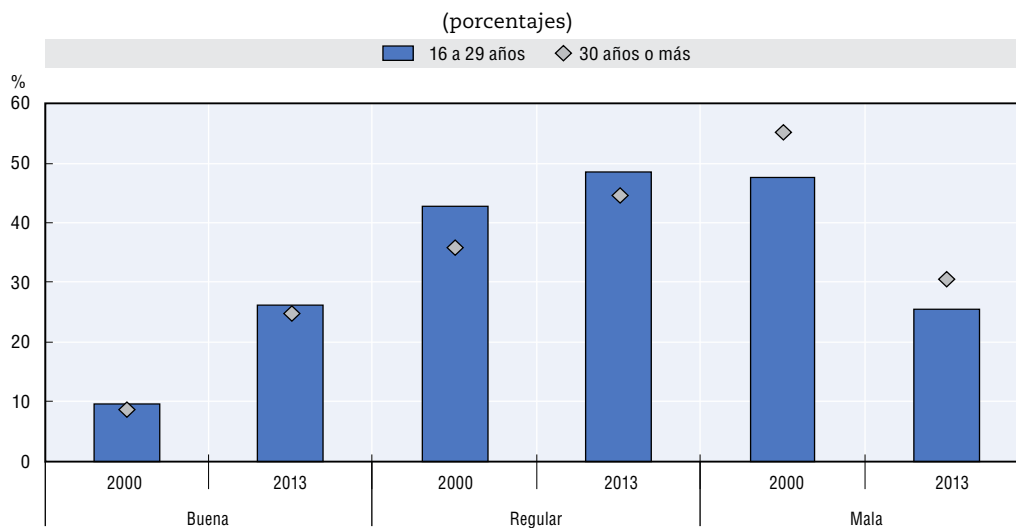
Nota: El resultado para América Latina representa el promedio simple de los datos de países. Los países se presentan en orden descendente según los porcentajes de jóvenes que respondieron tener confianza en que la situación económica sería mejor o ligeramente mejor.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF según tabulaciones especiales de los resultados de la encuesta del Latinobarómetro de 2013, en Trucco y Ullmann (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419357>

Como ya se ha mencionado, la visión optimista de los jóvenes sobre su situación personal viene acompañada de una desconfianza y desafección importante respecto de las diversas instituciones sociales y, en particular, sobre las instituciones políticas. Muestran menos confianza hacia los parlamentos nacionales y los partidos políticos que hacia otras instituciones que tradicionalmente han sido vistas como legítimas, como la Iglesia (aunque se constata más desconfianza hacia ella que en el pasado), los medios de comunicación o instituciones tales como las fuerzas armadas y la policía (Maldonado, 2015).

**Gráfico 3.30. Evaluación de la situación económica del país en América Latina, 2000-13**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF según tabulaciones especiales de los resultados de la encuesta del Latinobarómetro de 2013, en Trucco y Ullmann (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419368>

La desconfianza institucional no aparta a la juventud de los asuntos públicos relacionados con el bienestar de la sociedad. Los resultados de la encuesta del Latinobarómetro de 2013 señalan una serie de asuntos que los jóvenes están más dispuestos a defender que otros miembros de mayor edad de la población. Los temas más importantes para los jóvenes son la educación y la salud, seguidos de la reivindicación por salarios más altos y mejores empleos, la protección de los derechos democráticos, la propiedad de la tierra y la extracción de recursos naturales. En general, le otorgan una mayor prioridad a las oportunidades para los individuos (salud, educación, salarios y empleo) que a otras causas menos tangibles como la protección de los derechos democráticos. Donde se aprecia un menor entusiasmo es en la defensa de cuestiones que tradicionalmente han ocupado un lugar destacado en las luchas sociales, como las relacionadas con la propiedad de la tierra y los recursos naturales (extracción, apropiación de beneficios e impacto medioambiental) (Maldonado, 2015).

De hecho, en los últimos años, el orden de prioridades de los problemas para los jóvenes ha experimentado un cambio en ALC. En 2000, los principales problemas eran el desempleo (21,2%), la educación (20,7%) y la corrupción (9,7%), seguido de la pobreza (8,1%) y la delincuencia (7,7%). En 2013, los tres principales problemas fueron la delincuencia (23%), el desempleo (15,9%), la educación y la corrupción (ambos con un 6,3%).

### Percepciones sobre la delincuencia y sensación de seguridad

Los contextos de violencia a los que se enfrentan los jóvenes en la región influyen en sus oportunidades vitales. La estigmatización de los jóvenes por sus supuestas tendencias violentas rompe la cohesión social, agudizando su sentimiento de exclusión. La participación de los jóvenes en pandillas y otras formas organizadas de violencia urbana ha aumentado sin lugar a dudas como consecuencia directa de la marginación; estas ofrecen una forma alternativa de inclusión social (“inclusión dentro de la exclusión”) (CEPAL, 2014). Los especialistas en temas de juventud han sostenido durante décadas que las pandillas son organizaciones que ofrecen a algunos jóvenes latinoamericanos una forma de inclusión social: cuando la pobreza es generalizada, las opciones de empleo son escasas y el Estado y las instituciones están prácticamente ausentes; en estas circunstancias, muchos jóvenes se dirigen a su grupo de referencia en el barrio movidos por un sentimiento de inclusión. Las pandillas les proporcionan poder, ingresos en efectivo, territorio y un sentimiento de pertenencia que no les ofrece ninguna otra institución social (Soto y Trucco, 2015).

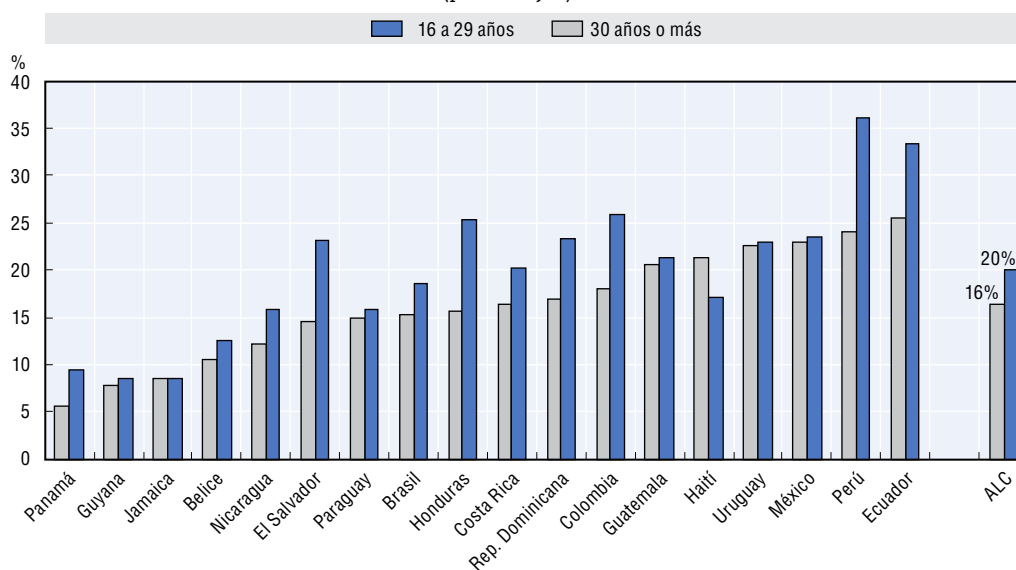
En los últimos años, los avances en el desarrollo de la región, incluyendo algunos resultados muy positivos para los jóvenes, han coexistido paradójicamente con altos índices de violencia e inseguridad. A diferencia de otras regiones, ALC muestra niveles extremos de violencia en sus sociedades; de hecho, la región ostenta el triste récord de la mayor tasa de homicidios a nivel mundial (UNODC, 2014). Como se señaló en la sección anterior, durante la pasada década la delincuencia se convirtió en la principal preocupación de los jóvenes de la región.

La violencia es un fenómeno que se manifiesta en forma desigual por todo el territorio, pero especialmente en las áreas urbanas desfavorecidas. Las favelas y las barriadas son golpeadas a la vez por la pobreza y la violencia, lo que reproduce y agrava la exclusión social. Debido a la estigmatización que sufren los jóvenes que viven en estas áreas por su supuesto modo de vida violento se produce un efecto de negación de la solidaridad y la dignidad. En estas circunstancias, los jóvenes y los adolescentes, muchos de los cuales forman parte del “núcleo duro” de la exclusión, se vuelven vulnerables al ser explotados en actos delictivos liderados por adultos que utilizan a jóvenes marginales con pleno conocimiento de que siendo menores de edad (menores de 18 años) están exentos de responsabilidad penal. Desde la década de 1980 se asocia a las pandillas urbanas del continente con una expresión de identidad juvenil ligada a la violencia, al

abuso de sustancias y a las acciones ilegales como el robo. Mediante esta vía, los jóvenes, incluidos los menores de edad, han pasado a formar parte del complejo universo de los delitos contra la ley y la economía del crimen en América Latina. Aparte de participar en acciones delictivas dirigidas por adultos, los jóvenes tienen sus propias formas de “integración social” relacionadas con actos delictivos (CEPAL, 2014).

Todo esto encaja con la percepción de la población acerca de la inseguridad. Los datos de LAPOP (2012) muestran que alrededor del 20% de los jóvenes y del 16% de los adultos de la región declararon haber sido víctimas de algún tipo de delito (Gráfico 3.31). No obstante, la situación varía por países. La población joven no se ve siempre afectada de forma desproporcionada, aunque tiende a estarlo más cuando la delincuencia es más generalizada (CEPAL, 2014).

**Gráfico 3.31. Personas que aseguran haber sido víctimas de un delito en los últimos 12 meses en América Latina y el Caribe, por grupo de edad, 2012**  
(porcentajes)



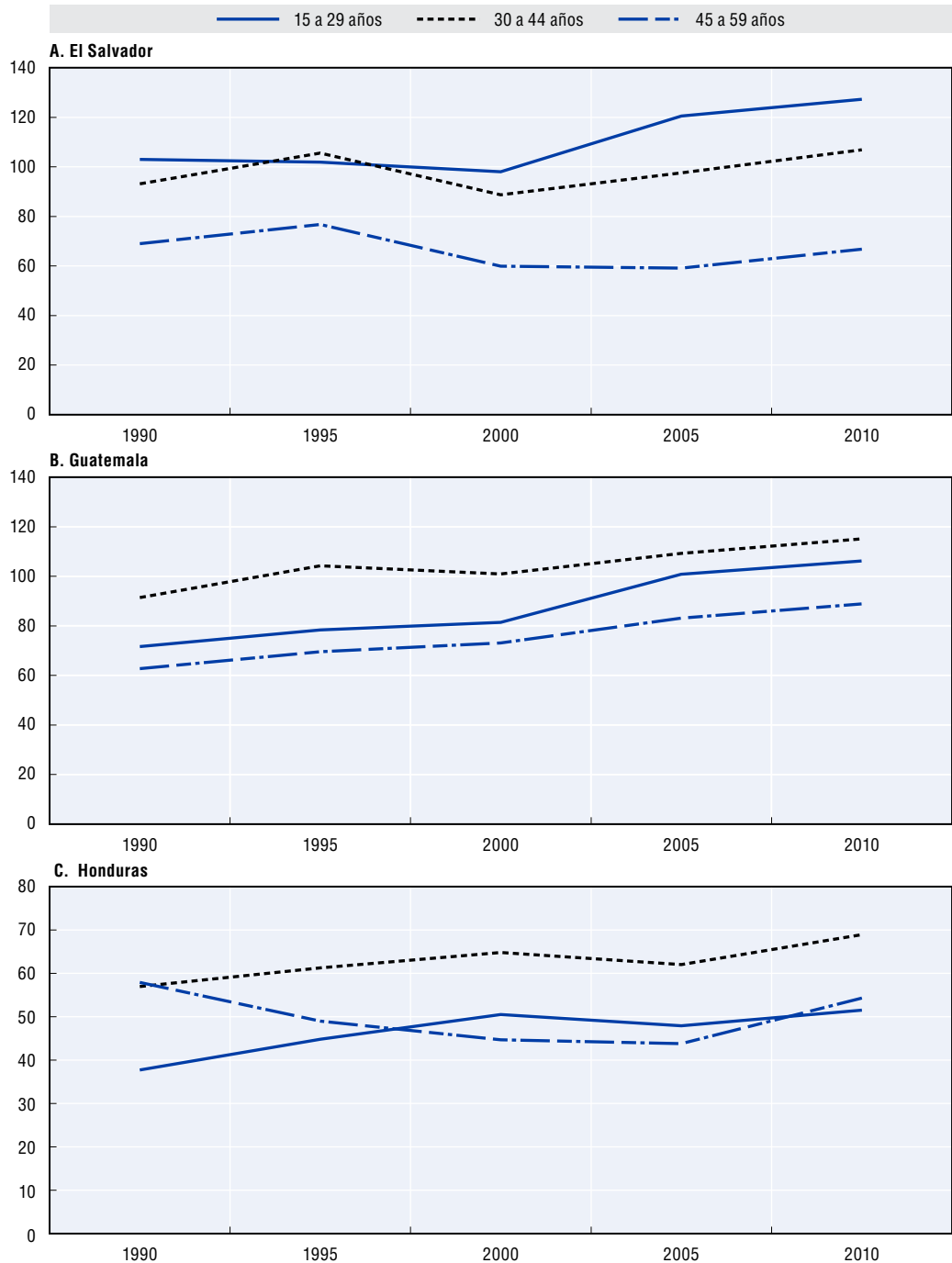
Nota: Los resultados para ALC representan el promedio simple de los 18 países incluidos en la estimación.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF basada en tabulaciones especiales de la encuesta bianual del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2012.


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419374>

Se sabe poco acerca de quiénes son los autores de la violencia y su distribución por edades. Los datos estadísticos son escasos y difíciles de encontrar, y la mantención de registros estadísticos es deficiente en parte dada la gran cantidad de delitos que resultan impunes en muchos países de la región. Una manera de estimar la participación en actos delictivos es a través de los datos sobre víctimas de violencia extrema, tales como el homicidio; se supone que el riesgo de ser víctima de un crimen aumenta con el grado de participación en organizaciones violentas. En algunos de los países más afectados por la violencia en los últimos años (superior a los 27 homicidios por 100 000 habitantes), el comportamiento de la población joven es variable (Soto y Trucco, 2015). En este sentido, no se puede afirmar por regla general que los jóvenes sean las principales víctimas de homicidio; ello depende más bien de la situación de cada país, del período de tiempo y del contexto general de violencia de cada sociedad.

Gráfico 3.32. Tasa de mortalidad por violencia interpersonal en El Salvador, Guatemala y Honduras, por grupo de edad, 1990-2010 (muertes por 100 000 habitantes)



Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation, <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/> en Trucco y Ullmann, 2015. Las diferencias en las tasas de mortalidad de jóvenes no son estadísticamente significativas comparadas con las de otros grupos de edad para ninguno de los países.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933419382>

El caso de Centroamérica confirma este punto. El aumento de la violencia relacionado con la presencia de estos actores no implica un mayor nivel de participación de los jóvenes en homicidios, como podría esperarse atendiendo a su estigma. Los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras lo confirman: hasta el año 2000, los adultos jóvenes (entre 30 y 44 años) mostraron un nivel de participación ligeramente superior, aunque la diferencia no resultó estadísticamente significativa (Gráfico 3.32). Durante la última década, a medida que la violencia general ha ido en aumento, las tasas de participación de algunos segmentos de la población joven también se han acrecentado.

El enfoque estadístico para estimar el alcance de la participación en comportamientos violentos basado en datos sobre víctimas indica que el estigma asociado con los jóvenes violentos tiene que ver con la forma en que participan en estos actos más que con el grado de participación. Los medios de comunicación a menudo ponen el acento sobre las formas organizadas de violencia urbana juvenil (normalmente, de carácter masculino) en grupos que llevan el nombre de *pandillas*, *maras*, *clicas* o *combos*, según el país. En el imaginario colectivo, este tipo de jóvenes son encasillados como “individuos de conducta desviada” o “inadaptados”. El Cuadro 3.5 muestra que alrededor de una tercera parte de la población percibe que en sus distritos operan organizaciones de este tipo, con una proporción algo superior entre los jóvenes (un promedio del 35%) que entre los adultos (31%). Los ciudadanos del triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), donde las *maras* mantienen una fuerte presencia en las principales ciudades, no están entre quienes consideran que las *pandillas* son más frecuentes. No obstante, en los últimos años, esta percepción ha ido en aumento en otros países, como es el caso de Panamá y, en especial, en República Dominicana (CEPAL, 2014).

**Cuadro 3.5. Percepción de los residentes sobre la incidencia de pandillas o maras en sus distritos en América Latina y el Caribe, por país y grupo de edad, 2012**

(porcentajes)

País	16-29 años	30+ años
Guayana	19	14
Haití	20	19
Jamaica	25	20
Belice	28	27
Nicaragua	28	24
Paraguay	30	24
Honduras	31	26
México	33	35
Guatemala	36	31
Uruguay	37	35
Brasil	37	40
El Salvador	38	32
Costa Rica	39	32
Perú	40	35
Ecuador	41	38
Colombia	42	33
Panamá	43	45
Rep. Dominicana	55	48
ALC	35	31

Nota: Promedios simples de los resultados de los 18 países incluidos en la estimación.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF basada en tabulaciones especiales de la encuesta bianual del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2012, en Trucco y Ullmann (2015).

El carácter territorial de las pandillas dentro de las ciudades es uno de los aspectos que más contribuyen a crear una sensación de inseguridad entre la población en general, ya que afecta directamente a la vida en comunidad. Las escenas de miembros de pandillas de pie en las esquinas, ajenos a las instituciones de las que deberían formar parte en esta etapa de la vida (tradicionalmente, la escuela o el mundo del trabajo), alimenta el estigma de la juventud violenta que amenaza contra el orden cívico y la ciudad como proyecto cultural, porque la soberanía del miembro de la pandilla se basa en el distrito local o el *barrio* (Perea Restrepo, 2008). El reparto de territorios entre la delincuencia organizada se asocia con altos niveles de segregación y la creación de guetos en muchas ciudades de América Latina.

Las pandillas han surgido como efecto directo de la violencia estructural, la exclusión y la marginación de las personas del desarrollo de la sociedad. La pertenencia a una pandilla funciona como una forma de “inclusión dentro de la exclusión”; muchas operan como microsistemas de integración social que reflejan, compensan y refuerzan la falta de integración en la sociedad. Sin embargo, en los últimos años este tipo de organizaciones han pasado de ser un espacio central de pertenencia a convertirse en lugar de apoyo mutuo para la supervivencia: “Las agrupaciones juveniles en contextos de exclusión y pobreza parecen servir a muchos de sus miembros como un espacio que les ofrece un mínimo de seguridad y confianza, por precario que sea” (Perea Restrepo, 2008).

El fenómeno de la violencia, especialmente la violencia urbana, no se puede comprender sin antes entender la historia socio-política y cultural de cada territorio afectado. Estos parámetros determinan la manera en que los grupos se organizan, el poder de las organizaciones criminales para reclutar a los jóvenes y el tipo de dominación ejercida. La pertenencia a estos grupos y los niveles de violencia necesarios para imponer su dominio quedan establecidos dentro de un gran número de procesos sociales. A su vez, estos procesos crean un espacio para la inclusión social alternativa de algunos de los jóvenes de la región. En los estudios se han identificado varios factores de riesgo asociados con la incorporación de ciertos segmentos de juventud en grupos territoriales violentos.<sup>18</sup>

### Factores que predisponen a los jóvenes al riesgo

La literatura internacional sobre este tema destaca ocho factores de riesgo (o elementos facilitadores) que pueden fomentar diferentes manifestaciones de violencia entre la juventud (Soto y Trucco, 2015):

(a) *Desigualdad creciente y exclusión*: Aunque la pobreza parece agravar todos los tipos de violencia, son varios los estudios que coinciden en señalar que la desigualdad y la creciente polarización económica y social son factores que guardan una correlación mucho más sistemática con la violencia, especialmente entre los jóvenes (Cruz, 2004). Las comunidades más violentas son aquellas que el Estado ha “abandonado” u olvidado de alguna forma, como demuestran, por ejemplo, la falta de mantención de algunas infraestructuras o la ausencia de servicios públicos (tales como la falta de alumbrado público, calles asfaltadas o centros de salud). Por ello, puede ser más apropiado hablar de una pobreza social o comunitaria que de pobreza de los hogares. Este tipo de pobreza está íntimamente relacionada con la tensión entre la expansión del consumo simbólico y la restricción del consumo material. A pesar de haber logrado niveles educativos y de bienestar inimaginables para la generación de sus padres, una parte considerable de la población joven se siente decepcionada con las opciones laborales existentes. Estas expectativas frustradas pueden desencadenar comportamientos violentos.

(b) *Las secuelas de un conflicto civil*: Para algunos países de América Latina y el Caribe, la violencia ha sido parte de su cultura y de las costumbres de sus poblaciones por razones del devenir histórico social. Ello es especialmente cierto en períodos de posguerra y de transición tras dictaduras, cuando la idea de la violencia política comienza a asociarse con otros tipos de violencia. La guerra podría ser el origen de una cultura de la violencia entre la población, alimentando la tendencia a confiar en la violencia como solución a los conflictos que habría calado en la población joven. Los conflictos armados recientes pueden también contribuir a aumentar los niveles de violencia a través de la circulación de armas de fuego y municiones dentro de la subregión.

(c) *Tráfico de estupefacientes*: El tráfico de estupefacientes en la región, y en concreto la cocaína, ha actuado como catalizador de conflictos y multiplicador de la violencia. Durante las décadas pasadas, el tráfico de estupefacientes ha sido el mercado ilegal dominante en ciudades marcadas por la violencia en países como Brasil, Colombia y México y, más recientemente, también en ciudades del triángulo norte de Centroamérica. Se trata de un mercado que proporciona un gran margen de beneficios y en torno al cual se organizan otra serie de actividades ilegales (Perea Restrepo, 2014). En muchas de estas ciudades no existe ninguna esperanza de que el mercado legal, mucho menos el Estado, pueda generar oportunidades competitivas de empleo para los jóvenes de poblaciones marginales. En algunos países, como México y los países de Centroamérica, los cárteles de la droga tienden a utilizar cada vez más a las pandillas para “externalizar” las actividades de secuestro y de asesinatos por encargo, especialmente cuando mantienen un conflicto entre ellos y necesitan refuerzos de forma rápida y barata. En concreto, un estudio sobre los jóvenes de los suburbios de Río de Janeiro (*favelas*) concluyó que el motivo inicial de los jóvenes para unirse a las pandillas no estaba claro dado que los beneficios económicos no eran demasiado altos; sin embargo, aquellos miembros con una menor vinculación y mejores oportunidades fuera de la pandilla tenían una mayor probabilidad de abandonarla. Por otra parte, aquellos que mostraban una mayor participación en actos violentos y rasgos de personalidad agresiva permanecían más tiempo en ellas y tenían una probabilidad mayor de morir en el transcurso de dos años (Carvalho y Soares, 2013).

(d) *Procesos de emigración y deportación*: El caso de la emigración hacia los Estados Unidos es especialmente importante al ser el destino principal de los migrantes provenientes de América Latina y el Caribe. La emigración desde Centroamérica hacia los Estados Unidos se intensificó en la década de 1960 y se acentuó durante los períodos de conflicto bélico en países como El Salvador, Guatemala y Honduras. Al inicio de este proceso migratorio a los Estados Unidos, los jóvenes emigrantes centroamericanos fueron rechazados y segregados por parte de los jóvenes de otras nacionalidades. Ello los empujó a formar maras como un modo de respuesta violenta ante la exclusión social. El Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos comenzó a deportar a miembros de maras a fines de la década de 1980 y redobló sus esfuerzos durante la década de 1990 mediante la creación de la Unidad Especial contra las Bandas Violentas. Tras su deportación, muchos jóvenes que habían pertenecido a dichas bandas replicaban los mismos modelos de organización violenta en sus países de origen. Este fue el origen de la mayoría de las maras más violentas que operan actualmente en Centroamérica. Si bien es cierto que la emigración ha disminuido, no ha cesado, y los jóvenes forman uno de los segmentos de población más proclives a emigrar; ello los expone a la violencia, la discriminación y a riesgos para su salud en todas las etapas del proceso migratorio.

(e) *Violencia intrafamiliar*: Los expertos coinciden en que la transmisión intergeneracional del maltrato dentro de la familia está asociado con comportamientos violentos (Krauskopf, 2002). Los niños que son testigos de respuestas violentas por parte de sus padres tienen una mayor probabilidad de imitar estos modelos de respuesta, además de reproducir los estereotipos de género en esa interacción.

(f) *Falta de sentido de pertenencia entre los jóvenes*: Este es un motivo importante que explica ciertas manifestaciones de la violencia. Se entiende como una falta de adhesión a valores compartidos o formas aceptadas de participación, a no estar dispuesto a reconocer al otro en relación con su percepción sobre la discriminación o las nuevas prácticas comunicativas, así como una falta de confianza en las estructuras sociales y en el futuro. La falta de sentido de pertenencia puede también ser un resultado, y no solo una causa, de la violencia, lo que conduce a un círculo vicioso que es necesario romper. Uno de los rasgos culturales distintivos de ALC, más propio de unos países que de otros, es una inclinación hacia los métodos violentos para resolver conflictos. Esto ocurre tanto en la esfera privada como en los espacios comunitarios y colectivos, que forjan conductas a partir de la infancia. En muchos países, los medios de comunicación refuerzan esta imagen y recompensan los comportamientos violentos, que son aprendidos e imitados posteriormente por la audiencia.

(g) *La estigmatización de la juventud*: A ciertos grupos de jóvenes, como los miembros de pandillas o aquellos provenientes de áreas urbanas vulnerables, se les tiende a estigmatizar como una amenaza potencial o un signo de violencia. Estas expresiones de violencia simbólica pueden reforzar los procesos de exclusión que, en última instancia, se convierten en profecías autocumplidas: el hecho de haber nacido y crecido en ciertos vecindarios priva a los jóvenes de las oportunidades para participar en una sociedad que les discrimina, y de este modo el camino hacia la integración pasa por grupos y comportamientos violentos.

(h) *Alienación respecto de las instituciones*: Los adolescentes y los jóvenes abandonan la escuela por muchos motivos, siendo uno de ellos la carga financiera de las familias. El hecho de ser expulsado por un sistema que no ofrece las condiciones adecuadas para permanecer en el sistema educativo puede aumentar los factores de riesgo entre los jóvenes. Esto es especialmente grave cuando además se da la circunstancia de un entorno violento, una gestión inadecuada del conflicto entre los jóvenes o entre los jóvenes y el personal de los centros educativos, la incapacidad para dar respuesta a las necesidades especiales de los estudiantes con dificultades de aprendizaje o de comportamiento, y el uso de la violencia física contra los estudiantes por parte de las autoridades escolares. Si a lo anterior se agrega la frustración que genera en los jóvenes sus tentativas de entrar en un mercado laboral que no les ofrece empleos dignos y decentes, aumenta el riesgo de que acaben convirtiéndose en agentes de la violencia. Estos jóvenes tienen pocas esperanzas de ganarse un puesto en el mercado laboral. La situación del núcleo duro de la exclusión juvenil (aquellos jóvenes que no están empleados, no estudian, no están capacitándose, ni participan en ninguna otra actividad) revela una situación de ruptura de los lazos que ayudan a desarrollar la participación y el capital social.

Los elementos facilitadores de la violencia descritos tienen un carácter genérico. Cada manifestación de violencia puede asociarse, a su vez, con otros factores causales más específicos. Asimismo, ninguno de los elementos facilitadores de la violencia juvenil que se han descrito actúa de forma aislada o constituye una explicación cierta de la violencia en sí misma. En este sentido, es altamente improbable que el abordaje de un factor de forma aislada de los demás pueda lograr el efecto perseguido de reducir la violencia. Por el contrario, podría ser perjudicial y en última instancia propiciar una escalada de la violencia. Dado que esta cuestión afecta a una combinación de factores a nivel nacional, tales como las condiciones generales sociales y económicas (niveles de desigualdad, tráfico de estupefacientes, dinámicas poblacionales, acceso a la educación y al empleo, e incluso la existencia de un pasado de conflicto civil), y aspectos más personales (el entorno familiar y cultural, el sentimiento de pertenencia de los individuos), su resolución requiere un enfoque integral que permita abordar sus diferentes ángulos (Soto y Trucco, 2015).



### Recuadro 3.6. Pacto Iberoamericano de Juventud

El Pacto Iberoamericano de Juventud es una alianza entre los gobiernos, el sector privado, la academia, la sociedad civil y la cooperación internacional con el fin de orientar y concertar el desarrollo de políticas, programas y proyectos destinados al desarrollo y protección de las personas jóvenes en la región.

Con el propósito de consolidar y legitimar este proceso, que implica un acuerdo de alto nivel político, el Organismo Internacional de Juventud (OIJ) ha diseñado una estrategia que se fundamenta en los principios de participación y construcción colectiva, vinculando insumos de los siguientes escenarios:

- a) Foros Nacionales de Juventud en los 21 países iberoamericanos, con una misma metodología y con un marco de diversidad, pluralismo y participación juvenil;
- b) Conferencias Iberoamericanas de Ministros articulando la perspectiva de juventud;
- c) Foro de Diálogo Intergeneracional y otros espacios participativos de singular impacto en la agenda de juventud, desde la óptica del Sistema Iberoamericano de Cooperación;
- d) Los resultados de la Consulta iberoamericana digital;
- e) Las directrices y recomendaciones propuestas por el Gobierno de Colombia;
- f) El contenido del Plan de Acción OIJ (2016-2021), así como el diagnóstico base utilizado para su elaboración;
- g) Los Informes Nacionales realizados por los técnicos de OIJ (Informes País)
- h) Los estudios e investigaciones sobre juventud publicados por reconocidos expertos en la materia.
- i) Los resultados del estudio cualitativo sobre las realidades de las juventudes iberoamericanas incluyendo las entrevistas a actores clave de la región.

Todos estos insumos, seleccionados, sistematizados y analizados en profundidad determinarán una batería de acuerdos y sentencias temáticas a propósito de la realidad que se espera transformar (el qué) y la acción concreta para tal fin (el cómo).

Para tal efecto, la estructura de contenidos del Pacto permitirá la confluencia progresiva de acuerdos intersectoriales vinculados con el desarrollo integral de las personas jóvenes, la educación para la consolidación de la movilidad social y el emprendimiento y la inserción socioeconómica.

## Conclusiones y recomendaciones de política

En América Latina los jóvenes siguen enfrentando obstáculos para su plena inclusión en la sociedad. A pesar de los importantes avances realizados en múltiples áreas, las brechas en el mercado laboral que enfrentan los jóvenes en América Latina continúan siendo mayores que las de los países de la OCDE, y de aquellas a las que se enfrentan los adultos en la región. A todo ello hay que sumar que los avances han sido desiguales entre los países. Algunos grupos de jóvenes son especialmente vulnerables: las mujeres jóvenes, los jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación, los jóvenes con escasa formación o que trabajan en el sector informal, y los jóvenes que viven en áreas rurales. Acabar con las desigualdades en las condiciones de salud, la participación y la ciudadanía activa es clave para abordar tanto la inclusión social como económica de la juventud. Los principales problemas de salud de los jóvenes en América Latina están relacionados con la violencia, la salud mental, el abuso de sustancias y los embarazos adolescentes. Los contextos de violencia a los que se enfrentan los jóvenes en la región también influyen en sus oportunidades vitales y su participación activa.

El desarrollo de las capacidades de las nuevas generaciones requiere tratar a los jóvenes como agentes esenciales del cambio estructural. Es necesario adoptar leyes y normas que garanticen y promuevan los derechos sociales de los jóvenes en lo que se refiere, por ejemplo, al acceso a la salud y la educación, a oportunidades de encontrar un empleo digno y de participar en las decisiones sobre los asuntos de interés público. Un reto clave es la coordinación de los diferentes ámbitos de políticas públicas de forma integrada, ya que las políticas dirigidas exclusivamente a un aspecto concreto de la marginación, como la mejora del acceso a la educación, podrían resultar insuficientes para superar la exclusión de carácter más general (Banco Mundial, 2013). A continuación se detallan algunas directrices y recomendaciones de políticas preliminares, aunque es necesario un análisis adicional para ajustar las recomendaciones a las necesidades específicas de cada país.

### **Cerrar las brechas pendientes en educación para mejorar la transición de la escuela al trabajo**

Reforzar la conexión entre la escuela y el trabajo es fundamental. A pesar de que hoy en día los jóvenes de América Latina disfrutan de los mayores niveles de logros educativos jamás alcanzados, quedan por resolver problemas persistentes entre los grupos socioeconómicos desfavorecidos y los más pobres. Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) han demostrado ser un instrumento político efectivo para mejorar los logros educativos. El hecho de que la asistencia social esté condicionada a la asistencia escolar puede alinear los incentivos de los padres con el mejor interés para los estudiantes. El aumento de los recursos disponibles para la educación, especialmente en zonas alejadas, debería ir acompañado de mejoras en la calidad educativa y de estrategias de graduación e inclusión productiva. Además, los jóvenes necesitan de una variedad de aprendizajes formales e informales adaptados a sus situaciones, incluidos los programas no discriminatorios diseñados para responder a necesidades especiales (p. ej., jóvenes con discapacidad, adolescentes embarazadas) y reducir la segregación. Los módulos deberían alentar a los jóvenes a permanecer en la escuela o a volver a retomar los estudios en el caso de haberlos abandonado, así como a conciliar sus estudios con las demandas propias del cuidado u otras funciones. Las conexiones entre los diferentes subsistemas educativos y de formación deberían facilitar una transición apropiada entre los programas de capacitación, la educación técnica, la formación profesional y los programas universitarios (Espejo y Espíndola, 2015).

### **Mejorar la calidad del empleo mediante la promoción de sistemas de protección social y leyes laborales efectivas**

Los empleos informales y de baja calidad pueden dejar una huella indeleble en la trayectoria profesional de los trabajadores. En este sentido, es importante que los responsables de la formulación de políticas tengan presente esto para ayudar a los trabajadores a encauzar pronto en su vida laboral una, una trayectoria de trabajo decente; en concreto, los trabajadores poco calificados son quienes sufren el mayor riesgo de encontrarse atrapados en empleos de baja productividad y calidad, con pocas perspectivas de ascenso profesional. La educación y la formación deben adecuarse de mejor manera a las necesidades del mercado laboral y ofrecer incentivos para invertir en formación. En concreto, los responsables de la formulación de políticas podrían inclinarse por aumentar la seguridad social de los jóvenes de familias vulnerables con poca capacitación y empleos informales. Las prioridades son el desarrollo de indemnizaciones por desempleo y de programas de asistencia social adecuados, tales como las transferencias monetarias y las prestaciones de salud (OCDE 2015a). Debería promoverse que los jóvenes sean cubiertos por la seguridad social (Espejo y Espíndola, 2015). Leyes laborales bien diseñadas y de carácter obligatorio deberían lograr un

equilibrio entre, por una parte, los incentivos para la contratación juvenil, y por otra, la protección social y condiciones de trabajo decente. Más allá de la protección social, las políticas deberían ayudar a los jóvenes a transitar desde los primeros trabajos temporales hacia trayectorias profesionales más estables.

### **Integrar la perspectiva de género en las políticas de juventud**

El embarazo adolescente y las tareas domésticas son las dos principales razones que explican por qué las mujeres jóvenes abandonan la escuela y no ingresan al mercado laboral. Las políticas públicas de educación deben orientarse a reducir el número de embarazos adolescentes a través de la promoción de los derechos sexuales y reproductivos en la educación pública, así como de servicios de salud sexual y reproductiva que presten atención oportuna, apropiada, universal y de calidad. Ello debería complementarse con una legislación antidiscriminatoria que evite la expulsión directa o indirecta de las estudiantes embarazadas, así como con la creación de programas que promuevan la continuidad de los estudios para las madres (tales como guarderías gratuitas, horarios escolares y planes de estudio flexibles).<sup>19</sup>

Adicionalmente, otro tema de gran importancia es la distribución desigual del trabajo no remunerado realizado por las mujeres en el hogar, su valor económico y cómo estas actividades impiden a las mujeres lograr la autonomía económica y su plena integración en el mercado laboral. En este contexto, es necesario reducir las brechas en términos de participación, empleo y salarios (véase también OCDE [2016a y 2016b] para mayor información). Las políticas de conciliación familiar y laboral dirigidas a hombres y mujeres podrían resultar en ganancias de productividad, mayores ingresos familiares y menores niveles de desigualdad socioeconómica y de pobreza de los hogares. Asimismo, supondrían un impulso a la igualdad en otras esferas, tales como el pleno ejercicio de la autonomía, el desarrollo del potencial y las capacidades individuales, el acceso a la protección social contributiva y una mayor participación en la sociedad fuera del ámbito del hogar (CEPAL, 2014). Hay una serie de políticas que han demostrado ser exitosas en términos de liberar el tiempo de las mujeres y aumentar sus tasas de ocupación. Los países de ALC podrían adaptar varios modelos de atención a la primera infancia que ya existen en la región, como es el caso de México (*Estancias infantiles*) y Colombia (*Hogares comunitarios*), países que utilizan fondos públicos para estimular la oferta de guarderías en la comunidad.<sup>20</sup> En la misma línea, el programa chileno *Crece Contigo* amplía el acceso a servicios de guardería, con especial atención a los hogares más pobres, combinando la educación con el cuidado para promover el desarrollo infantil temprano. Recientemente, el Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay ha ampliado el acceso a los servicios de guardería y de cuidados a adultos mayores y personas con discapacidad pensando sobre todo en los hogares más desfavorecidos.

### **Reforzar los servicios de salud dirigidos a los jóvenes**

Los servicios de prevención, atención y tratamiento para los jóvenes deberían adaptarse a su estado de desarrollo social y psicoemocional, así como a su entorno económico, cultural y familiar. Dada la interrelación entre los temas de salud que afectan a los jóvenes (p. ej., salud mental y abuso de drogas y alcohol), los programas necesitan estar más integrados y transmitirse a través de modelos de comunicación innovadores (p. ej., redes sociales y educación inter pares). Además, este enfoque de carácter más holístico debería tratar de fortalecer los factores protectores presentes en la vida de los jóvenes (especialmente en el caso de aquellos que se enfrentan a otras condiciones de exclusión) en lugar de centrarse solo en la reducción del riesgo. Los cambios demográficos futuros, con una población envejecida y menos jóvenes, exigen inversiones que permitan a los jóvenes llegar con buena salud a la edad adulta y poder así contribuir plenamente al desarrollo económico y social de sus comunidades y países.

**Aumentar la efectividad de los programas mediante la prevención de comportamientos de riesgo entre los jóvenes**

Los responsables de la formulación de políticas deben identificar los factores que ayudan a paliar los riesgos más graves y a reducir la violencia para promover contextos de coexistencia en el ámbito familiar, comunitario y social. Estas políticas deben tener en cuenta el sentido subjetivo de pertenencia de los jóvenes (Soto y Trucco, 2015). La prevención primaria debería incluir estrategias para la reducción de riesgos tales como el consumo de alcohol y la posesión de armas, así como promover una cultura de la paz (incluida una evaluación sobre cómo las leyes abordan la violencia juvenil). La prevención secundaria debería centrarse en la atención psicosocial, el apoyo a los jóvenes con problemas de adicción a las drogas o al alcohol, y la desmovilización de los miembros jóvenes de las pandillas; debería también fortalecer las estrategias para tratar la violencia en las escuelas con protocolos que establezcan hojas de ruta para su atención.<sup>21</sup> La prevención terciaria debería promover sanciones para los delitos, pero también promover la reinserción social de los jóvenes que infringen la ley. El reforzamiento de los sistemas de justicia puede mejorar la investigación policial, los procesamientos y las denuncias, lo que a su vez beneficiará tanto a las víctimas como a los victimarios.

**Reforzar la participación de los jóvenes en los procesos políticos**

Reforzar la participación de los jóvenes es esencial para que las decisiones sean más pertinentes, sostenibles y legítimas (Trucco y Ullmann, 2015). Ello requiere de la apertura de procesos consultivos entre los jóvenes y las organizaciones juveniles, la cooperación efectiva y sostenible entre ministerios, la distribución de recursos suficientes y la integración de políticas nacionales de juventud en los planes nacionales de desarrollo. El análisis de experiencias internacionales para promover la participación de los jóvenes podría alumbrar nuevos caminos para que los jóvenes participen. Entre los ámbitos susceptibles de cambio figuran la justicia nacional y los sistemas electorales, así como la apertura de espacios de participación para los jóvenes a nivel comunitario, en los partidos políticos y en las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los movimientos juveniles).

**Generar información relevante**

Se necesitan mejores sistemas de información para seguir de cerca la vida de los jóvenes, sus circunstancias y percepciones en cada país y territorio. Con este fin, los gobiernos deberían generar los datos estadísticos relevantes que permitan respaldar la inversión en los jóvenes más vulnerables de sus respectivos países.

### Anexo 3.A1: Otros resultados

Gráfico 3.A1.1. Juventud y estatus socioeconómico en América Latina, 2014

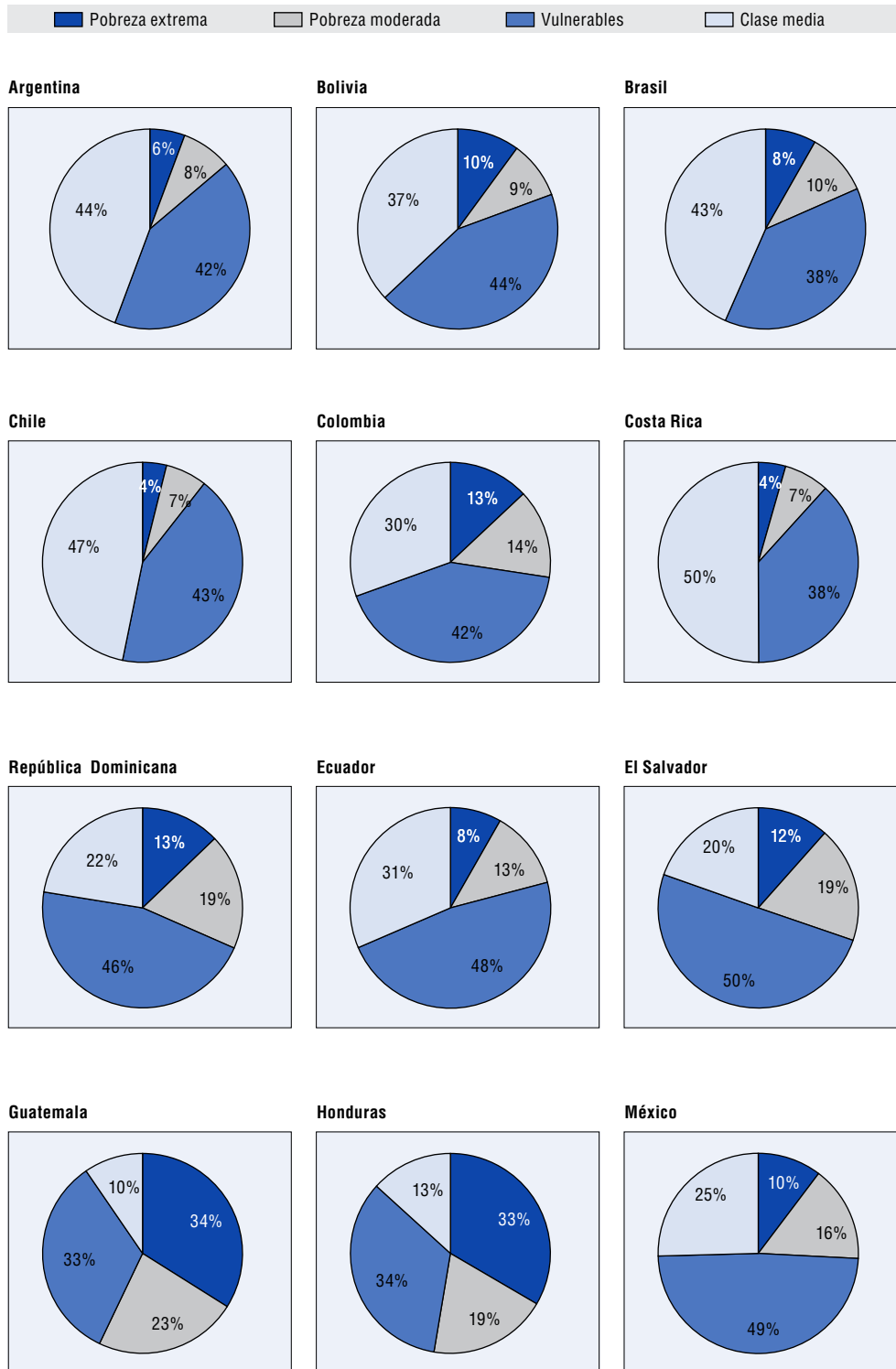
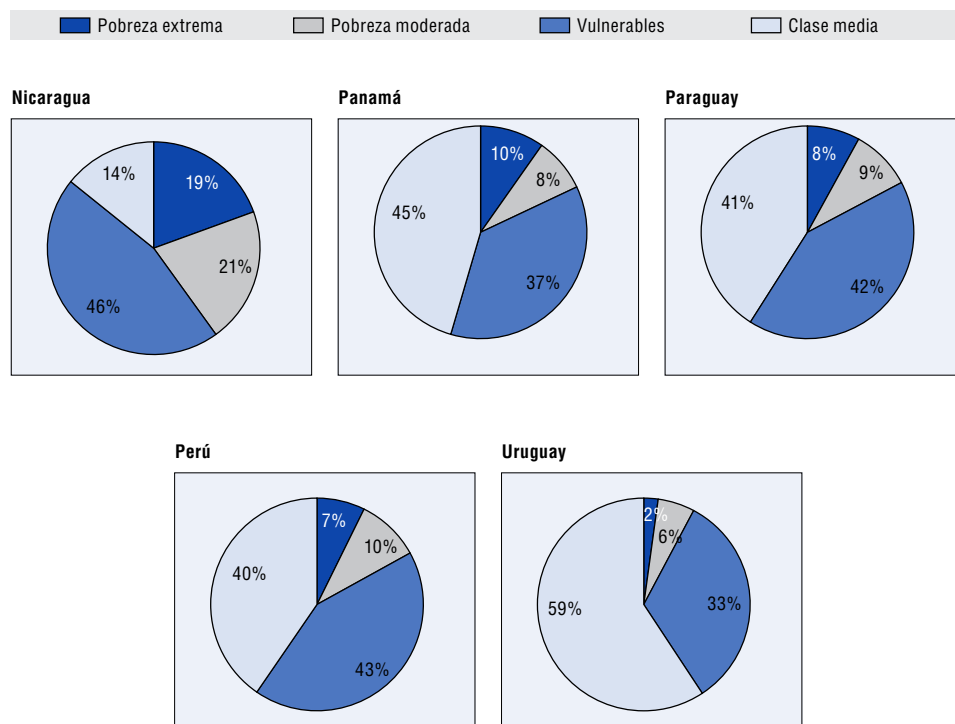


Gráfico 3.A1.1. Juventud y estatus socioeconómico en América Latina, 2014 (cont.)



Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y datos de la OCDE - LFS.


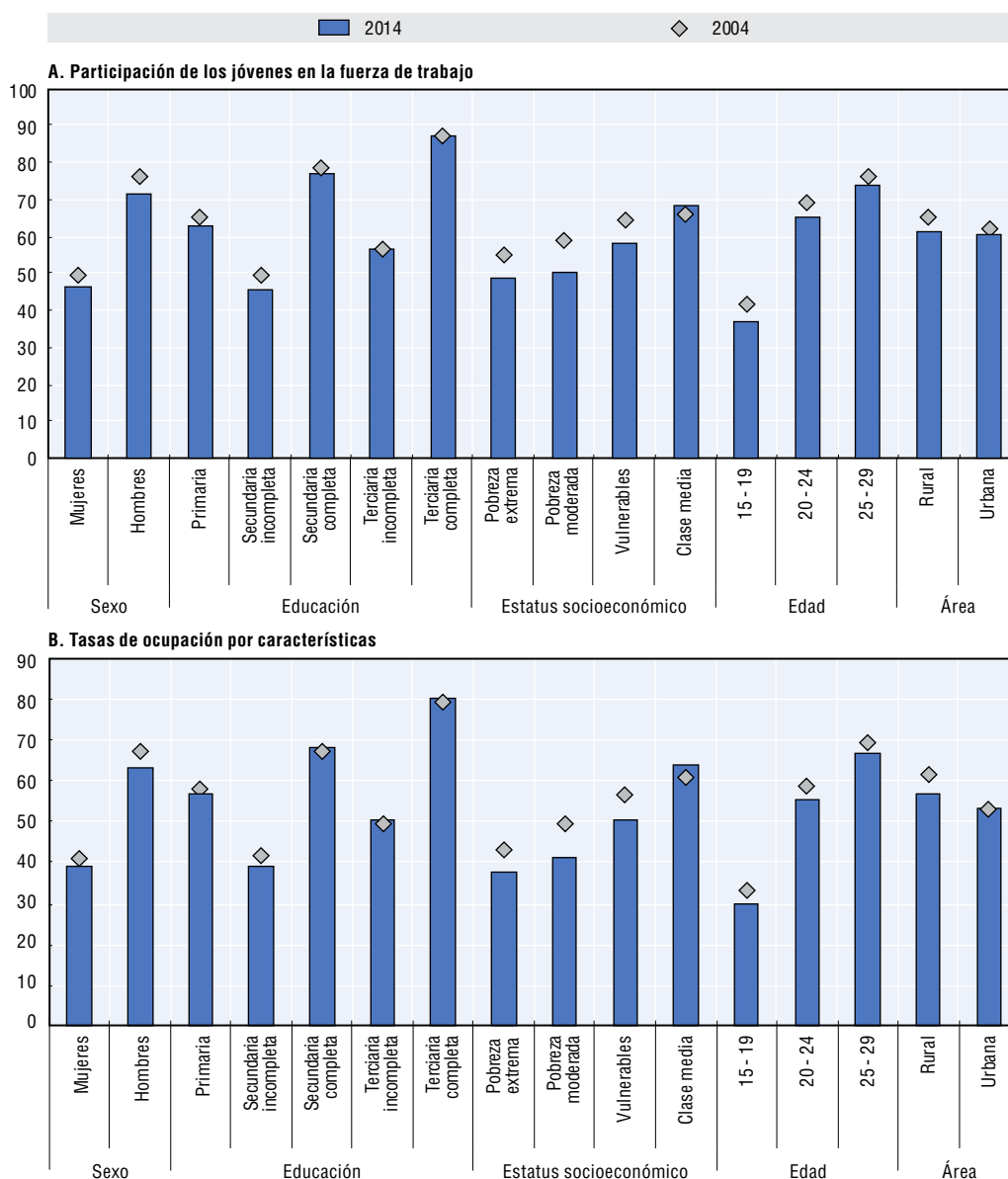
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933419398>

Gráfico 3.A1.2. Situación de los jóvenes en el mercado laboral en América Latina, 2004 y 2014



Nota: Promedio ponderado de ALC (18 países): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Fuente: Cálculos de la OCDE y del Banco Mundial según datos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419403>

Cuadro 3.A1.1. Tipos de empleos desempeñados por la juventud promedio ALC 2014

Relación laboral (porcentaje)	Contrato laboral (porcentaje)	Tiempo parcial (porcentaje)
Empleado	76.85	48.4
Empleador	1.53	51.6
Empleo por cuenta propia	12.76	32.9
trabajador familiar no remunerado	8.86	61.0
		82.8
		19.4

Nota: Promedio ponderado de ALC (18 países): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Fuente: Cálculos de la OCDE y del Banco Mundial según datos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y OCDE.

## Notas

1. Existen otros factores que afectan a la inclusión social de los jóvenes, tales como la raza y el origen étnico, pero el análisis de estas cuestiones supera el alcance de este capítulo.
2. La evidencia apunta a que algunos países de la región han logrado sacar provecho de este cambio demográfico en beneficio de su economía. Rosero-Bixby y Robles (2008) muestran que casi todo el crecimiento económico de Costa Rica durante el último cuarto de siglo se debe al aumento de la población en edad productiva en relación con la población dependiente.
3. Este indicador establece la relación entre la población potencialmente inactiva (menores de 20 años y mayores de 65 años) en el numerador, y la población potencialmente activa (entre 20 y 64 años de edad) en el denominador. Esta agrupación por edades difiere ligeramente de la comúnmente utilizada en demografía, que consiste en los grupos de 0 a 14 años, de 15 a 59 años y de 60 años en adelante. El objetivo a la hora de modificar estas categorías de edad es el de intentar lograr una estimación más precisa de la población dependiente. Por una parte, incluye toda la población en edad de escolarización primaria y secundaria. Por la otra, refleja la tendencia actual de retrasar la jubilación. En cualquier caso, se trata de un indicador aproximado. No toda la población menor de 20 años permanece en el sistema educativo y no todas las personas mayores de 65 años salen de forma automática del mercado laboral al llegar a esa edad, sobre todo en países y estratos socioeconómicos con una baja cobertura de protección social (CEPAL, 2016a).
4. Solo cinco países (Barbados, Bahamas, Chile, Cuba, y Trinidad y Tobago) han completado o están a punto de completar este estadio. En diez países la ventana de oportunidad demográfica se cerrará durante la década de 2020, en cuatro países durante la década de 2030 y en otros nueve países durante la década de 2040. Finalmente, tres países, Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia (en lo sucesivo “Bolivia”) y Guayana, permanecerán en el estadio de ventaja demográfica hasta la mitad de este siglo (CEPAL, 2016a).
5. A menos que se especifique lo contrario, los cálculos sobre pobreza se basan en datos comparables y en umbrales de pobreza internacionales, los cuales pueden ser distintos de las estadísticas oficiales notificadas por los gobiernos y las oficinas nacionales de estadística. Dichas diferencias no deben interpretarse en absoluto como una afirmación de superioridad metodológica, ya que ambas bases de datos cumplen con los mismos importantes objetivos: lograr la comparabilidad regional y la mejor representación posible de las circunstancias de los países individuales. La medida de bienestar agregada utilizada para medir la pobreza en este informe es el ingreso total familiar per cápita. Desde octubre de 2015, el indicador básico del Banco Mundial para medir la pobreza extrema a escala mundial es el porcentaje de personas que viven con menos de 1,90 USD en paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2011. Sin embargo, el nivel de desarrollo económico de la región ALC ha llevado a los analistas a utilizar umbrales de pobreza más altos: 2,50 USD por día (pobreza extrema) y 4,00 USD por día (pobreza general). Estos umbrales se basan en ingresos agregados ajustados por la PPA de 2005. Para medir la clase media y las personas vulnerables, este informe se basa en el trabajo de Ferreira et al. (2012), que define a las clases económicas según el concepto de seguridad económica: las personas vulnerables, con ingresos de entre 4,00 y 10,00 USD por día; y la clase media, con ingresos de entre 10,00 y 50,00 USD por día (PPA 2005). Los grupos vulnerables son aquellos con una probabilidad más alta de caer en la pobreza en un año dado. Las cifras comparables a escala internacional utilizadas en este informe se basan en los esfuerzos de armonización de datos regionales conocidos como SEDLAC y LABLAC, resultado del trabajo conjunto del Banco Mundial y del centro de estudios CEDLAS de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina. A menos que se especifique lo contrario, los indicadores para ALC se han calculado utilizando datos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú y Uruguay (ALC-17).
6. Aunque el análisis no incluye la dimensión racial/étnica, esta constituye otro aspecto importante de la discriminación y la desigualdad en ALC. El pasado esclavista y colonial todavía pesa sobre las oportunidades de crecimiento.
7. Las tasas de pobreza son más altas en las áreas rurales que en las urbanas. Aunque la pobreza rural se redujo en un porcentaje similar a la pobreza urbana durante el período más reciente, la amplia brecha de pobreza que afecta a las áreas rurales permaneció sin cambios. Los motivos son numerosos: la productividad es menor en las áreas rurales; el empleo rural se caracteriza por salarios más bajos; la existencia de menores opciones para que las mujeres consigan un empleo remunerado; la existencia niveles más bajos de educación formal e instituciones laborales más débiles (como demuestra la escasa cobertura de los sistemas de protección social, el considerable incumplimiento de las normas del salario mínimo y el alto grado de informalidad laboral).



8. Estimaciones de la OCDE y el Banco Mundial según datos de SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para la media de ALC-17 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú y Uruguay).
9. Las tasas de desempleo tienden a ser menores en las áreas rurales que en las zonas urbanas porque el excedente de mano de obra rural suele alimentar los flujos migratorios a las ciudades. Este excedente se absorbe en trabajos mal pagados y con una menor cobertura de protección social, en lugar de mostrarse abiertamente como desempleo. Además, la posibilidad de obtener un empleo remunerado varía según el ciclo agrícola, lo que implica una mayor inactividad laboral en períodos en que se registra una débil demanda de empleo.
10. Según los datos del Latinobarómetro (2015), el 40% de los entrevistados creían que las mujeres debían trabajar solo en la circunstancia de que sus parejas no ganaran lo suficiente. El Latinobarómetro es una encuesta anual de opinión pública que realiza 20 000 entrevistas en 18 países de América Latina, que representan más de 600 millones de habitantes.
11. Dentro de la Agenda para el Desarrollo Sostenible hasta 2030, el objetivo núm. 8 establece “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Este objetivo menciona a la juventud en dos metas propuestas: i) para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; y ii) para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación. Además, en la Reunión Ministerial de Trabajo y Empleo del G20 celebrada en 2015 se adoptó por primera vez un objetivo cuantitativo para reducir la proporción de jóvenes con mayor riesgo de quedarse de forma permanente fuera del mercado laboral en un 15% para el año 2015. Atendiendo a las circunstancias nacionales, se propuso centrarse en los jóvenes con bajo nivel educativo que no trabajan, no estudian o no reciben formación ni capacitación (sobre todo de economías desarrolladas) o que están empleados en el sector informal (sobre todo de economías emergentes).
12. No debería obviarse el alto costo de oportunidad futuro de esta situación para las mujeres; su situación las convierte en dependientes de terceras personas e impide su entrada en el mercado laboral. Los hombres jóvenes que abandonan el sistema educativo no pagan el mismo precio; ellos son capaces de compensar su falta de educación formal mediante la acumulación de una mayor experiencia de trabajo que resulta muy apreciada en el mercado laboral (Rico y Trucco, 2014).
13. Cada barra denota la proporción de quienes se mueven entre el estado inicial *i* (en este caso, la escuela) hacia el estado final del mercado laboral *j* (i.e. empleo, inactividad o desempleo).
14. En su definición de empleo en sectores productivos bajos, Gontero y Weller (2015) incluyen a empleados (que no son ni técnicos ni profesionales) en una microempresa (con menos de cinco empleados); trabajadores independientes sin clasificación (autónomos o trabajadores familiares no remunerados sin cualificación profesional) y trabajadores domésticos.
15. Debido a la limitada comparabilidad de los datos, los trabajadores informales se definen según la base de datos SEDLAC utilizando dos enfoques diferentes. En consonancia con investigaciones previas, el capítulo utiliza la definición legal como “aquellos trabajadores asalariados que no están afiliados al sistema de seguridad social (no pagan cuotas) y aquellos que trabajan por su cuenta (autónomos) cuyas empresas no están registradas legalmente” (Jutting y de Laiglesia, 2009). Esta información solo está disponible para un subgrupo de los países de la base de datos SEDLAC. Los resultados sobre tasas de informalidad son similares cuando se utiliza la definición productiva de la base de datos SEDLAC, que define la informalidad en términos de los trabajadores que son autónomos (excluyendo aquellos con titulaciones terciarias) y aquellos que trabajan para empresas que emplean a menos de cinco trabajadores.
16. Esta encuesta utiliza una muestra de estudiantes de centros de enseñanza media y secundaria (entre 13 y 17 años de edad) obtenida mediante un proceso de muestreo estandarizado, una metodología común y módulos con preguntas estandarizadas que facilitan la comparación entre países.
17. El voto es obligatorio en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, el Perú y Uruguay.
18. En términos generales, los datos sobre el papel de las mujeres en las pandillas se limita a los resultados de algunos estudios de caso. Salvo algunas excepciones, las mujeres no desempeñan en las pandillas las mismas funciones que los hombres. Las mujeres involucradas en pandillas normalmente asumen roles tradicionales de género tales como la provisión de alimento, coartadas y protección, el ocultamiento de armas y la curación de heridas. No se las suele consultar a la hora de tomar decisiones, normalmente la infidelidad es motivo de castigo y se las obliga a escoger pareja dentro de la pandilla. En ocasiones adoptan un rol de sumisión sexual

en un contexto donde, a menudo, los miembros masculinos no buscan relaciones estables con mujeres o lo hacen fuera de la pandilla (Lacayo, 2015).. Sin embargo, los pocos casos de estudio relevantes muestran de forma concluyente cómo la desigualdad de género se amplifica dentro de las pandillas, apuntando a la necesidad de abordar el tema de la violencia sexual contra las mujeres, principalmente adolescentes, que se ven involucradas en ellas.

19. Por ejemplo, la Ley 25273 promulgada en Argentina estableció un sistema de faltas de asistencia justificadas para las estudiantes embarazadas; en Brasil, desde 1975, la Ley Federal 6202 establece un régimen especial para las estudiantes embarazadas que compensa sus faltas de asistencia con deberes escolares; en Ecuador, la Constitución de 2008 y la Ley 100 (el Código del Niño y del Adolescente), garantiza a las mujeres embarazadas y madres lactantes el derecho a la no discriminación en el ámbito educativo, social y laboral.
20. Según estos modelos, los miembros de la comunidad, a menudo mujeres pobres, reciben un subsidio por hijo para transformar sus espacios en centros de cuidado infantil.
21. Estos protocolos incorporan los derechos de los niños y los adolescentes, y protegen los intereses de los menores de 18 años.

## Referencias

- Anand, S. y K. Hanson (1997), "Disability-adjusted life years: A critical perspective", *Journal of Health Economics*, vol. 16, núm. 6, Elsevier, Amsterdam.
- Baldwin, W. et al. (2013), "Noncommunicable diseases and youth: A critical window of opportunity for Latin America and the Caribbean", *Policy Brief*, junio, Population Reference Bureau, Washington, DC, disponible en [www.prb.org/pdf13/noncommunicable-diseases-latin-america-youth-policybrief.pdf](http://www.prb.org/pdf13/noncommunicable-diseases-latin-america-youth-policybrief.pdf).
- Banco Mundial (2016), "A slowdown in social gains", *Brief*, núm. 105750, Poverty and Inequality Monitoring: Latin America and the Caribbean, Banco Mundial, Washington, DC, disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2016/04/26211205/slowdown-social-gains>.
- Banco Mundial (2013), *Inclusion Matters: The Foundation of Shared Prosperity*, Departamento de Desarrollo Social, Washington, DC.
- Bassi, M. y S. Galiani (2009), "Labor market insertion of young adults in Chile" (folleto), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bloom, D.E., D. Canning y J. Sevilla (2003), "The demographic dividend: A new perspective on the economic consequences of population change", *Population Matters Monograph*, núm. MR-1274, RAND Corporation, Santa Mónica.
- Bosch, M. y W.F. Maloney (2010), "Comparative analysis of labor market dynamics using Markov processes: An application to informality", *Labour Economics*, vol. 17, núm.4, pp. 621-631. DOI:10.1016/j.labeco.2010.01.005.
- Bradshaw, C.P., L. M. O'Brennan y C.A. McNeely (2008), "Core competencies and the prevention of school failure and early school leaving", *New Directions for Child and Adolescent Development*, vol. 2008, núm. 122, Wiley.
- Carcillo, S., et al. (2015), "NEET youth in the aftermath of the crisis: Challenges and policies", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 164, Publicaciones de la OCDE, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5js6363503f6-en>.
- Carvalho, L. y R. Soares (2013), "Living on the edge: Youth entry, career and exit in drug-selling gangs", *IZA Discussion Paper*, núm. 7189, Instituto para el Estudio del Trabajo, Bonn, Alemania.
- CEPAL (2016a), *Panorama Social de América Latina 2015 [Social Panorama of Latin America 2015]*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- CEPAL (2016b), "Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe", Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. LC.L/4056 Rev.1 ["Inclusive Social Development. A new generation of policies to overcome poverty and reduce inequality in Latin America and the Caribbean"], Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- CEPAL (2014), *Panorama Social de América Latina 2014 [Social Panorama of Latin America 2014]*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina 2009 [Social Panorama of Latin America 2009]*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- CEPAL/OIJ (2008), *Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica. Un Modelo para Armar (LC/G.2391) [Youth and Social Cohesion in Latin America. A Model Kit]*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Cruces, G., A. Ham y M. Viollaz (2012), "Scarring effects of youth unemployment and informality: Evidence from Argentina and Brazil", *CEDLAS Working Paper*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
- Cruz, J.M. (2004), "Maras y pandillas en Centroamérica: Pandillas y capital social", UCA Editores, volumen IV, San Salvador; y Briceño y Zuñiga, en Posas, M. (2009), "Delincuencia, inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Honduras, [Maras and Gangs in Central America: Gangs and Social Capital], *Cuadernos de Desarrollo Humano* núm. 4, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Honduras.
- Cunningham, W. y J. Bustos (2011), "Youth employment transitions in Latin America", *Policy Research Working Paper*, núm. 5521, Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial, Infancia y Juventud, Washington, DC.
- da Silva, J. et al. (2009), "Illicit drug use in seven Latin American countries: Critical perspectives of families and familiars", *Rev. Latino-Am. Enfermagem*, vol.17, número especial, disponible en <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-11692009000700002>.

- De Hoyos, R., R. Halsey y M. Székely (2016), *Out of School and Out of Work: Risk and Opportunities for Latin America's Ninis*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Espejo, A. y E. Espíndola (2015), "The master key to the social inclusion of young people: Education and employment", en Trucco, D. y H. Ullmann (eds.), *Youth: Realities and Challenges for Achieving Development with Equality*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Ferreira, F. et al. (2012), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Banco Mundial, Washington, DC.
- FLACSO/IDEA Internacional (2013), *Youth and Political Participation in Latin America. Current State and Challenges*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Santiago, Chile.
- Furlong, A. (2006), "Not a very NEET solution: Representing problematic labour market transitions among early school-leavers", *Work, Employment and Society*, vol. 20/3, British Sociological Association, Belmont, Reino Unido, pp. 553-569.
- Gasparini, L.C. y M. Marchionni (2015), *Bridging Gender Gaps? The Rise and Deceleration of Female Labor Force Participation in Latin America*, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- 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* ["Do you study or work? The long road to economic independence of young people in Latin America"], Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Jütting, J. y J.R. de Laiglesia (2009), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Centro de Desarrollo de la OCDE, Publicaciones de la OCDE, París, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059245-en>.
- Krauskopf, D. (2002), "Juventud en riesgo y violencia. Seminario permanente sobre violencia" ["Youth at risk and violence: Permanent seminar on violence"], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El Salvador, Argentina.
- Krauskopf, D. (2000), "El desarrollo psicológico del adolescente" ["Adolescent Psychological Development"], en H. Montenegro y H. Guajardo (eds.), *Psiquiatría del Niño y el Adolescente*, Asociación Española de Psiquiatría del Niño y el Adolescente, La Coruña, España.
- Lacayo, N. (2015), "Inclusión social juvenil en contextos de violencia. Estudio de caso Nicaragua" ["Youth Social Inclusion in Contexts of Violence"], no publicado.
- La Porta, R. y A. Shleifer (2008), "The unofficial economy and economic development", *Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program*, vol. 39, núm. 2 (otoño), The Brookings Institution, pp. 275-363.
- Maddaleno, M., P. Morello y F. Infante-Espínola (2003), "Salud y desarrollo de adolescentes y jóvenes en Latinoamérica y el Caribe: desafíos para la próxima década" ["Health and development of adolescents and youth in Latin America and the Caribbean: Challenges for the next decade"], *Salud Pública de México*, vol. 45, Cuernavaca, Mexico.
- Maldonado Valera, C. (2015), "Political participation, commitment to democracy and priority issues for young people in Latin America, 2000-13", en Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) *Youth: Realities and Challenges for Achieving Development with Equality*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Maloney, W.F. (2004), "Informality revisited", *World Development*, vol. 32/7, Elsevier, Amsterdam, pp. 1159-1178.
- Naciones Unidas (2014), *Mental Health Matters: Social Inclusion of Youth with Mental Health Conditions*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, disponible en [www.un.org/esa/socdev/documents/youth/youth-mental-health.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/youth-mental-health.pdf).
- OCDE (2016a), *OECD Employment Outlook 2016*, Publicaciones de la OCDE, París, disponible en [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en).
- OCDE (2016b), *Igualdad de Género en la Alianza del Pacífico: Promover el Empoderamiento Económico de la Mujer*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263970-es>.
- OCDE (2015a), *OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability*, Publicaciones de la OCDE, París, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234178-en>.
- OCDE (2015b), *OECD Employment Outlook 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, disponible en [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en).

- OCDE (2015c), *Estudio Multidimensional del Perú: Volumen 1, Evaluación Inicial*, [Multi-Dimensional Review of Peru: Volume 1, Initial Assessment], serie Caminos de Desarrollo, Publicaciones de la OCDE, París, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-es>.
- OCDE (2014a), *Investing in Youth: Brazil*, Publicaciones de la OCDE, París, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208988-en>.
- OCDE (2014b), *Social Cohesion Policy Review of Viet Nam*, Centro de Estudios de Desarrollo, Publicaciones de la OCDE, París, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196155-en>.
- OCDE (2013), “OECD action plan for youth – giving youth a better start in the labour market”, presención en la reunión del Consejo de Ministros de la OCDE, París, 29-30 de mayo.
- OCDE/BID/CIAT (2016), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Publicaciones de la OCDE, París, disponible en [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_lat-2016-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat-2016-en-fr).
- OEA (2012), “Estado del arte sobre empleo juvenil en América Latina y Europa” [“State of the art on youth employment in Latin America and Europe”], presentación en la reunión intersectorial de intercambio y programación “Employment of Young People. Innovative Strategies to Facilitate the Transition from School to Work”, Washington, DC.
- OIT (2013), *Global Employment Trends for Youth 2013: A Generation at Risk*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.
- OMS (2010), “Global school-based student health survey 2010”, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, disponible en <http://www.who.int/chp/gshs/en>. (consultado el 20 de mayo de 2016).
- Quintini, G. y S. Martin (2007), “Same but different: School-to-work transitions in emerging and advanced economies”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 154, Publicaciones de la OCDE, París, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/Sjzbb2t1rcwc-en>.
- Parker, R.N. y K. Auerhahn (1998), “Alcohol, drugs, and violence”, *Annual Review of Sociology*, vol. 24.
- Patel, V. et al. (2007), “Mental health of young people: A global public-health challenge”, *The Lancet*, vol. 369/9569, Londres, Nueva York, Beijing, pp. 1302-1313.
- Pavez, M.I. (2014), “Los derechos de la infancia en la era de Internet. América Latina y las nuevas tecnologías” [“The rights of children in the Internet age: Latin America and New Technologies”], serie *Políticas Sociales*, núm. 210 (LC/L.3894), Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Perea Restrepo, C. (2014), “La muerte próxima. Vida y dominación en Río de Janeiro y Medellín” [The Next Death: Life and Domination in Rio de Janeiro and Medellin], *Análisis Político*, vol. 27/80, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, pp. 3-25.
- Perea Restrepo, C. (2008), “¿Qué nos une? Jóvenes, cultura y ciudadanía”, La Carreta, Medellín. [“What unifies us? Youth, culture and citizenship”], en *Social Panorama for Latin America 2014*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- PNUD (2016), *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean Multidimensional Progress: Well-being Beyond Income*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago, Chile.
- PNUD (2013), *Human Development Report for Latin America 2013-2014 – Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, noviembre.
- PNUD (2012), *Human Development in Chile 2012 – Subjective Well-being: The Challenges of Rethinking Development*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago, Chile.
- Rico, M.N. y D. Trucco (2014), “Adolescentes: Derecho a la educación y al bienestar futuro”, [“Teens: The right to Education and the Future Welfare”], serie *Políticas Sociales*, núm.190 (LC/L.3791), Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, disponible en [http://www.unicef.org/lac/Adolescentes\\_derecho\\_educacion\\_bienestar\\_futuro.pdf](http://www.unicef.org/lac/Adolescentes_derecho_educacion_bienestar_futuro.pdf).
- Rodríguez V.J. (2014), “La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina: Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010” [“Reproduction in adolescence and inequality in Latin America: Introduction to demographic analysis, with emphasis on the use of census microdata from the 2010 round”], *Projects Document* (LC/W.605), Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Rodríguez V.J. (2008), *Reproducción adolescente y desigualdades en América Latina y el Caribe: Un llamado a la reflexión y a la acción*. [Adolescent Reproductive and Inequalities in Latin America and The Caribbean: A Call to Reflection and Action], Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

- Rosero-Bixby, L. y A. Robles (2008), “Los dividendos demográficos y la economía del ciclo vital en Costa Rica”, *Papeles de Población*, vol. 55, pp. 9-34.
- Rossel, C. (2013), “Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina” [“Age welfare imbalance: The place of children in social protection in Latin America”], serie *Políticas Sociales*, núm. 176 (LC/L.3574), Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Soto, H y D. Trucco (2015), “Inclusion and contexts of violence”, en D. Trucco y H. Ullmann (eds.), *Youth: Realities and Challenges for Achieving Development with Equality*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Telefónica (2014), “Telefónica global millennial survey – Today’s young adults: the leaders of tomorrow”, disponible en <http://survey.telefonica.com/portfolio/global-results-presentation/> (consultado el 20 de mayo de 2016).
- Trucco, D. y H. Ullmann (2015), *Youth: Realities and Challenges for Achieving Development with Equality*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Ullmann, H. (2015), “Health and young people in Latin America and the Caribbean”, en Trucco, D. y H. Ullmann (eds.), *Youth: Realities and Challenges for Achieving Development with Equality*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- UNICEF (2012), *Progress for Children – A Report Card on Adolescence*, núm. 10, UNICEF, Nueva York, disponible en [http://www.unicef.org/publications/index\\_62280.html](http://www.unicef.org/publications/index_62280.html).
- UNODC (2014), *Global Study on Homicide 2013: Trends, Contexts, Data*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena.
- Weller, J. (2007), “Youth employment: Characteristics, tensions and challenges”, *Revista de la CEPAL*, vol. 92, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, pp. 61-82.
- Wong, L.R. y J.A. Carvalho (2006), “O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas” [“The rapid process of population ageing in Brazil: Serious Challenges for Public Policy”]. *Rebep*, vol. 23/1, Associação Brasileira de Estudos Populacionais, San Pablo, Brasil.



## Capítulo 4

# Educación, competencias y juventud en América Latina y el Caribe

Las competencias son esenciales para que los jóvenes puedan completar el proceso de transición a la vida adulta, contribuir a economías basadas en el conocimiento y participar en sociedad. Al mismo tiempo, las habilidades sociales y cognitivas permiten a los individuos contribuir al crecimiento y desarrollo de sus países. Las escuelas y las universidades son parte de las principales fuentes de formación y adquisición de capacidades de los jóvenes. Por ello, este capítulo analiza el nivel educativo y las competencias de los jóvenes de América Latina y Caribe (ALC) a través de un rico estudio estadístico, al tiempo que describe su desempeño y evolución en lectura, matemáticas, ciencias y tecnología de los últimos diez años. Además, el capítulo describe los principales resultados de los programas de formación laboral para jóvenes, cuyo objetivo es brindar a quienes abandonan prematuramente la escuela competencias que les permitan participar en actividades productivas. Por último, se esbozan una serie de objetivos y recomendaciones para mejorar la educación y formación de los jóvenes latinoamericanos.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.



## Introducción

La educación y las competencias son ampliamente reconocidas como elementos clave para apoyar el desarrollo inclusivo y facilitar la participación de los individuos en el mercado laboral. La mejora de la educación conduce al crecimiento económico, a la inclusión social y a una mayor igualdad. Las competencias están estrechamente relacionadas con el acceso a una educación de buena calidad, pero van mucho más allá: son “el conjunto de conocimientos, atributos y capacidades que pueden aprenderse y permiten a los individuos llevar a cabo con éxito y en forma consistente una actividad o tarea, y que pueden desarrollarse y ampliarse a través del aprendizaje” (OCDE, 2012). Por ello, el Capítulo 4 se centra en las competencias como el elemento clave para la participación laboral y como un factor determinante de los resultados del mercado de trabajo durante el ciclo de vida. En la mayoría de los casos, dadas las limitaciones a la hora de medir las competencias en América Latina y el Caribe (ALC), el análisis se centra en el sistema educativo.

Pese a la gran expansión de la educación en ALC durante las dos últimas décadas, todavía subsisten desafíos notables, en su mayor parte relacionados con la finalización, la calidad, la pertinencia con respecto a las demandas de los mercados laborales y el financiamiento, en comparación con los países de la OCDE (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Estas deficiencias afectan en especial a aquellos que proceden de sectores socioeconómicos desfavorecidos, a los habitantes de áreas rurales y a las mujeres. Como se apuntó en el Capítulo 2, los jóvenes de ALC tienen problemas para acceder a los mercados de trabajo en parte debido a sus bajos niveles de competencias. Su bajo desempeño está ligado a los muchos desafíos de los sistemas educativos de la región, sobre todo en lo que concierne a la transición de la escuela al trabajo.

En las últimas décadas la región ha experimentado una notable expansión de la escolarización primaria y, en menor medida, secundaria. Sin embargo, la tasa de participación de la educación preprimaria es aún muy baja –igual al 66% en 2012 frente al 83% en la OCDE–. Esto es particularmente relevante, ya que la educación preprimaria tiene un impacto a largo plazo en el desempeño estudiantil: el rendimiento en la escuela secundaria mejora el equivalente de casi un año escolar completo entre aquellos que han cursado educación preescolar (OECD/CAF/ECLAC, 2014). Esta última beneficia en especial a los estudiantes de hogares desfavorecidos ya que les permite “alcanzar”, al menos en parte, a sus pares.

El mayor desafío en términos de educación y competencias de la región sigue siendo cerrar las brechas de desigualdad en varias dimensiones de la formación y habilidades de la población. En especial las relacionadas con el acceso y la calidad de la educación. Los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes y de la escuela influyen poderosamente en el acceso a la educación, el desempeño y la finalización. Solo el 56% de los estudiantes del quintil de ingresos más bajo cursan educación secundaria y solo el 9% prosigue con la terciaria, frente a un 87% y un 46%, respectivamente, de estudiantes del quintil de ingresos más elevados (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Además, casi el 30% de la variación del desempeño de los estudiantes secundarios se explica por factores socioeconómicos, frente a un promedio del 26% en los países de la OCDE. Las diferencias relacionadas con el género y la ubicación geográfica también son relevantes.

Las competencias de los jóvenes se desarrollan ampliamente en los primeros estadios de la vida: lo que sucede en el ciclo educativo antes de los 15 años es clave. Dicho esto, este capítulo se centra en la reciente evolución de la educación y las competencias de jóvenes de entre 15 y 29 años. Presta especial atención a los desafíos en la educación superior, tanto en la formación universitaria como en la educación y formación técnica y profesional (EFTP). Y analiza de qué modo estos niveles de competencias determinan la participación de los jóvenes en el mercado laboral.

El capítulo está estructurado en dos partes. La primera describe las tendencias y desafíos recientes en materia de educación y competencias para jóvenes de 15 a 29 años en la región. Se apoya en los resultados y recomendaciones de *Perspectivas económicas de América Latina 2015*, edición centrada en los desafíos que afronta el sistema educativo general, especialmente la educación primaria y la secundaria, y en las competencias de los estudiantes de 15 años. La segunda parte revisa los principales resultados de los programas de formación laboral para jóvenes, una de las principales respuestas de la región para proporcionar a los jóvenes sin educación secundaria competencias que les permitan participar en los mercados laborales. Estos programas son cruciales para apoyar a aquellos que hoy necesitan un empleo adecuado, pero se han quedado al margen del sistema educativo. Dicho esto, reforzar la educación general y los sistemas de formación en la región es fundamental para superar los desafíos a medio y largo plazo, y para dotar a la población de las competencias necesarias para participar en los mercados de trabajo.

### Panorama de la educación de los jóvenes latinoamericanos

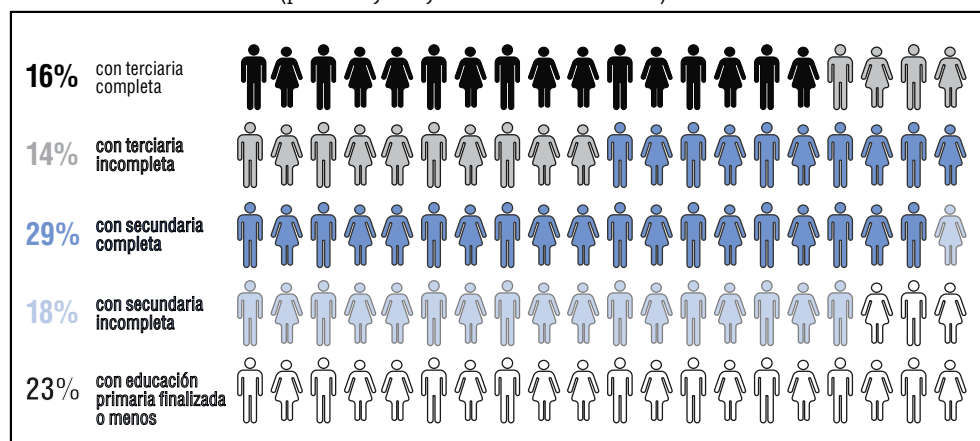
Disponer de una mano de obra más cualificada, que incluya trabajadores con al menos cierta experiencia terciaria –tanto educación universitaria como post-secundaria técnica y profesional– es un factor clave para fomentar el desarrollo económico y social sostenible en ALC. Por otra parte, la educación superior de calidad confiere a los jóvenes herramientas para poder integrarse mejor en la vida productiva, política y social de sus países.

#### Más del 70% de los jóvenes no están suficientemente calificados para acceder a empleos de buena calidad

Son demasiados los jóvenes que abandonan la enseñanza formal prematuramente o sin haber adquirido las competencias adecuadas. Solo el 30% de los jóvenes de 25 a 29 años fue a la universidad o a una escuela técnica o profesional, y se considera calificado según las definiciones clásicas de la literatura (Gasparini et al., 2011; Aedo y Walker, 2012; De la Torre, Levy Yeyati y Pienknagura, 2013). Además, solo el 59% de los jóvenes de la región ha completado la educación secundaria (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1. Jóvenes por máximo nivel educativo alcanzado, América Latina y el Caribe, 2014

(porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años)



Nota: La composición de géneros no está representada con exactitud en el gráfico.

Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Más de 43 millones de latinoamericanos de entre 15 y 29 años de edad –el 31% de la población juvenil de la región– no han completado la escuela secundaria y no están inscripto para continuarla (Recuadro 4.1). Esto conmina a abordar dos áreas de acción. En primer lugar, las políticas públicas deben abordar el problema actual y equipar a estos individuos con las competencias y los recursos necesarios para participar plenamente en el mercado laboral y la vida política y social de su país. En segundo lugar, los gobiernos deben diseñar estrategias para mejorar la educación de las generaciones futuras.

**Cuadro 4.1. Jóvenes que abandonaron la escuela sin completar estudios de nivel secundario (entre 15 y 29 años), 2014**

País	Número de Jóvenes	Proporción
Brasil	13 871 335	28
Honduras	12 858 300	42
Colombia	3 014 028	26
El Salvador	2 762 432	54
Argentina	1 654 149	25
Guatemala	1 432 290	59
Panamá	1 321 225	19
Ecuador	1 159 725	28
Perú	806 024	44
Bolivia	757 821	28
República Dominicana	756 999	27
Paraguay	616 897	32
México	560 874	41
Chile	548 896	13
Costa Rica	381 314	30
Uruguay	349 852	46
Nicaragua	292 989	32
Total ALC 17	43 145 150	31

Nota: Las cifras para Argentina solo son representativas de los centros urbanos de más de 100 000 habitantes. Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

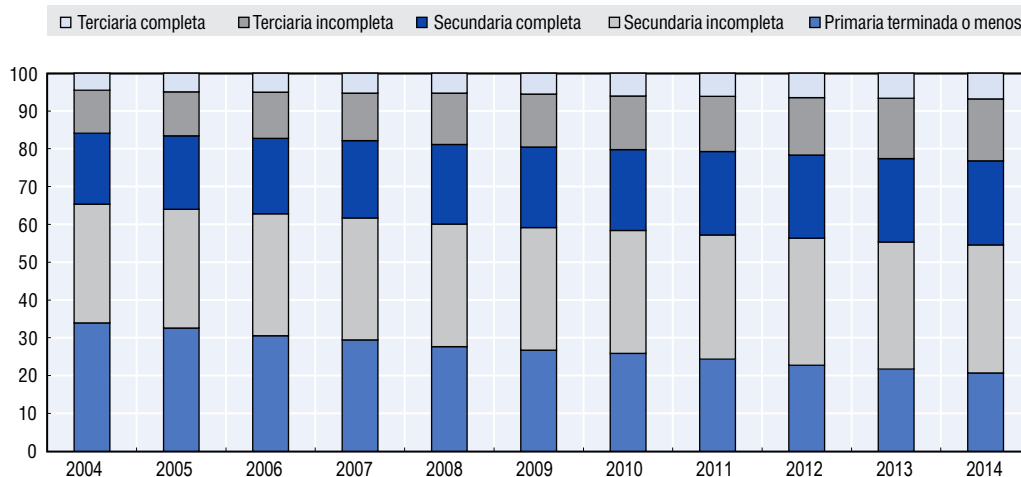
### Los jóvenes latinoamericanos de hoy en día están mejor educados que las generaciones anteriores

El nivel educativo en ALC ha aumentado durante la última década (2004-14). En diez años, el porcentaje de población de 15 a 64 años que solo ha terminado la educación primaria o menos ha disminuido desde un 34% hasta un 21% (Gráfico 4.2), en beneficio de niveles superiores de educación. De hecho, el porcentaje de población con al menos algo de educación terciaria<sup>1</sup> aumentó de un 16% a un 23% durante esa década. La educación secundaria incompleta ha suplantado la primaria completa o menos como subcategoría con el mayor porcentaje de latinoamericanos.

Sin embargo, los países de ALC van rezagados con respecto a los de la OCDE. En promedio, 34% de la población de la OCDE poseía educación terciaria en 2014, un aumento del 7% desde 2005. Más aun, el promedio de población con educación secundaria alta y post-secundaria rondó en torno al 43% durante la última década. (OCDE, 2015a).

Al mismo tiempo, las tasas de finalización siguen siendo bajas: el 16% de la población no ha terminado la educación terciaria, mientras que el 34% ha empezado la educación secundaria pero no la ha finalizado. Puesto que la calidad y el acceso siguen siendo los desafíos más importantes a la hora de continuar con los esfuerzos de expansión de la educación en todos sus niveles, la región necesita políticas públicas para retener a los individuos en el sistema y ayudarlos a finalizar sus estudios.

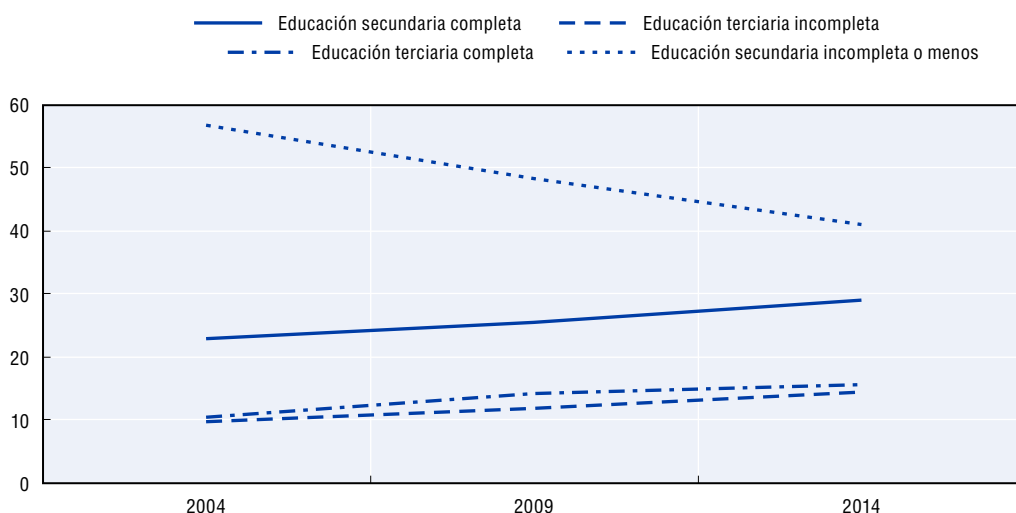
**Gráfico 4.2. Población por máximo nivel de educación alcanzado, América Latina y el Caribe, 2004-2014**  
(porcentaje de personas de 15 a 64 años)



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419420>

El nivel educativo de la juventud también aumentó durante la última década (Gráfico 4.3). Hoy los jóvenes están mejor educados que los de las generaciones anteriores. Junto a la disminución de la proporción de jóvenes con formación secundaria incompleta, se registró un crecimiento de la proporción de aquellos con secundaria y terciaria completas. Sin embargo, el 41% de la población total de ALC de edades comprendidas entre 25 y 29 años tiene menos que la educación secundaria. En cuanto a las tasas de finalización en materia de educación superior, estas ascendieron desde poco más del 10% hasta el 16% durante la última década, pero este porcentaje todavía es bajo comparado con los estándares de la OCDE.

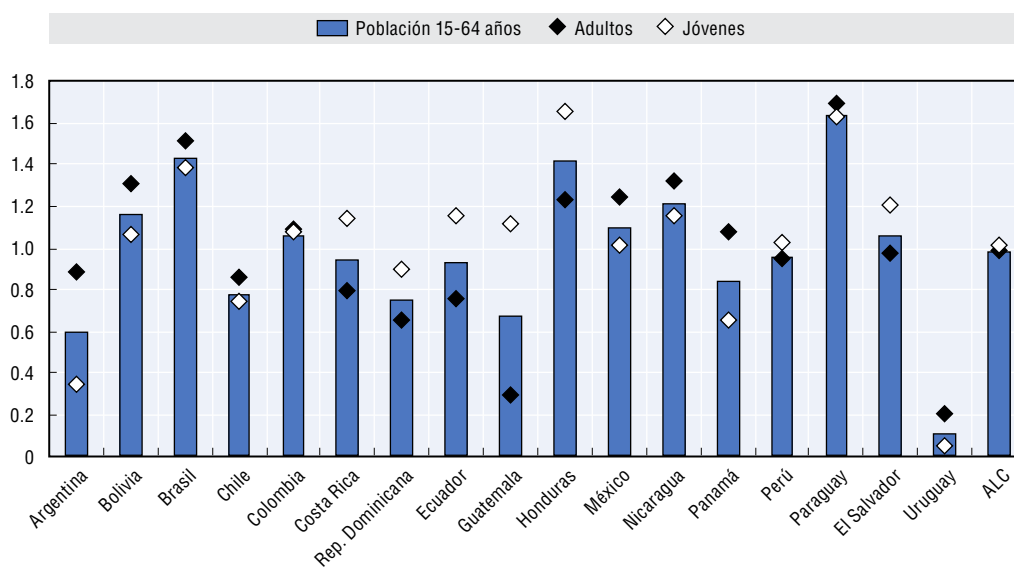
**Gráfico 4.3. Porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años por máximo nivel de educación alcanzado, 2004, 2009, 2014**



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419434>

El promedio de años de educación adquiridos por la población ha aumentado tanto para los jóvenes como para los adultos en los 17 países de ALC para los cuales hay información disponible (Gráfico 4.4). Países como Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Honduras han sobrepasado por el considerable aumento de años de educación alcanzado por los jóvenes con respecto a los adultos. Paraguay, por su parte, ha logrado un aumento de 1.5 años de educación independientemente de la edad.

Gráfico 4.4. Cambio en el promedio de años de educación de 17 países de América Latina y el Caribe, 2004-2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419440>

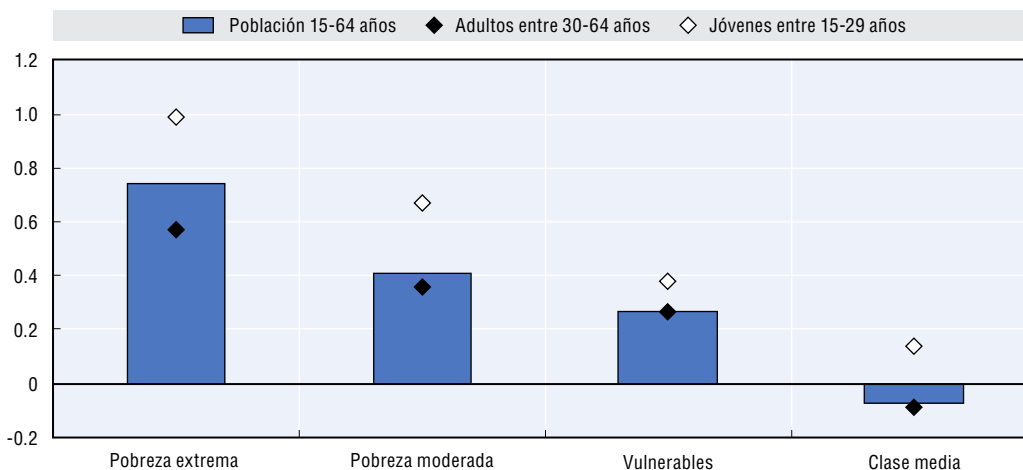
### Las mujeres y aquellos que viven en hogares pobres fueron los más beneficiados por la expansión de la educación

Los jóvenes que viven en hogares pobres fueron los que más se beneficiaron de la expansión de la educación en la región (Gráfico 4.5). Los pobres extremos completaron, en promedio, 5.5 años de educación, los pobres moderados alcanzaron 6.2; los vulnerables, 7.7; y la clase media, 10.8 en 2014. En términos generales, los jóvenes que en 2014 vivían en hogares pobres extremos registran un año más de educación que en 2004, mientras que los provenientes de hogares pobres moderados y vulnerables registran 0.6 y 0.4 años adicionales respectivamente. Al mismo tiempo, aun cuando la clase media ha crecido hasta abarcar hogares con niveles de escolarización inferiores, la juventud de la clase media está mejor educada.

Estos avances se deben a una combinación de políticas educativas encaminadas a mejorar el acceso y la calidad de la educación para todos los habitantes de la región, así como también de políticas de protección social dirigidas a aquellos que ocupan los quintiles más bajos en la distribución de ingresos. Una gran proporción de los jóvenes de hoy se benefició de los programas sociales implementados en la década del 2000. De hecho, la juventud actual podría denominarse generación de “Transferencias Monetarias Condicionadas” (TMC). Casi dos décadas después de la introducción de estos programas, los resultados no son tan buenos como se esperaba, pero en términos de competencias, esta generación está mejor educada y posee mejores capacidades que las anteriores. Los TMC han contribuido a reducir la amplia brecha educativa entre aquellos que se ubican en los extremos más altos y más bajos de la distribución de ingresos.

Las mujeres se han beneficiado en mayor medida que los hombres del aumento del promedio de años de educación en la región. El desglose por género muestra que las mujeres están dejando atrás a los varones en los 17 países para los cuales hay datos disponibles. En 2014, las mujeres acumularon, en promedio, más años de educación que los hombres en 12 de los 17 países. La mayor diferencia de géneros se registró en el Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante “Bolivia”), donde las mujeres lograron un promedio de medio año más de educación que los hombres en 2014 con respecto a 2004.

Gráfico 4.5. Cambio en el promedio de años de educación por grupo socioeconómico y grupo de edad, ALC, 2004-2014



Nota: Se entiende por jóvenes a las personas con edades entre los 15 y 29 años y adultos entre los 30 y 64 años. Las clases socioeconómicas se definen utilizando la clasificación del Banco Mundial: “Pobreza extrema” = jóvenes pertenecientes a hogares con ingresos per cápita diarios inferiores a 2,50 USD. “Pobreza moderada” = jóvenes pertenecientes a hogares con ingresos per cápita diarios de entre 2,50 y 4,00 USD. “Vulnerables” = individuos con ingresos per cápita diarios de entre 4,00 y 10,00 USD. “Clase media” = jóvenes pertenecientes a hogares con ingresos per cápita diarios superiores a 10,00 USD. Umbrales de pobreza e ingresos expresados en USD de 2005 PPA por día (PPA = paridad de poder adquisitivo). Promedio ponderado de América Latina (17 países de la región de ALC): Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia (en lo sucesivo “Bolivia”), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay.

Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419456>

### Un mayor porcentaje de la población tiene educación terciaria

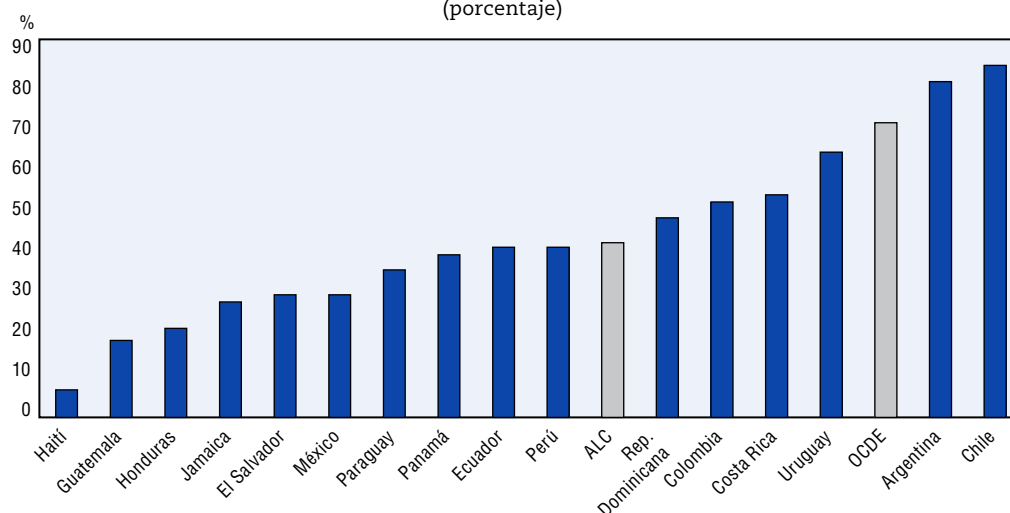
Las tasas de graduación terciaria ilustran la capacidad de un país para suministrar a sus futuros trabajadores conocimientos y competencias especializados. En los países de ALC, los incentivos para obtener un diploma terciario son atractivos –desde ingresos más altos hasta mejores perspectivas laborales–. Ampliar el acceso a la educación terciaria, mejorar su calidad y conectarla con las demandas del mercado de trabajo son condiciones esenciales para avanzar hacia economías basadas en el conocimiento y reducir la desigualdad de ingresos (OCDE, 2015a). Al mismo tiempo, una educación superior de calidad ofrece a los jóvenes herramientas que facilitan su transición hacia la vida adulta.

El acceso a la educación superior en ALC se ha ampliado en las últimas décadas. Entre 2004 y 2014, la tasa de matriculación de educación superior aumentó significativamente –de un 29% a un 44%–. Lo que representa una tasa de crecimiento anual de casi el 4%.

Pese a la importancia de este incremento, la mayoría de los países de ALC siguen teniendo tasas de matriculación bajas en comparación con los países de la OCDE. Solo dos países, Argentina y Chile, los líderes de la región, registran tasas de matrícula en educación terciaria más elevadas –80% y 84%, respectivamente– que la tasa media del

70% de la OCDE (Gráfico 4.6). Ello no necesariamente es un signo de mayor cobertura en ambos países, pues puede ocurrir que los estudiantes permanezcan más tiempo del previsto en la universidad. Las tasas de matrícula en educación terciaria representan a todos los estudiantes matriculados en educación superior independientemente de su edad, y se expresan como porcentaje de la población total correspondiente al grupo de edad de los cinco años que siguen a la enseñanza secundaria. El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica y México van a la zaga, con tasas de cobertura inferiores al 30%.

Gráfico 4.6. Tasa bruta de matrícula, educación terciaria, 16 países de América Latina y el Caribe, circa 2013 (porcentaje)



Nota: La tasa bruta de matrícula se refiere al número de estudiantes matriculados en un determinado nivel de enseñanza, independientemente de la edad, expresado en porcentaje de la población en edad escolar oficial correspondiente al mismo nivel de enseñanza. El año es 2014 excepto para Argentina, Chile, El Salvador, Ecuador, Jamaica, Guatemala, México, OCDE y Panamá (2013), y Paraguay, Perú y Uruguay (2010).

Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO. Tasa bruta de matrícula, terciaria, ambos sexos (porcentaje).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419465>

### La baja finalización de la educación terciaria es un problema importante en América Latina y el Caribe

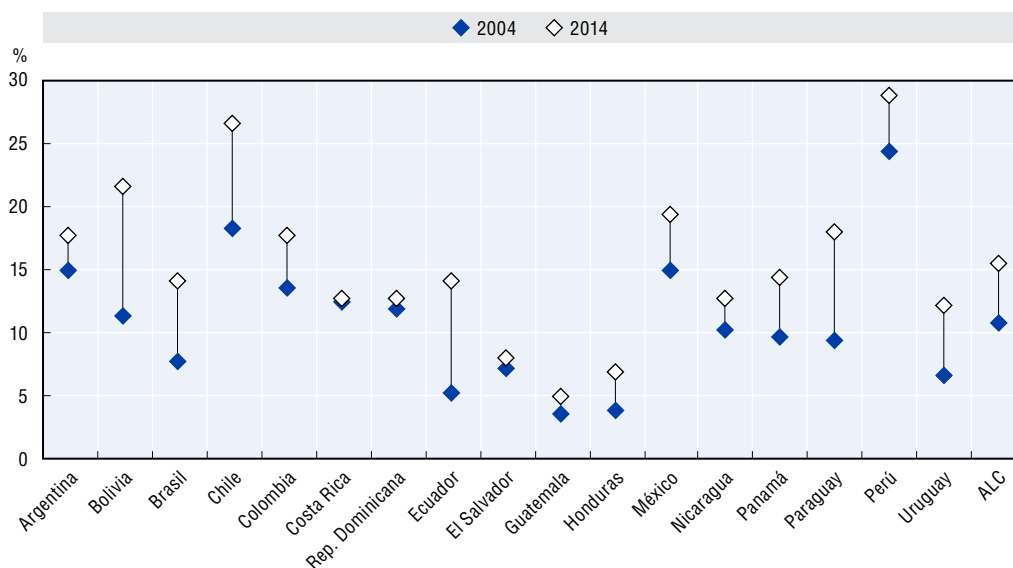
El potencial de la educación superior en ALC sigue sin explotarse. Pese a que la cobertura ha mejorado, las tasas de graduación todavía son bajas y las instituciones de educación superior están afrontando problemas de calidad y adecuación a las demandas del sector privado. Si bien el 41% de la población de entre 15 y 64 años inició estudios superiores en la región, en promedio, solo una 14% llegó a completarlos.

Las tasas de graduación terciaria varían de un país a otro en ALC. Entre 2004 y 2014, el porcentaje de población que completó sus estudios superiores aumentó en 12 de los 17 países para la población de 15 a 64 años y en 17 países para la población de 25 a 29 (Gráfico 4.7). Chile y Ecuador ganaron 3 puntos porcentuales con respecto a la población de 15 a 64 años que culminó los estudios superiores en diez años. Igualmente, estos dos países experimentaron grandes avances en lo que respecta a la finalización de la educación terciaria por parte de jóvenes de 25 a 29 años. Este mismo fenómeno se registró en Bolivia, donde la educación terciaria aumentó 2 puntos porcentuales entre 2004-14, con grandes beneficios para los jóvenes de entre 25 y 29 años.

A pesar de los avances durante la última década, la región está atrasada en materia de educación terciaria con respecto a la mayoría de las economías desarrolladas. En promedio, 39% de los jóvenes de los países de la OCDE se gradúan en programas de educación terciaria de tipo A de primer grado (a menudo llamados “grado”) y 18% en programas de educación terciaria de tipo A de segundo grado (a menudo llamados “máster”). En Australia, Finlandia, Islandia, Nueva Zelanda, Polonia y la Federación Rusa (en adelante “Rusia”), la tasa de graduación de programas de primer grado es igual o superior al 50%, mientras que en Bélgica, Estonia, Grecia, Indonesia y Luxemburgo es del 25% o menos (OCDE, 2014a).

**Gráfico 4.7. Jóvenes con educación terciaria completa, 2004-2014**

(porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años)



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419472>

### Solo una pequeña proporción de alumnos estudia Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (CTIM)

La región lleva retraso en términos de estudiantes científicos. Una media del 39% de los estudiantes de educación terciaria en los países de ALC –desde un 25% en Chile hasta casi la mitad de los estudiantes en Colombia– se centra primordialmente en ciencias sociales, empresariales y derecho (Cuadro 4.2). Con la salvedad de Argentina, las tasas de matrícula en estudios científicos oscilan entre un 2% y un 7% en los países de ALC, frente a un 10% en los de la OCDE. Sin embargo, en economías que privilegian la investigación y la innovación como Alemania, Francia, Irlanda y Reino Unido, entre un 13% y un 18% de los estudiantes de enseñanza terciaria están matriculados en disciplinas científicas.

Las empresas privadas señalan una escasez de ingenieros, técnicos y trabajadores especializados. Esto es particularmente cierto en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Perú, donde las empresas reclaman esas profesiones entre las diez con mayor escasez de talento en 2015 (Grupo Manpower, 2015). Sin embargo, el porcentaje de estudiantes matriculados en ingeniería, producción industrial y construcción es similar al de muchos países de la OCDE, con una media que oscila entre el 8% y el 26%. Aun así, esto no refleja enteramente la situación: el 27% de los



graduados en doctorado en los países de la OCDE estudió ciencias y el 17%, ingeniería, producción industrial y construcción (OCDE, 2015a).

**Cuadro 4.2. Porcentaje de estudiantes matriculados en educación terciaria por tipo de programa en ALC, circa 2013**

	Ingeniería, producción industrial y construcción	Ciencias	Humanidades, artes y educación	Salud y bienestar	Ciencias sociales, empresariales y derecho	Servicios	Agricultura no especificado	Desconocido o
<b>Países ALC</b>								
Argentina	8	10	27	14	35	3	3	n
Brasil	14	6	21	13	41	2	2	n
Chile	19	6	16	22	25	10	2	n
Colombia	23	5	12	8	48	3	2	0
República Dominicana	10	5	18	14	37	2	1	12
Ecuador	12	7	16	13	44	4	3	0
El Salvador	20	2	19	19	39	n	2	0
Honduras	13	5	23	14	40	1	3	0
México	26	6	14	10	41	1	2	0
Panamá	23	7	19	11	35	3	2	n
<b>Países seleccionados de la OCDE</b>								
Francia	9	18	19	10	39	4	n	n
Alemania	17	13	23	19	23	3	1	n
Irlanda	11	17	23	14	23	7	2	2
Israel	23	8	22	7	35	n	n	4
Italia	16	10	21	12	34	4	3	n
Japón	14	2	23	16	27	9	2	7
Corea	25	7	25	14	20	7	1	n
España	16	9	23	13	29	8	1	n
Reino Unido	8	15	24	17	28	2	1	6
<b>Promedio ALC</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>39</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<b>Promedio OCDE</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>31</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>

Nota: Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por la OCDE se entiende sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuentes: OCDE (2014a), Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Instituto de Estadística de la UNESCO, base de datos.

### Hay pocos estudiantes matriculados en programas de educación técnica y profesional en los niveles secundario y terciario

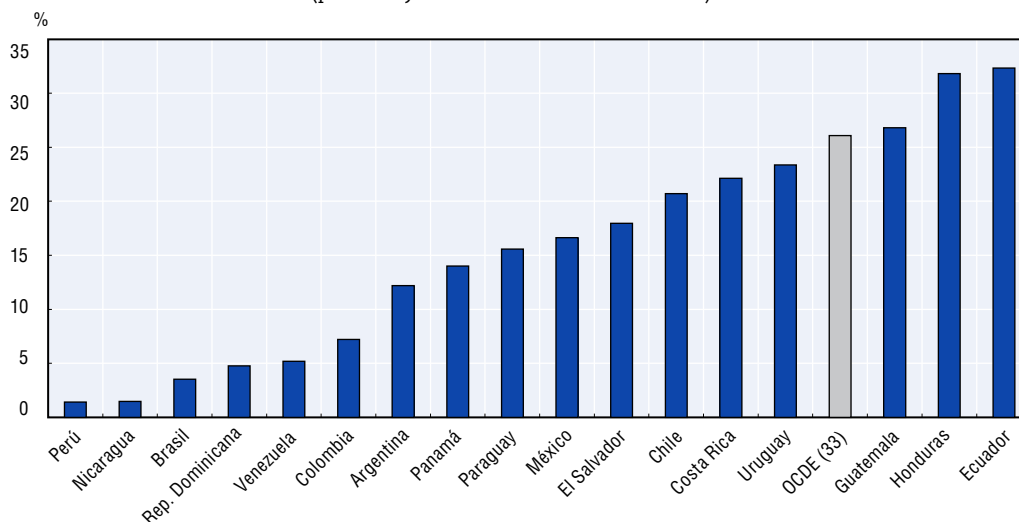
La Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) es esencial para desarrollar una fuerza laboral altamente especializada, con una gama de competencias gestoras, profesionales técnicas y comerciales de nivel medio, y otras de alto nivel asociadas a la educación terciaria (OCDE, 2014c). En países emergentes y menos desarrollados, la EFTP es crecientemente considerada como una herramienta para responder a las necesidades de un mercado laboral en evolución constante que, al mismo tiempo, apoya la cohesión

social. Como tal, es –y así debe juzgarse– un complemento de aquellos programas más académicos, típicamente universitarios. Puesto que la falta de competencias, y como consecuencia la baja productividad, son muchas veces considerados factores que afectan el desarrollo de los países; la inversión en EFTP puede servir como medio para promover la transformación del mercado de trabajo (Eichhorst et al., 2012).

Algunos países de la región cuentan con sectores de EFTP pequeños; mientras que otros tienen sectores de EFTP más desarrollados a nivel secundario, post-secundario o en ambos. La importancia y el peso de las instituciones de la EFTP en la educación secundaria varían enormemente de un país a otro (Gráfico 4.8). En Ecuador y Honduras, casi un tercio de los estudiantes matriculados en la educación secundaria cursan programas de EFTP. Igualmente, en Colombia, un cuarto de los estudiantes de secundaria está matriculado en programas vocacionales y un quinto de los jóvenes costarricenses optó por la rama profesional en secundaria. En Nicaragua y Perú, en cambio, este porcentaje desciende a menos del 1.5%. Debido a la escasa relevancia de la EFTP en la educación de la población en general en los países de ALC, los jóvenes podrían beneficiarse de su expansión. En los países de la OCDE, el 26% de los estudiantes de enseñanza secundaria está matriculado en programas de EFTP –lo que significa 10 puntos porcentuales más que la media de ALC–. Los Países Bajos están a la cabeza con 48% de sus estudiantes secundarios matriculados en programas de EFTP (UNESCO, 2016).

**Gráfico 4.8. Estudiantes en educación secundaria matriculados en programas técnicos o vocacionales, circa 2013**

(porcentaje de estudiantes secundarios)



Nota: Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Rep. Dominicana, Venezuela, (2014) Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay (2013), México, Panamá y Paraguay (2012), Nicaragua (2010) y Bolivia (2003). Fuente: UNESCO (2016) y DiNIECE. Ministerio de Educación (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419489>

Las mujeres se benefician de la EFTP en muchos países de ALC. Más de la mitad de los estudiantes matriculados en EFTP a nivel secundario en la región son mujeres. No obstante, se observa una gran heterogeneidad de un país a otro. En países como República Dominicana o Nicaragua, más del 60% de los estudiantes de EFTP secundaria son mujeres, mientras que, en Chile y Uruguay, las mujeres representan menos de la mitad de las matriculaciones en EFTP (47% y 42%, respectivamente) (UNESCO, 2016).

Como la EFTP mejora las capacidades laborales y prepara a los jóvenes para el mundo laboral, su importancia va más allá de la educación secundaria (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

A nivel terciario, el número de matriculaciones en EFTP en la región ascendió durante los diez últimos años –del 15% al 19% del total de estudiantes matriculados en enseñanza terciaria (UNESCO, 2013a; OCDE/CAF/CEPAL, 2014)–, pero sigue siendo inferior a los estándares de la OCDE. Chile, Colombia y Perú tienen un sector EFTP post-secundario relativamente dinámico, alrededor del 40% de los estudiantes matriculados en educación y formación posterior a la escuela secundaria (Ministerio de Educación de Chile, 2014; McCarthy y Musset, 2016; OCDE, 2016a). La naturaleza y la duración de los programas varían de un país a otro, lo cual hace demasiado difícil su comparación. Además, la calidad es heterogénea: coexisten escuelas de alta calidad, que son respetadas y generan retornos positivos para estudiantes y empleados, con otras de calidad baja. Pese a que la EFTP representa una fuente importante de innovación y experimentación favorable para la educación y la economía en su conjunto, pocos países tienen los suficientes programas y escuelas de calidad como para poder propiciar un cambio.

En ALC, la EFTP contribuye en materia de equidad ya que atiende las necesidades de los distintos segmentos de la población: egresados, estudiantes que buscan formación práctica e adultos que aspiran a mejorar sus competencias profesionales, reorientar sus carreras o volver al trabajo tras un período de ausencia (Quintini y Manfredi, 2009). Los cursos de formación alternativos pueden ofrecer a aquellos que abandonan la educación secundaria y terciaria competencias laborales para mejorar su empleabilidad. La educación técnica y vocacional de alta calidad, especialmente en la educación secundaria, puede ayudar a los descontentos con la educación académica a reincorporarse en el sistema académico y mejorar los niveles de graduación. Además, los programas de educación y formación técnica y profesional de nivel terciario pueden dotar a los individuos no deseosos de educación académica de competencias prácticas que respondan a las necesidades del mercado laboral. Muchos de los programas de EFTP de ALC están especialmente destinados o favorecen a los jóvenes de hogares pobres o desfavorecidos. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia ofrece educación terciaria gratuita. En México, el sistema EFTP brinda oportunidades para aprender en regiones remotas (Kis, Hoeckel y Santiago, 2012).

### La educación técnica y vocacional alternativa se ha extendido en ALC

Los cursos de capacitación técnicos y vocacionales, que brindan a los jóvenes competencias laborales y fomentan el aprendizaje permanente, se han convertido en tanto una alternativa y como complemento a la educación formal. Las instituciones de formación profesional (IFP) en los países de América Latina juegan un papel preeminente en la capacitación de jóvenes, en especial para aquellos que no han terminado la escuela secundaria, y casi todos los países de la región poseen al menos una IFP nacional. De hecho, el 65% de los estudiantes de IFP son generalmente individuos jóvenes.

Los programas para aprendices son uno de los métodos más utilizados para formar a los jóvenes de ALC. Han resultado particularmente eficaces a la hora de impulsar la adquisición de competencias y promover una transición fluida de la escuela al empleo formal (Cuadro 4.3). Además, este tipo de programas revaloriza el papel desempeñado por las empresas en la formación y conduce al reconocimiento de cualificaciones oficiales en el mercado de trabajo.

La mayoría de los beneficiarios de los programas IFP son jóvenes desfavorecidos, en especial desertores de la escuela secundaria provenientes de hogares que ocupan los quintiles más bajos en la distribución de ingresos. Por ejemplo, el 61% de los beneficiarios de SENATI en Perú, el 81% de los beneficiarios de SENA en Colombia y el 84% de los beneficiarios de CONALEP en México pertenecen a los dos quintiles más bajos de la distribución de ingresos (OIT/CINTERFOR, de próxima publicación).

**Cuadro 4.3. Proporción de participantes en programas para aprendices del total de participantes de programas ofrecidos por las IFP, 2015**

IFP y país	Proporción
SENATI Perú	14
SENAC Brasil	13
INFOP Honduras	11
SENA Colombia	9
SENAI Brasil	7
INTECAP Guatemala	5
INADEH Panamá	3
SNPP Paraguay	2
INSAFORP El Salvador	1
SENAR Brasil	1

Fuente: OIT/CINTERFOR (de próxima publicación).

La tasa de participación de las mujeres en programas IFP varía de país en país en ALC. Las mujeres constituyen solo el 40% de los beneficiarios de INTECAP en Guatemala, el 44% de CONALEP en México y el 47% de INFOCAL en Bolivia, siendo claramente más elevado el porcentaje de hombres inscritos en los IFP de dichos países. Ello puede estar relacionado con prejuicios de género en determinadas profesiones, especialmente aquellas basadas en las competencias de las disciplinas CTIM. El limitado acceso de las mujeres a estos programas también puede deberse al entorno cultural (OIT/CINTERFOR, 2016a). Sin embargo, se observa un equilibrio de géneros en instituciones como SENAC en Brasil, INEFOP en Uruguay, DGCFT en México, INSAFORP en El Salvador e INFOP en Honduras. En cambio, en instituciones como SENA en Colombia e INADEH en Panamá hay más mujeres inscritas en los programas de las IFP que hombres, registrándose en ambos países tasas del 56% y 57% del total de los beneficiarios respectivamente.

Los programas para aprendices en ALC sufren de problemas de diseño e implementación que podrían mejorarse. En algunos países son demasiado largos (de dos a cuatro años) y registran elevadas tasas de deserción. En otros países, si bien proponen maneras nuevas y más flexibles de ofrecer capacitación en el puesto de trabajo, resulta difícil para los participantes preservar su empleo una vez terminado el programa ya que las empresas rara vez retienen a los aprendices debido a los costos.

La Red Mundial de Aprendizaje (GAN por sus siglas en inglés), una coalición de empresas cuyo objetivo es incentivar iniciativas empresariales y conectarlas con las competencias y oportunidades de empleo para los jóvenes, más concretamente mediante prácticas, está desplegando esfuerzos para reforzar y desarrollar técnicas de aprendizaje a través de las IFP. En Argentina y Colombia se han implementado ya acuerdos nacionales GAN y en Brasil y México se están poniendo en marcha.

### **La EFTP se enfrenta a desafíos similares en los países latinoamericanos y caribeños, incluida su función primaria de conectar la educación con las demandas del mercado laboral**

Existe poca coordinación entre los programas EFTP y el sistema educativo general. En varios países de la región, como Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia y Perú, la EFTP es ofrecida por el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Formación o el Ministerio de Trabajo y por escuelas, empresas y organizaciones privadas. Las instituciones operan en silos, limitando la capacidad de los estudiantes para avanzar académicamente y a veces lograr títulos superiores. En Costa Rica, por ejemplo, los diplomas técnicos otorgados por el Ministerio de Trabajo y el Instituto Nacional de Formación no están homologados y ninguno está bien conectado con el sistema de educación superior (Álvarez-Galván,

2015). Las competencias adquiridas a través de la EFTP no suelen ser reconocidas por el sistema educativo tradicional; muchos estudiantes se encuentran ante la imposibilidad de acceder a niveles superiores de educación general en razón de sus certificados de EFTP. En Perú, por ejemplo, a los estudiantes que completan una EFTP no formal se los obliga a repetir asignaturas en un curso general posterior (McCarthy y Musset, 2016). Brasil, donde los cursos SENAC son reconocidos por el Ministerio de Educación, es una excepción y un ejemplo para la región.

Algunos pocos países han empezado a implementar Marcos Nacionales de Cualificaciones para armonizar la EFTP con las educaciones secundaria y terciaria tradicional. Tales marcos clasifican las cualificaciones por nivel basándose en los resultados del aprendizaje y las estandarizan con el fin de facilitar la evaluación y comparación de competencias entre los sistemas. ChileValora y el Ministerio de Educación en Chile; INFOTEP y el Ministerio de Educación en la República Dominicana; y SENA y el Ministerio de Educación en Colombia, por ejemplo, han implementado ya estos marcos. Costa Rica, Nicaragua y Ecuador están desarrollando mecanismos similares de coordinación entre la EFTP y los programas de educación general.

Además, varios países han identificado la necesidad de un sistema nacional de EFTP (UNESCO, 2013b, 2015) y de crear instituciones responsables de coordinar la educación técnica y vocacional en sus múltiples niveles. En Argentina, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) supervisa las políticas relacionadas con la educación técnica en los niveles secundario, post-secundario y terciario. El INET coordina políticas dentro del sistema de EFTP y adapta los programas a las necesidades regionales y de productividad (INET, 2016).

En general, los sistemas de EFTP en ALC no están alineados con las demandas del mercado laboral. La conexión entre dichos sistemas y los empleadores es relativamente escasa y se manifiesta a través del bajo nivel de implicación de los empleadores en el desarrollo de políticas EFTP. En realidad, pocos países poseen organismos institucionales donde los empleadores son consultados al respecto. Incluso cuando tales organismos existen, la interacción suele ser fragmentada e insuficiente. Las organizaciones de empleadores interactúan con unos subsistemas y no con otros. SENAI y PRONATEC en Brasil, SENA en Colombia e INADEH en Panamá consultan al sector privado, pero son solo una entre muchas instituciones en esos países que suministran EFTP. También el Ministerio de Educación de Costa Rica y su Instituto Nacional de Formación consultan a las partes interesadas, pero estos esfuerzos parecen insuficientes para lograr que la mezcla de programas EFTP responda mejor a las necesidades del mercado de trabajo (Álvarez-Galván, 2015). Es así que el conjunto existente de cualificaciones EFTP no se actualiza con regularidad a fin de satisfacer las necesidades cambiantes del mercado laboral.

La EFTP tiene problemas de calidad, prestigio y estatus en varios países. Los empleadores y los estudiantes suelen valorarla menos que los sistemas generales de educación. En Colombia, muchos estudiantes de EFTP no fueron admitidos en los programas universitarios, lo cual contribuye a menguar la reputación de los graduados en EFTP con respecto a sus pares universitarios (OCDE/IBRD/BM, 2012). Por otra parte, las cualificaciones de los docentes de la EFTP y la educación general pueden diferir. Colombia, México y Perú, concretamente, han resaltado la necesidad de mejorar los sistemas de control y garantía de calidad (UNESCO, 2015, 2013c; McCarthy y Musset, 2016; OCDE, 2016b).

Además, los programas actuales de EFTP en ALC pueden resaltar la inequidad. Los estudiantes matriculados en EFTP son más susceptibles de provenir de hogares pobres o vulnerables que los estudiantes de la educación general (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Como se ha apuntado anteriormente, aquellos con certificados EFTP afrontan mayores

desafíos a la hora de proseguir con la educación superior. En consecuencia, la EFTP puede perpetuar la desigualdad amplificando las diferencias de oportunidades entre aquellos que poseen estatus socioeconómicos más altos y más bajos. Además, puede amplificar las disparidades de género: muchas de las disciplinas técnicas y mejor pagadas de la EFTP están dominadas por los hombres; las mujeres suelen elegir áreas de estudios conducentes a empleos mal remunerados (UNESCO, 2010). Todo lo anterior exige que se mejoren los programas EFTP en la región para borrar el estigma asociado y contribuir a una educación más igualitaria.

#### **Recuadro 4.1. El aprendizaje en el puesto de trabajo puede ser una herramienta poderosa**

El aprendizaje en el medio laboral juega un papel clave en los programas vocacionales de alta calidad. Es una herramienta eficaz para desarrollar las competencias tanto duras como blandas de los trabajadores, integrar mejor a los estudiantes al mundo laboral, involucrar a los empleadores en la capacitación de sus empleados y conectar el conjunto de programas de formación con las necesidades del empleador. Sin embargo muchas veces se le presta poca atención a este tipo de aprendizaje. Es que a las organizaciones de educación y formación les resulta más fácil trabajar por su cuenta, sin tener que implicar a los empleadores. Y estos últimos muchas veces no reconocen los retornos potenciales del hecho de ofrecer prácticas a los estudiantes.

**Todos los programas vocacionales deberían contener un componente obligatorio de formación en el puesto de trabajo.**

La evidencia de una serie de países sugiere que el hecho de hacer de la formación en el medio laboral un elemento obligatorio de los programas vocacionales es viable y entraña múltiples beneficios. Muchas instituciones tienden a operar en silos, y las del ámbito de la educación y la formación no son ninguna excepción. Llegar hasta los empleadores significa romper esos silos. Significa también superar la resistencia de los docentes de aula a la idea de que los estudiantes pueden aprender en el puesto de trabajo muchas cosas que no pueden aprender fácilmente en la escuela. Las instituciones necesitan, así pues, fuertes incentivos para establecer colaboraciones con empleadores con el fin de incluir en los programas un componente eficiente de formación en el puesto de trabajo. También los empleadores necesitan incentivos. Algunos de ellos creen (a menudo erróneamente) que las prácticas son un costo innecesario que pueden evitar; simplemente, prefieren reclutar graduados en programas vocacionales.

Ante este panorama, convertir las prácticas en materia obligatoria puede cambiar las reglas del juego. Esto significa financiar los programas solo cuando las instituciones de formación desarrollen y mantengan activas las colaboraciones que apoyan las prácticas. Bajo estas condiciones, los proveedores de formación considerarán esencial para su misión la colaboración con los empleadores. Y estos últimos entenderán que, a menos que estén dispuestos a ofrecer prácticas, su fuente de contratación puede cerrarse o contraerse ya que el financiamiento gubernamental puede perfectamente ir a parar a otro sector o región. En estas circunstancias, los empleadores actualmente reacios optarán por proponer prácticas, siempre y cuando valoren los programas de formación.

#### **Ejemplos internacionales**

Llama la atención el hecho de que los países más pobres con infraestructura relativamente escasa (Rumanía) y los mercados laborales débiles (Túnez), los países con escasos antecedentes de participación del empleador en los sistemas vocacionales (Suecia) y los países con elevadas tasas de desempleo juvenil (España) hayan implementado con éxito acuerdos obligatorios para aprendizajes en el puesto de trabajo en algunos de sus programas vocacionales (OCDE, 2014c).

#### Recuadro 4.1. El aprendizaje en el puesto de trabajo puede ser una herramienta poderosa (cont.)

En Rumanía, todos los programas vocacionales de educación secundaria alta y post-secundaria incluyen prácticas con mecanismos de garantía de la calidad (un supervisor del puesto de trabajo, un portafolio del estudiante y un contrato entre la escuela y el empleador) (Musset, 2013). En Túnez, los programas vocacionales del Ministerio de Formación Profesional y Empleo contienen un componente obligatorio de aprendizaje en el puesto de trabajo: en torno al 11% de los estudiantes están matriculados en programas para aprendices, que incluyen un día por semana en el centro de formación y el resto de la semana en el puesto de trabajo. El 89% restante están matriculados en *programmes d'alternance* (una combinación de módulos en la escuela y en el trabajo), en los que la duración de las prácticas varía, pero nunca es inferior a un mes. También en Túnez, en 2011, más de nueve de cada diez estudiantes vocacionales se beneficiaron de algún tipo de contrato por parte de los empleadores. (OCDE, 2015b). En España, en los programas tanto de educación secundaria como post-secundaria, la formación en el medio laboral suele imponerse a través de un módulo obligatorio de tres meses al final de los programas (Field, Kis y Kuczera, 2012).

Estos acuerdos no pueden implementarse de la noche a la mañana. A principios de la década de 1990, por ejemplo, los empleadores españoles tuvieron que aprender a hacer uso de los estudiantes en el trabajo y a valorar los beneficios para sus empresas (Field, Kis y Kuczera, 2012). Sudáfrica desarrolló créditos fiscales para impulsar la formación en el puesto de trabajo, así como un proceso simple que permitía a los empleadores reclutar a aprendices procedentes de programas vocacionales OCDE (2013a).

## Panorama de las competencias de los jóvenes latinoamericanos

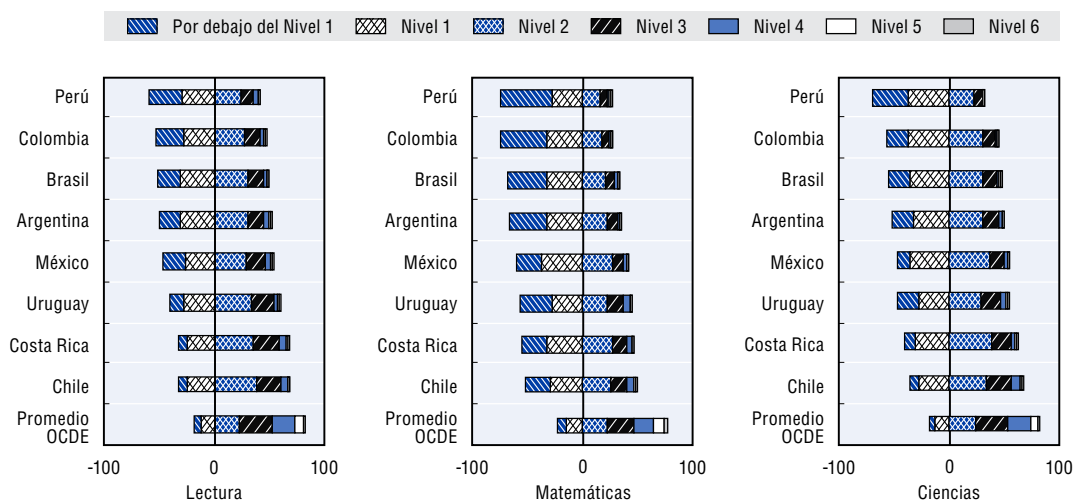
Los individuos con similares niveles de educación no siempre tienen el mismo nivel de competencias en los distintos países. Además, alcanzar un determinado nivel de educación o certificado no garantiza la adquisición de las competencias asociadas. La adquisición de competencias depende de la calidad de los sistemas educativos, así como de factores tales como el contexto socioeconómico, la familia, las redes o las distintas experiencias vitales. Si bien los empleadores juzgan los niveles de competencias de los empleados potenciales –sobre todo en el caso de jóvenes sin experiencia– basándose en el nivel de educación adquirido, este no es un signo inequívoco del nivel de competencias. Por lo tanto, no puede ser un indicador suficientemente exacto para desarrollar políticas de competencias apropiadas (Hanushek, 2015).

### Los jóvenes latinoamericanos siguen teniendo un bajo desempeño en lectura, matemáticas y ciencias en comparación con los jóvenes de los países de la OCDE

Los ocho países de ALC participantes se clasificaron en el tercio inferior de la distribución de países en las tres materias evaluadas por PISA. En matemáticas, los estudiantes latinoamericanos y caribeños de 15 años obtienen un desempeño casi 100 puntos porcentuales inferior al de los estudiantes de la OCDE (OCDE, 2016c). Esto es el equivalente de 2.4 años de escolarización, ya que, generalmente, un año adicional de escolarización corresponde a un aumento de 41 puntos en matemáticas. Todos los países se sitúan en el cuartil inferior de la distribución de puntuaciones. Chile, el país con mejor desempeño de la región, se clasifica entre los 15 últimos países y obtiene una puntuación 70 puntos más baja que la media de la OCDE. Esta brecha es equivalente

a 1.7 años de escolarización. Perú es el país con peor desempeño entre los 65 países del estudio; su puntaje es más de 125 puntos inferior al promedio de la OCDE, lo cual equivale a una brecha de desempeño media de 3.1 años de escolarización.

**Gráfico 4.9. Competencia en lectura, matemáticas y ciencias**  
(porcentaje de estudiantes en cada nivel de competencias)



Nota: Los países y economías se clasifican en orden descendente del porcentaje de estudiantes en los Niveles 2, 3, 4, 5 y 6. Para la lectura, por debajo del nivel 1 significa por debajo del nivel 1a y nivel 1 significa nivel 1a.

Fuente: OCDE, PISA 2012 (base de datos), OCDE (2014b) PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volumen I, edición revisada, febrero de 2014).

[StatLink !\[\]\(fa6f3af6bfa46c5d4a2d362681095beb\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888933419490](http://dx.doi.org/10.1787/888933419490)

El desempeño de los países de ALC en lectura y ciencias también es bajo comparado con el de los países de la OCDE (OCDE, 2016c). Los estudiantes latinoamericanos registran un desempeño medio casi 80 puntos inferior al de los estudiantes de la OCDE en lectura y 90 puntos inferior en ciencias. Costa Rica, el país con el mejor desempeño en lectura de la región, se clasifica entre los 20 últimos países y registra 55 puntos por debajo de la media de la OCDE. Chile, el país con el mejor desempeño en ciencias de la región, se clasifica entre los 15 últimos países y registra 57 puntos por debajo de la media de la OCDE.

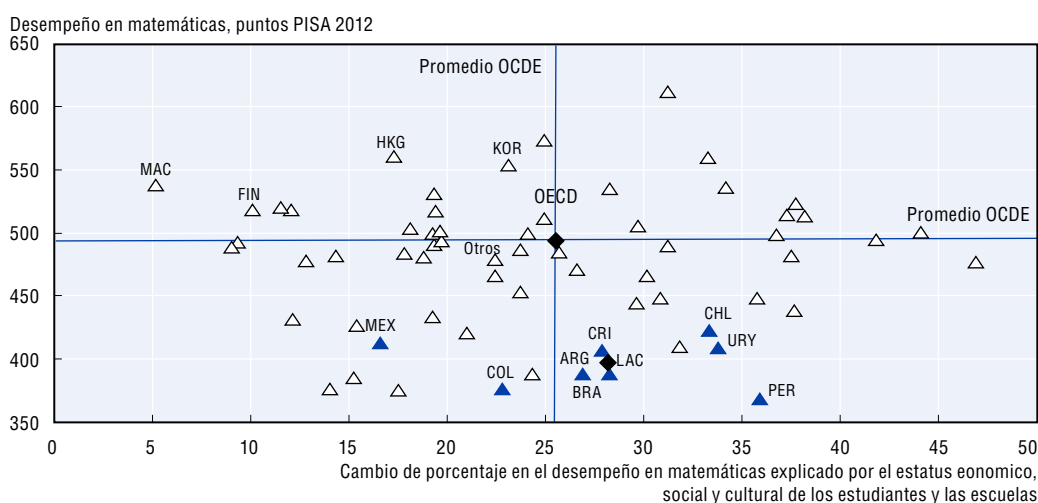
Más de la mitad de los jóvenes latinoamericanos escolarizados no adquieren el nivel de competencia básico en lectura, matemáticas y ciencias. La escala PISA clasifica las competencias de los estudiantes en 6 niveles. Los estudiantes con un desempeño de nivel 2 poseen las competencias básicas para incorporarse plenamente en la vida profesional y social; los estudiantes con un rendimiento inferior al nivel 2 suelen afrontar desventajas notables en su transición hacia la educación superior y la vida laboral. La proporción de estudiantes clasificados por debajo del nivel 2 revela hasta qué punto los sistemas educativos tienen problemas para dotar a los estudiantes de un nivel mínimo de competencias (OCDE, 2014b). En torno a un cuarto de los estudiantes de 15 años de los países de la OCDE rinden por debajo del nivel 2 en matemáticas, mientras que en los países latinoamericanos más de la mitad de los estudiantes carece de las competencias matemáticas básicas (Gráfico 4.9). En algunos países de ALC la situación es todavía peor. En Argentina y Brasil, dos tercios de los estudiantes están en esta situación; tres cuartos de los estudiantes en Colombia y Perú se encuentran por debajo del umbral en matemáticas. En lectura y ciencias, los resultados son similares. Casi un quinto de los estudiantes de 15 años de la OCDE rinden por debajo del nivel 2 en ambas disciplinas; en los países de ALC, entre un tercio y dos tercios de los estudiantes están por debajo del nivel 2 en lectura y entre un tercio y tres cuartos lo están en ciencias.



Por otra parte, pocos estudiantes de ALC registran un rendimiento excelente. Menos del 1% de los estudiantes de la región alcanzan los dos niveles de competencia más elevados de PISA –niveles 5 o 6– en matemáticas, lectura o ciencias. Los estudiantes con niveles de desempeño 5 o 6 son capaces de utilizar información procedente de fuentes múltiples e indirectas para resolver problemas matemáticos complejos, analizar textos de manera crítica y entender detalles con cuya forma y contenido no están familiarizados, identificar los componentes científicos de muchas situaciones complejas de la vida y comparar, seleccionar y evaluar evidencia científica adecuada para responder a tales situaciones. Estos son los individuos que estarán a la vanguardia de la competitiva economía global basada en el conocimiento (OCDE, 2012). En cuanto a los estudiantes de los países de la OCDE, un 12% alcanza los dos niveles más elevados en matemáticas y un 8.5% los alcanza en lectura y ciencias. Chile y Uruguay, con un 1.6% y un 1.4% respectivamente, son los únicos países con más de un 1% de estudiantes con desempeño excelente en matemáticas. Ambos países registran, además, un 1% de estudiantes con desempeño excelente en ciencias. Pero ningún país de ALC participante en PISA ostenta como mínimo un 1% de estudiantes con desempeño excelente en lectura.

El acceso a la educación y la calidad de la misma se reflejan en el desempeño de las pruebas y las competencias. Los países latinoamericanos presentan disparidades pronunciadas. El desempeño relativo de estudiantes de familias pobres, con padres peor educados y menos acceso a los libros, comparado con el de estudiantes acomodados, es considerablemente peor que entre estudiantes en la misma situación en otras regiones del mundo (OCDE, 2016c). En general, la fuerza de la relación entre el estatus socioeconómico de los estudiantes y su desempeño es mucho más elevada que en la OCDE. Casi el 30% de la variación de los resultados de los estudiantes de la educación secundaria en ALC se asoció con factores socioeconómicos, frente a una media del 26% en los países de la OCDE (Gráfico 4.10). Como consecuencia de las diferencias de desempeño asociadas a los factores socioeconómicos y culturales, los estudiantes del cuartil de ingresos más bajos van dos años por detrás de los del cuartil de ingresos más altos (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

Gráfico 4.10. Desempeño de estudiantes jóvenes en matemáticas y equidad



Nota: América Latina (“AL”) abarca Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México Perú y Uruguay. “Otros” incluye Albania, Bulgaria, Croacia, Dubái, Hong Kong (China), Indonesia, Jordania Kazajistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Macao (China), Malasia, Montenegro, Qatar, Rumanía, Rusia, Serbia, Shanghái (China), Singapur, Taipéi China, Tailandia, Túnez y Emiratos Árabes Unidos. El cambio de porcentaje en matemáticas atribuido al estatus económico, social y cultural de los estudiantes y las escuelas se obtiene a partir de una regresión del nivel de los estudiantes allí donde las variantes explicativas son el estatus económico, social y cultural de los estudiantes y de las escuelas.

Fuente: OECD/CAF/ECLAC (2014).

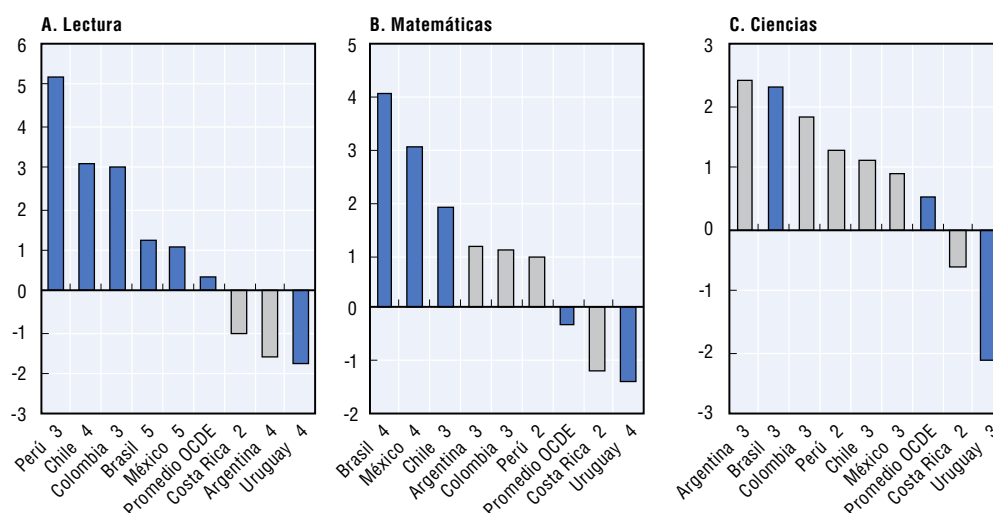
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419501>

## Los países de ALC están mejorando sus resultados PISA más rápido que los países de la OCDE, pero no lo bastante como para alcanzarlos pronto

Los países de ALC mejoraron más rápidamente que los países de la OCDE su media en lectura, matemáticas y ciencias. Seis países mejoraron más rápidamente que los países de la OCDE su media en matemáticas y ciencias, mientras que cinco lograron esto solamente en lectura. Brasil, Chile, México y Perú mostraron mejoras positivas y estadísticamente significativas en las tres materias (Gráfico 4.11); Argentina logró esto último solo en matemáticas y ciencias. Por el contrario, el desempeño de Costa Rica y Uruguay empeoró en los tres ámbitos.

La mejora es significativa, pero no suficiente para alcanzar niveles de competencias similares a los de los países de la OCDE en un futuro próximo. Si la región mantuviera las tasas de mejora de entre 4 y 6 puntos anuales, los países de ALC tardarían más de 15 años en alcanzar el nivel de desempeño actual de la OCDE.

Gráfico 4.11. Cambio anualizado en el desempeño a lo largo de la participación en PISA



Notas: Los cambios de puntaje significativos estadísticamente aparecen marcados en un tono más oscuro. El número de puntajes comparables en lectura utilizado para calcular el cambio anualizado aparece junto al nombre de país/economía. El cambio anualizado es el promedio anual en el puntaje de PISA desde la primera participación de un país/economía en PISA hasta PISA 2012. Se calcula teniendo en cuenta la participación de todo el país/economía en PISA. El "Promedio OCDE 200" compara únicamente los países de la OCDE con puntajes comparables en lectura desde 2000. Los países y economías están clasificados por orden descendente del cambio anualizado en el desempeño en lectura. Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por la OCDE se entiende sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Este documento y cualquier mapa incluido en adelante se presentan sin perjuicio del estatus de ningún territorio o de la soberanía sobre ningún territorio, de la delimitación de las fronteras y los límites internacionales ni del nombre de ningún territorio, ciudad o área.

Fuente: OECD, PISA 2012 (base de datos), Tabla I.4.3b, [www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisa2012database-downloadabledata.htm](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisa2012database-downloadabledata.htm).

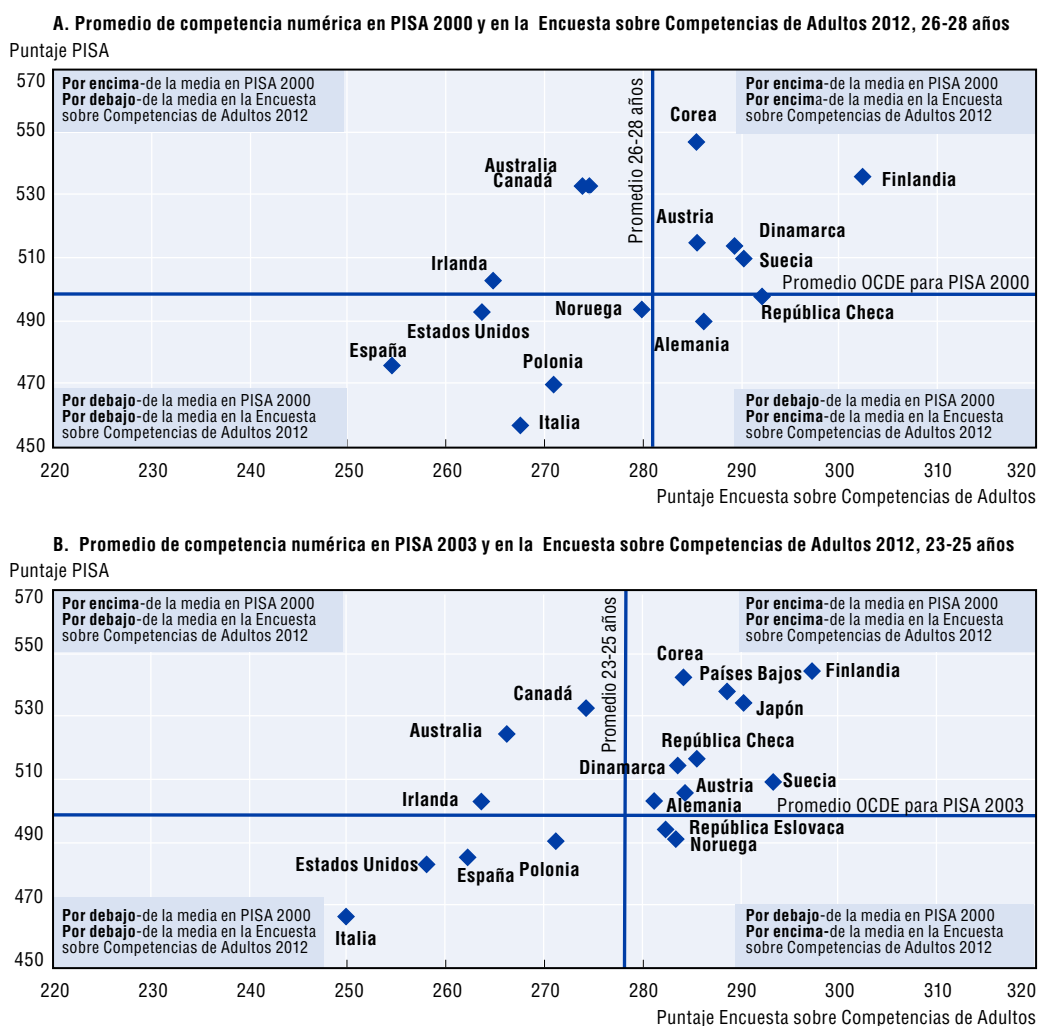
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419517>

Además, la proporción de estudiantes con competencias básicas no mejoró sustancialmente. Dado el bajo nivel de partida de los estudiantes de ALC, las mejoras en la parte inferior de la distribución de puntajes en PISA se tradujeron principalmente en el paso de los estudiantes del nivel inferior a 1 al nivel 1. La proporción de estudiantes del nivel 2 –aquel en el que se adquieren las competencias básicas– no ascendió significativamente en casi ningún país de la región. Esto es especialmente importante en el caso de Argentina y Colombia, donde la proporción de estudiantes de los niveles 5 y 6 disminuyó simultáneamente. Además, en Uruguay, la proporción de estudiantes de los niveles de desempeño bajos aumentó a expensas de aquellos con desempeño muy elevado (OCDE, 2016c).

### Las competencias laborales se construyen a partir de las capacidades adquiridas en la educación secundaria

La elevada proporción de jóvenes de ALC con un nivel de competencias inferior al nivel básico constituye un obstáculo para el desarrollo adicional de capacidades más específicas, mientras que la pequeña cantidad de estudiantes de alto rendimiento puede dificultar la innovación y el emprendimiento. Las economías basadas en el conocimiento y las competencias dependen cada vez más de una amplia base de individuos preparados técnicamente, así como de una proporción considerable de individuos con el mejor rendimiento capaces de generar conocimientos nuevos.

Gráfico 4.12. Promedio de competencia numérica en PISA (2000 y 2003) y en la Encuesta sobre Competencias de Adultos, 2012



Notas: En la Encuesta sobre Competencias de Adultos se usa una franja de 3 edades para aumentar el tamaño y la fiabilidad de la estimación. El conjunto de países que contribuyen al promedio en PISA y en la Encuesta sobre Competencias de Adultos difiere, lo cual puede contribuir a las diferencias de puntajes medios de los países con respecto a los promedios globales en cada estudio. La información en este documento en lo que respecta a “Chipre” concierne a la parte sur de la isla. No existe una autoridad única que represente tanto a los turcos como a los chipriotas griegos en la isla. Turquía reconoce la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no se encuentra una solución duradera y equitativa dentro del contexto de las Naciones Unidas, Turquía conservará su posición en lo que respecta a la “cuestión de Chipre”.

Fuente: Encuesta sobre Competencias de Adultos (PIAAC) (2012) y OCDE, PISA 2000-2009 bases de datos.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419528>

El desempeño temprano en matemáticas guarda relación con las competencias numéricas importantes para el trabajo. El resultado de la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) muestra que los países con buen rendimiento en PISA tienden a exhibir un desempeño relativamente alto en PIAAC y viceversa (Gráfico 4.12). El desempeño de los estudiantes en PISA se verá reflejado, al menos en parte, en su capacidad para adquirir competencias relacionadas con el trabajo en una etapa posterior de sus vidas. Parte del efecto pasará por la capacidad para proseguir los estudios, la calidad de la educación post-secundaria en los distintos países y la especialización elegida.

#### Recuadro 4.2. Encuesta sobre Competencias de Adultos (PIAAC)

La Encuesta sobre Competencias de Adultos (en el marco del PIAAC) evalúa las competencias de los adultos de 16 a 65 años en materia de alfabetización, capacidad de cálculo y resolución de problemas en entornos altamente tecnológicos. Se trata de “competencias clave de procesamiento de la información”, importantes para los adultos en muchos contextos sociales y situaciones laborales. Son necesarias para incorporarse y participar plenamente en el mercado laboral, la educación y la formación, y la vida social y cívica.

Además, la encuesta recoge una gran variedad de informaciones de los encuestados sobre actividades relacionadas con la lectura y los números. Entre ellas figuran el uso de las tecnologías de información y comunicación en el trabajo y en la vida diaria, y toda una serie de competencias genéricas requeridas por los individuos en el trabajo, como la capacidad de colaborar con los demás y de organizar el tiempo. Los encuestados también contestan acerca de la correspondencia entre sus competencias y cualificaciones y sus exigencias laborales, y la autonomía que poseen en aspectos clave de su trabajo.

El programa establece seis niveles para el grado de alfabetización y competencia matemática (Niveles del 1 al 5, más un nivel por debajo del nivel 1) y define cuatro para la resolución de problemas en contextos informatizados (niveles del 1 al 3, más un nivel por debajo del nivel 1). Cada nivel resume lo que una persona con un puntaje específico es capaz de hacer en una escala de 500 puntos dividida en niveles.

Un total de 33 países/economías participaron de la encuesta PIAAC en sus dos rondas de recolección de datos. Chile recolectó datos en la segunda ronda, que tuvo lugar entre abril de 2014 y marzo de 2015. Fueron encuestados unos 5 212 adultos de edades comprendidas entre 16 y 65 años. Hay en curso una tercera ronda, durante la cual se espera que Ecuador, México y Perú empiecen a recopilar datos en 2017.

En Chile, PIAAC cubre adultos nacidos entre 1949 y 2000. En un extremo, están los adultos que comenzaron sus estudios en los años 50 y, en el otro, jóvenes que todavía están cursando la educación secundaria.

Fuente: OCDE (2016d).

### Los jóvenes y los adultos en ALC tienen un desempeño deficiente en lectura y escritura, capacidad numérica y tecnológica en comparación con sus coetáneos de los países de la OCDE

Más de la mitad de los jóvenes y adultos en ALC carece de las competencias básicas en lectura (Cunningham, Acosta y Muller, 2016; OCDE, 2016d). La población chilena de entre 25 y 64 años registra la media más baja en lectura y escritura de todos los países de la OCDE que participan en PIAAC. Asimismo, los individuos residentes en los mayores centros urbanos de Bolivia y Colombia tienen un desempeño inferior al promedio de la OCDE en la encuesta del Programa de medición de competencias STEP del Banco mundial<sup>2</sup>, cuyo

sistema de evaluación y puntaje es similar al de la encuesta PIAAC (Cunningham, Acosta y Muller, 2016). De acuerdo con los resultados de estas evaluaciones, los individuos de dichos países poseen una capacidad básica para reconocer vocabulario sencillo, evaluar el significado de frases y leer párrafos enteros; sin embargo, carecen de la capacidad para entender textos densos y complejos. Si bien estas pruebas cubren solo Chile (PIACC) y los centros urbanos de Bolivia y Colombia (STEP), sirven de aproximación para entender algunas tendencias generales en el desempeño de competencias en la región y la posición con respecto a los países de la OCDE. Como media, los chilenos obtuvieron 220 puntos –48 puntos por debajo del puntaje medio de la OCDE–; Colombia obtuvo 235 –33 puntos por debajo del promedio de la OCDE–; y Bolivia, 200 –68 puntos por debajo del promedio de la OCDE–. Además, la mayoría de los individuos de la OCDE alcanzan los niveles 2 y 3 de la escala de competencias de PIAAC, mientras que la mayoría de los individuos de Chile y la Bolivia y la Colombia urbanas alcanzan el nivel 1 y por debajo del nivel 1. Más de un individuo de cada dos en Chile registra los niveles de competencia más bajos en lectura y escritura, frente a una media inferior a uno de cada cinco en los países de la OCDE. En Colombia, el 36% se clasificó en los niveles 1 o inferior al nivel 1, mientras que el 41% se clasificó en el nivel 2. Solamente el 1% de la población en edad de trabajar se clasificó en los niveles 4 o 5. Bolivia registró los peores resultados: casi el 60% de los bolivianos se sitúan en los niveles 1 o inferior y más del 90%, en los niveles 2 o inferior.

Los adultos chilenos también tienen bajos rendimientos en resolución de problemas. Obtuvieron una media de 206 puntos en la escala de competencia numérica, frente a la media de 263 puntos de los adultos de los países de la OCDE participantes. Además, casi el 62% de los chilenos se clasifica en los niveles 1 o inferior en competencia numérica –39 puntos porcentuales más que la media del 22.7% de la OCDE–. Pese a que el 82% de los adultos chilenos afirman tener experiencia en informática, un porcentaje cercano al promedio de la OCDE (90%), el 52.4% se clasifica en los niveles 1 o inferior en resolución de problemas en contextos altamente tecnológicos; solo un 2.1% alcanza el nivel 3, el nivel de competencia más elevado en este ámbito.

Chile es el país miembro de la OCDE con la segunda tasa más baja de adultos jóvenes y adultos que alcanzan los niveles de competencia más elevados en lectura y escritura, competencia numérica y resolución de problemas en entornos altamente tecnológicos. Muy pocos chilenos –más o menos 1 de cada 60 adultos– alcanzan los niveles de competencia más elevados en lectura y escritura, frente al promedio de 1 de cada 10 adultos en los demás países de la OCDE que participaron en la encuesta. Los chilenos más jóvenes no son mucho mejores: solo el 1.5% de los que tienen entre 16 y 24 años desempeñan a este nivel, frente a la media del 11.1% de la OCDE. En cuanto a la competencia numérica, solo el 1.8% de los adultos chilenos alcanza los niveles 4 o 5, un porcentaje muy inferior al porcentaje medio de la OCDE, que es del 11.3%. En torno al 1.6% de los jóvenes entre 16 y 24 años alcanzan este nivel, frente al promedio del 10.1% de la OCDE. Se trata del segundo porcentaje más bajo de la OCDE. Uno de cada diez adultos en Chile alcanza el nivel 3 en competencia numérica, por debajo de la media de la OCDE del 31.8%. Tampoco aquí el desempeño de la población más joven es mucho mejor, pues solo uno de cada ocho jóvenes de entre 16 y 24 años alcanza ese nivel.

### **Los jóvenes tienen mejores competencias de lectura, escritura, numéricas y tecnológicas que los adultos**

Los jóvenes (de 16 a 24 años) en Chile tienen, en general, un mejor desempeño que sus coetáneos más mayores. Sin embargo, la juventud chilena ostenta peores resultados que los jóvenes de otros países de la OCDE. Casi dos jóvenes chilenos de cada cinco tienen bajos rendimientos en lectura y escritura, y más de uno de cada dos, en competencia numérica, mientras que el bajo desempeño de los jóvenes de la OCDE es inferior a uno de cada ocho en lectura y escritura, y a uno de cada cinco en competencia numérica.

Las divergencias por grupos de edad son más pronunciadas en el área de la resolución de problemas que en los demás ámbitos de la evaluación en Chile. Si bien el acceso a las tecnologías digitales parece haber mejorado, subsiste el desafío de lograr un mayor desarrollo de las competencias. En torno al 69% de los adultos chilenos de entre 55 y 65 años fueron incapaces de participar en la encuesta con una computadora, frente al 9% de jóvenes entre 16 y 24 años. Sin embargo, solo el 2.3% de estos últimos alcanza el nivel más elevado en resolución de problemas, frente al promedio del 8% en la OCDE.

Los jóvenes de entre 15 y 24 años en Bolivia y Colombia tienen un mejor desempeño en lectura y en evaluación y análisis de textos escritos que sus coetáneos adultos. La juventud peruana (de entre 18 y 24 años) tiene mejor memoria de trabajo y capacidades matemáticas similares, pero competencias verbales más bajas que los adultos (Cunningham, Acosta y Muller, 2016).

### **Las competencias de jóvenes y adultos están ligadas al nivel educativo, aunque los años de educación no siempre son un buen indicador de las competencias adquiridas**

Las competencias son el resultado de un proceso de producción en el cual el nivel de escolarización, así como el entorno familiar, las características individuales y el entorno social, juegan un papel notable (Heckman, Stixrud y Urzúa, 2006). Estudios como PIAAC, STEP del Banco Mundial y la “Encuesta de Trayectorias y Habilidades” (STS, por sus siglas en inglés) del Banco Interamericano de Desarrollo confirman que, en términos generales, los individuos mejor educados ostentan niveles más elevados de competencias tanto cognitivas como socioemocionales. Sin embargo, la distribución de las competencias en los distintos niveles de educación puede superponerse y varía de un país a otro.

En Chile, las diferencias de nivel educativo están estrechamente relacionadas con las competencias. Los adultos chilenos con educación terciaria (entre 25 y 65 años) tienen un rendimiento mucho mejor que el de sus compatriotas menos educados; en lectura y escritura, es 77 puntos superior al de adultos que no han alcanzado la educación secundaria alta (la diferencia media de la OCDE es de 61 puntos). Aun cuando las diferencias de puntaje entre adultos con y sin educación terciaria figuran entre las más grandes observadas en los países de la OCDE, los niveles de competencias de los adultos con cualificaciones terciarias en Chile son comparativamente bajos. Por ejemplo, los chilenos con educación terciaria tienen el mismo nivel de desempeño que los adultos japoneses menos educados y que los graduados de educación secundaria alta de Estados Unidos.

Entre los jóvenes de 16 a 24 años, aquellos que abandonaron la escolarización sin un diploma de educación secundaria en Chile alcanzan, en lectura y escritura, un puntaje 59 puntos inferior al de aquellos que aún siguen educándose o han obtenido un título de educación secundaria alta –la diferencia más grande entre ambos grupos observada en los países de la OCDE participantes–. Es preocupante el hecho de que, en ese país, los adultos más jóvenes en fase de escolarización o con la educación secundaria alta como su más alto nivel de desempeño educativo estén en el mismo nivel que los jóvenes adultos de la mayoría de los demás países de la OCDE que han abandonado la escolaridad antes de finalizar la educación secundaria alta.

Los años de educación no siempre son un buen indicativo de las competencias adquiridas. Las encuestas de capacidades del Banco Mundial revelaron que la distribución de competencias cognitivas de cualquier nivel educativo solapa la de los demás niveles (Cunningham, Acosta y Muller, 2016). Pese a que la distribución de competencias aumenta con el nivel educativo, el incremento de competencias no se corresponde sistemáticamente con los años de educación. La gama de niveles de

competencias cognitivas básicas entre los adultos en Bolivia, Colombia y Perú que han finalizado un nivel de educación determinado es amplia. Los adultos bolivianos con algo de educación secundaria y puntajes de competencia lectora por encima de la media rinden tan bien como los adultos bolivianos con cierta educación universitaria y bajo desempeño. En Perú, la distribución de las capacidades verbales, de memoria y matemáticas se superpone en todos los niveles educativos, si bien la superposición es menor entre aquellos que finalizaron la educación primaria y las personas que están mejor y peor educadas (Cunningham, Acosta y Muller, 2016). Asimismo, en Colombia, la encuesta reveló una amplia heterogeneidad en los puntajes de competencia lectora en los distintos niveles educativos. Esto sugiere que la calidad de la educación en la región no solo es crucial para el desarrollo de competencias, sino además muy heterogénea.

### **Las competencias socioemocionales son ligeramente distintas entre los jóvenes y los adultos y según el nivel educativo alcanzado**

En cuanto a las competencias socioemocionales, existen pocas diferencias en la distribución por género o por grupo de edad; sin embargo, son dignas de mención para el análisis de políticas públicas. Los jóvenes (de 15 a 24 años) en Bolivia, Colombia, El Salvador y Perú son menos extravertidos, perseverantes y agradables –menos generosos, corteses o indulgentes– que los adultos jóvenes (de 25 a 49 años) (Cunningham, Acosta y Muller, 2016). Sin embargo, los jóvenes en Bolivia, Colombia y El Salvador son menos susceptibles que los adultos de percibir hostilidad en los demás. Además, los jóvenes en Perú son tan susceptibles como los adultos jóvenes de mostrarse cooperativos.

Los individuos con menos educación y sus coetáneos mejor educados tienen competencias socioemocionales distintas en las tres categorías STEP: logro de objetivos, gestión de las emociones y capacidad de colaboración. En Bolivia, Colombia y Perú, las personas con poca o ninguna educación formal suelen tener menos capacidad de gestión de emociones, menos competencias de toma de decisiones y menos flexibilidad y capacidad para trabajar con los demás (Cunningham, Acosta y Muller, 2016). En El Salvador, en cambio, las diferencias en los niveles educativos son mucho menos marcadas.

### **Nivel educativo y mercados laborales**

El nivel educativo determina a menudo la participación en el mercado laboral y el empleo. Para los empleadores, los títulos y certificados educativos indican el nivel de competencias que un empleado potencial, incluido un recién graduado, pueden aportar a un empleo (OCDE, 2015c). La evidencia empírica sugiere que los trabajadores de los países de la OCDE necesitan al menos un diploma de educación secundaria alta para competir eficazmente en el mercado laboral (Lyche, 2010).

### **La participación de los jóvenes en el mercado de trabajo de ALC está fuertemente ligada a su nivel educativo**

Como en los países de la OCDE, en ALC la educación mejora las posibilidades de conseguir un empleo. Los individuos con educación terciaria son más susceptibles de ser contratados que aquellos con educación secundaria y estos últimos lo son más que aquellos con educación primaria. En términos generales, en ALC la tasa de empleo de adultos en edad de trabajar que han completado la educación terciaria es 7 puntos porcentuales superior a la de aquellos que han completado la educación secundaria. La dispersión de los resultados en materia de empleo entre los distintos niveles de educación es, en general, más baja en ALC que en los países de la OCDE.

La tendencia es ligeramente menos universal entre los jóvenes. Si todos los países excepto Bolivia exhiben tasas de empleo más elevadas entre los jóvenes con título universitario, las tasas de empleo para aquellos con niveles de educación primaria y secundaria varían de un país a otro. En razón del grupo de edad bajo consideración, muchos de los que tienen educación secundaria pueden estar retrasando su entrada en el mundo laboral para proseguir sus estudios.

El empleo formal está relacionado con un nivel educativo más elevado. Cuanto mejor formados están los jóvenes, más posibilidades tienen de conseguir un empleo formal, y cuanto menos preparados están, más posibilidades tienen de conseguir un empleo informal. En los países de ALC, un promedio del 90% de jóvenes que han completado la educación terciaria trabajan en empleos formales, frente a un promedio del 30% de aquellos que tienen educación primaria o menos. Donde más clara es esta pauta es en Colombia y Panamá. Los colombianos que han completado la educación terciaria son un 77% más susceptibles de encontrar un empleo formal que aquellos con educación primaria o menos; entre los panameños, ese porcentaje es del 73%.

#### Recuadro 4.3. Competencias y jóvenes en el trabajo

Los empleadores identifican los años de educación de los empleados potenciales con un determinado nivel de competencias, pero son las competencias cognitivas y socioemocionales las que importan realmente en términos de inclusión laboral y social, y para lograr el éxito social y económico (OCDE, 2015d). Encontrar vínculos entre competencias y empleo para los jóvenes de ALC con un determinado nivel de educación permite a los responsables encontrar herramientas para diseñar políticas públicas encaminadas a mejorar el empleo, la participación laboral y los salarios mediante intervenciones de fomento de competencias. Sin embargo, existe poca evidencia acerca de la influencia de las competencias cognitivas y socioemocionales en los ingresos laborales en América Latina, y en los países en desarrollo en general.

Los datos de las encuestas de competencias del Banco Mundial para Bolivia, Colombia y Perú (centros urbanos), STS<sup>3</sup> del BID para Argentina y Chile, y PIAAC para Chile subrayan la importancia de las competencias cognitivas y socioemocionales para el éxito de los jóvenes en el lugar de trabajo. Las capacidades cognitivas (aptitudes para realizar tareas mentales como comprender o razonar) y las socioemocionales (rasgos de personalidad y comportamiento) son un factor clave para resultados favorables del mercado laboral tales como la empleabilidad, la formalidad y los ingresos (Bassi et al., 2012; Acosta, Muller y Sarzosa, 2015; Cunningham, Acosta y Muller, 2016).

En los países de la OCDE, las capacidades cognitivas se asocian con una mayor probabilidad de lograr un empleo y con ingresos más elevados (OCDE, 2016d). Entre los países que participaron en la encuesta PIAAC, tras haberse tenido en cuenta los efectos del nivel educativo, un individuo cuyo puntaje es 48 puntos superior al de otro en lectura y escritura (el equivalente a una desviación estándar) es 0.8 puntos porcentuales más susceptible de ser empleado que desempleado. En Chile, un individuo que tiene un desempeño 49 puntos más elevado que otro en lectura y escritura es 0.4 puntos porcentuales más susceptible de ser empleado que desempleado. De igual modo, el aumento de una desviación estándar en lectura y escritura se asocia con un aumento del 6% de los salarios por hora entre los empleados asalariados de los países de la OCDE participantes en PIAAC. En Chile el 25% mejor pagado de los trabajadores clasificados en el nivel 2 gana menos que un trabajador medio clasificado en los niveles 4 o 5 lo que sugiere que las habilidades de alfabetización son predictores precisos de los salarios. Sin embargo, en los países de la OCDE que participaron en la encuesta hay una superposición significativa en la distribución de los salarios entre niveles de competencias y entre países. De los trabajadores clasificados en el nivel 2, el cuartil de los mejor pagados gana más o menos lo mismo que el trabajador medio en los niveles 4 o 5 lo que sugiere que en estos países hay otras habilidades o atributos que son recompensados también.

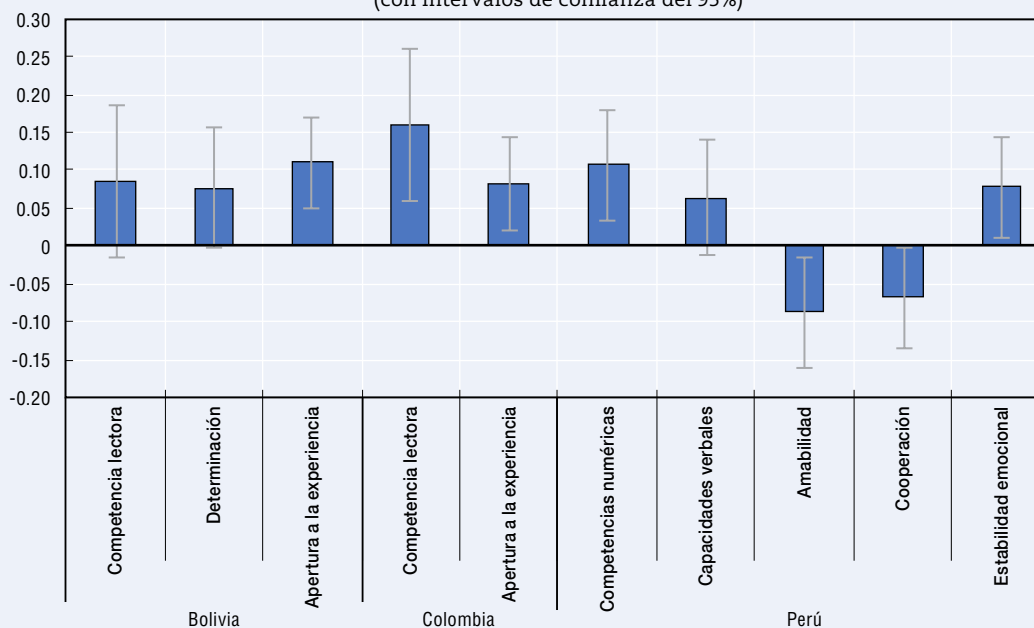


### Recuadro 4.3. Competencias y jóvenes en el trabajo (cont.)

En los países de ALC, las competencias cognitivas están fuertemente ligadas a ingresos más elevados y al logro de un empleo formal o una ocupación altamente cualificada (Gráfico 4.13). En Perú, el aumento de una desviación estándar en competencias cognitivas se corresponde con un aumento del 24% del logaritmo de salarios por hora. Además, el aumento de una desviación estándar en competencias cognitivas incrementa la probabilidad de empleo en un 3.5%, la probabilidad de ser empleado asalariado más que autónomo en un 11%, la probabilidad de ser un trabajador no manual en un 13% y de lograr un empleo en el sector formal en un 9% (Cunningham, Acosta y Muller, 2016). La fluidez verbal es la competencia cognitiva más asociada con los resultados laborales y está positivamente relacionada con el hecho de ser contratado y ser un trabajador no manual o un trabajador asalariado. Una capacidad numérica más elevada está estrecha y positivamente relacionada con los sueldos y con el hecho de ser un trabajador no manual. En Colombia, por ejemplo, la competencia en lectura resultó ser un importante factor pronosticador de los salarios y de la calidad del trabajo (Acosta, Muller y Sarzosa, 2015).

Gráfico 4.13. Correlaciones condicionales entre las medidas de competencias y los ingresos laborales en Bolivia, Colombia y Perú

(con intervalos de confianza del 95%)



Nota: La encuesta STEP del Banco Mundial define "Determinación" como "perseverancia y pasión de cara al logro de objetivos a largo plazo" (Banco Mundial, 2016). Los datos son representativos de áreas urbanas. Las medidas de competencias mostradas revelan asociaciones estadísticamente significativas, positivas o negativas, con ingresos laborales (a niveles del 10%, 5% o 1%). Las correlaciones condicionales se calcularon mediante mínimos cuadrados ordinarios y control de características generales (como género, edad, educación de la madre, lugar de residencia, etc.).

Fuente: Cunningham et al. (2016), con base en Bolivia and Colombia: STEP Household Surveys (2012) y Peru ENHAB (2010).

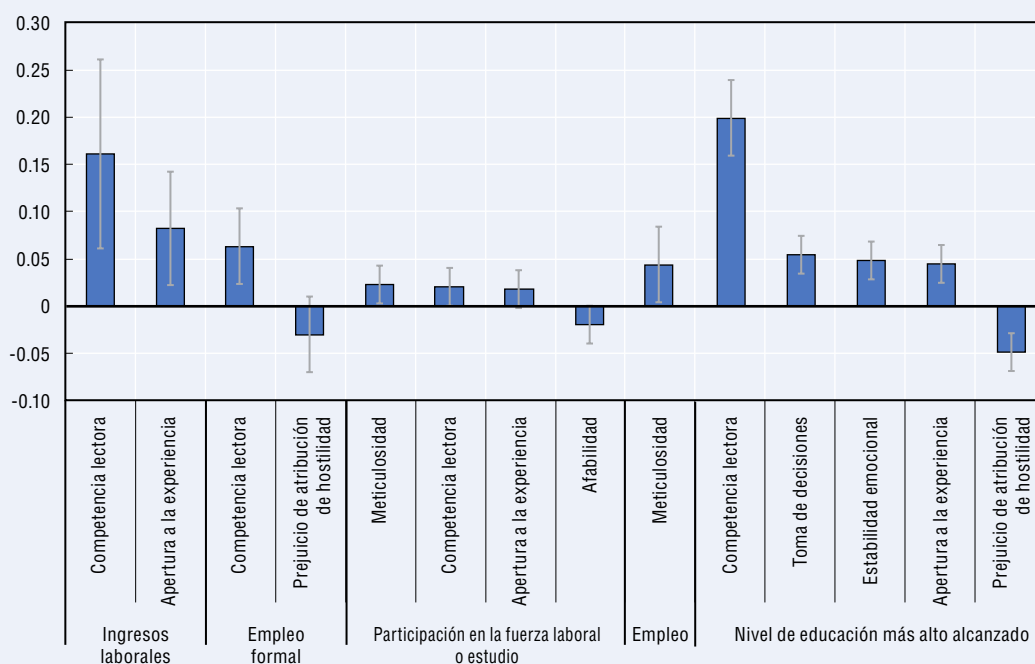
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419536>

Junto con las competencias cognitivas, las socioemocionales juegan un papel relevante en las decisiones relativas a la escolaridad, la participación laboral y la transición de la escuela al trabajo de los jóvenes. En Argentina y Chile, la autoeficacia sobresale como la competencia más valorada en el mercado de trabajo (Bassi et al., 2012). En Chile, el aumento de una desviación estándar representa un aumento del 6% de la probabilidad de participar en la fuerza laboral. Entre todas las metodologías exploradas por Acosta, Muller y Sarzosa (2015) en Colombia, las competencias socioemocionales no parecen desempeñar un papel significativo

### Recuadro 4.3. Competencias y jóvenes en el trabajo (cont.)


a la hora de explicar los niveles de salarios o la calidad del trabajo, pero juegan un papel más importante con respecto a la participación en el mercado de trabajo (Gráfico 4.14). Esto resulta coherente con hallazgos previos para Estados Unidos como los de Bowles, Gintis y Osborne (2001) y Drago (2011). Por otra parte, las competencias socioemocionales son un factor pronosticador más importante de la participación en la fuerza laboral de las mujeres, los jóvenes de menos de 35 años y los trabajadores que no han completado la educación secundaria.

**Gráfico 4.14. Efectos de tamaño de las correlaciones condicionales entre las medidas de competencias y los resultados laborales en Colombia**  
(con intervalos de confianza del 95%)



Nota: Los datos son representativos de áreas urbanas. Las medidas de competencias mostradas revelan asociaciones estadísticamente significativas, positivas o negativas, con ingresos laborales (en niveles del 10%, 5% o 1%). Las correlaciones condicionales se calcularon mediante mínimos cuadrados ordinarios y control de características generales (como género, edad, educación de la madre, lugar de residencia, etc.).

Fuente: Acosta, Muller, Sarzosa (2015) con base en Colombia STEP Household Survey (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933419545>

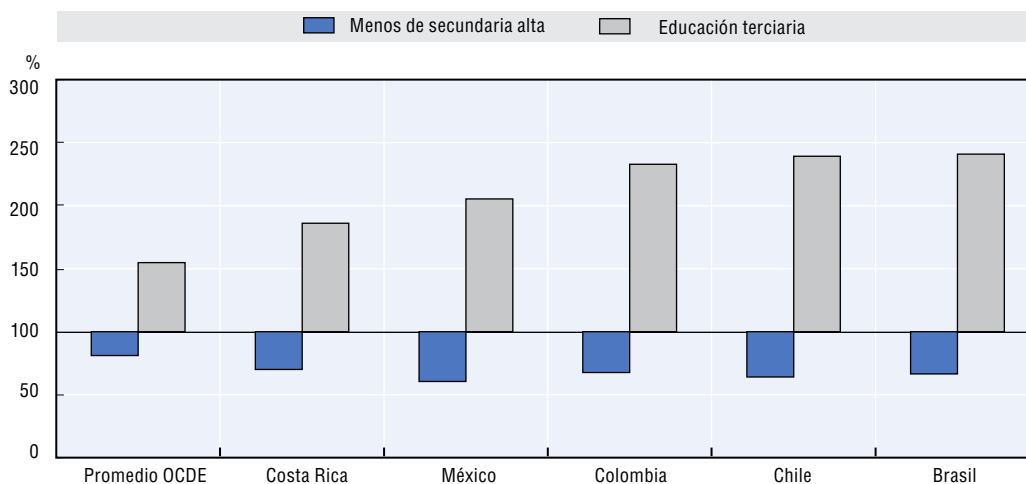
Los resultados de estos estudios iniciales en la región subrayan la importancia de una mejor comprensión del papel de las competencias en el empleo para mejorar el sistema de educación y facilitar la transición de la escuela al trabajo de los jóvenes. Al mismo tiempo, ponen de relieve la necesidad de recopilar más y mejores datos sobre los vínculos entre educación, competencias y mercados laborales para todos los países de la región.

### Los salarios están más fuertemente ligados al nivel educativo en los países de ALC que en el promedio de la OCDE

La educación no solo conduce a mejores tasas de empleo y mejores perspectivas de calidad de trabajo, sino también a mayores ingresos. Esto debería utilizarse como incentivo para alcanzar niveles de educación más elevados. Sin embargo, la educación terciaria varía notablemente de un país a otro; las tasas de graduación parecen estar más relacionadas con el acceso y la flexibilidad para finalizar los programas en cada país que con los retornos a dicha educación.

**Gráfico 4.15. Ingresos relativos de los trabajadores por nivel de educación alcanzado, 2014**

(adultos con ingresos laborales; educación secundaria superior = 100)



Fuente: OCDE (2016g).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419552>

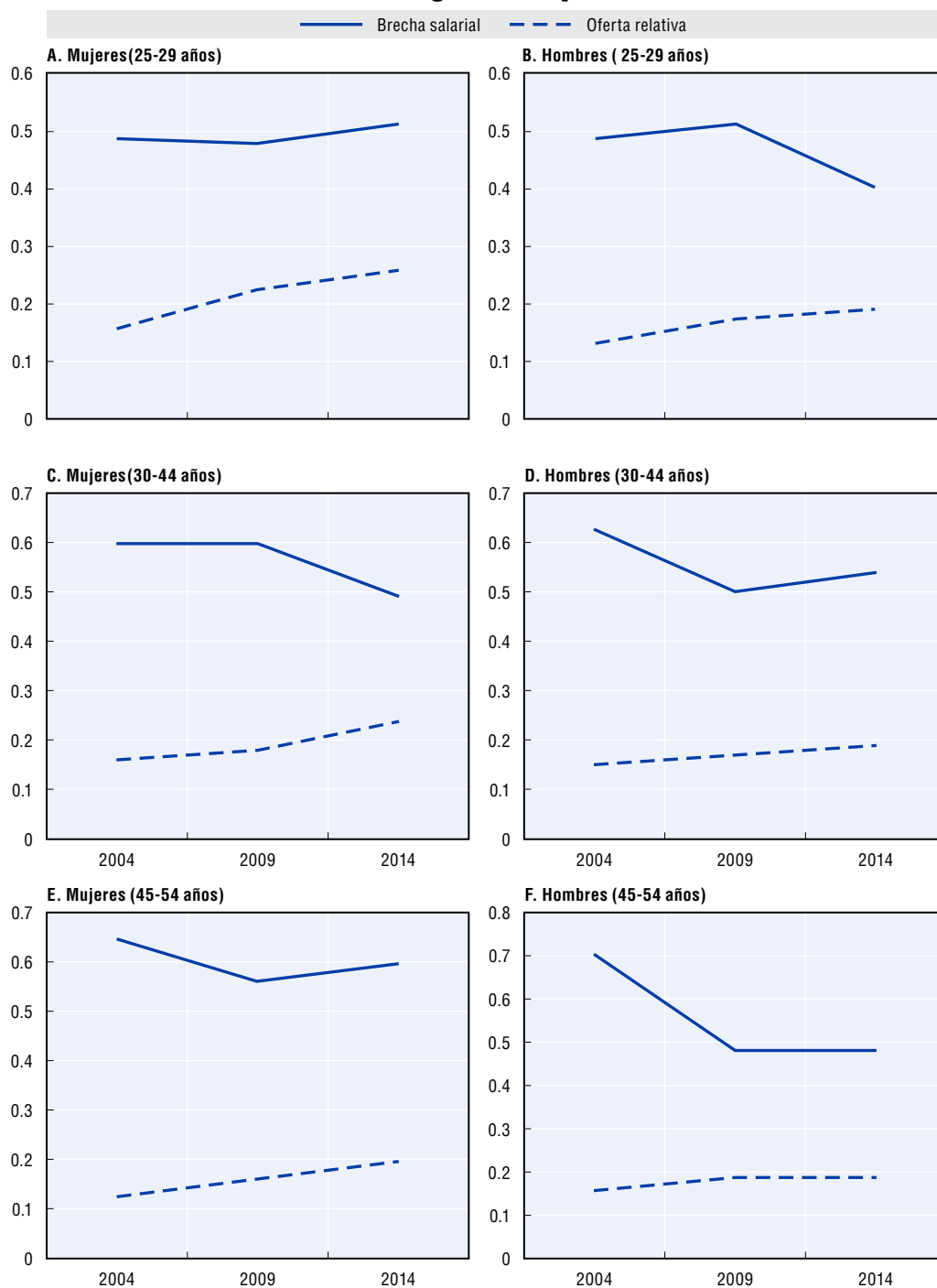
Los trabajadores con educación terciaria en Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y México ganan entre un 186-241% de lo que sus coetáneos con educación secundaria alta ganan (Gráfico 4.15). Esto supera ampliamente el promedio de la OCDE de 155%. Además, los trabajadores que no han alcanzado el nivel de educación secundaria alta ganan entre un 60% y 70% de lo que ganan los trabajadores que han alcanzado dicho nivel, a diferencia del promedio de porcentaje mucho más bajo de la OCDE, equivalente al 81%. Brasil y Chile son los países que mayores diferencias de ingresos entre trabajadores con distintos niveles educativos: los trabajadores con educación terciaria ganan casi dos veces y media de lo que aquellos con menos de secundaria alta ganan.

La educación, por consiguiente, desempeña un papel en la determinación de los ingresos mucho más relevante en los países de ALC que en los de la OCDE. Cursar educación terciaria o incluso completar la secundaria alta tiene un gran impacto en los resultados y el bienestar del mercado laboral. Las diferencias de ingresos son tanto un reflejo como una fuente de la desigualdad de la distribución de salarios en los países de ALC. Pero también son una consecuencia de la baja oferta de trabajadores con alto nivel educativo, sobre todo educación terciaria, y muestran que es altamente recomendable una inversión mayor en educación.

La evolución de los retornos a la educación informa del cambio de la oferta y la demanda de competencias a lo largo del tiempo. También puede tener un impacto notable en la decisión de los jóvenes de invertir en educación. Estos pueden renunciar a seguir ampliando su formación y sus competencias si advierten que los retornos de esa inversión no son lo bastante elevados; por el contrario, pueden invertir en educación si consideran que vale la pena. Ello tiene consecuencias evidentes para la reserva de talento disponible de la futura generación y afecta, en última instancia, a la capacidad para reforzar un modelo de desarrollo basado en el conocimiento y en la mejora de la productividad (BID, 2015).

En el pasado, la literatura económica sobre los retornos a la educación en ALC identificó la caída de los retornos tanto a la educación secundaria como terciaria desde 1990 hasta 2010 (Gasparini et al., 2011; De la Torre, Levy Yeyati y Pienknagura, 2013). Un análisis de 17 países de ALC revela que los retornos a la formación disminuyeron más en la región entre 2004 y 2014 para todos los niveles educativos. Además, la oferta relativa de trabajadores calificados ha aumentado durante la última década en los seis grupos demográficos analizados; la prima salarial asociada a la educación terciaria se cerró pero todavía es amplia (Gráfico 4.16).

Gráfico 4.16. Prima salarial asociada a la educación terciaria y oferta relativa a lo largo del tiempo



Nota: La prima salarial es el ratio entre los salarios de las personas con algún tipo de educación terciaria (completa o incompleta) y los salarios de los individuos con educación secundaria completa o menos – es decir sin la educación terciaria. La oferta relativa es la proporción de individuos con alguna educación terciaria (completa o incompleta) con respecto a los individuos con educación secundaria completa o menos

Países de la región incluidos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419569>

Hay muchas razones que podrían explicar estos retornos altos pero descendentes a la educación y las competencias desde los puntos de vista de la oferta y la demanda. A continuación, se proponen varias explicaciones, que merecerían un análisis más profundo que excede el alcance de este informe.

Desde el punto de vista de la oferta, la caída de los retornos a la educación podría provenir de la existencia de una reserva más vasta de individuos educados, debido a la expansión de la educación en la región. También podría estar motivada por un deterioro de la calidad educativa, que generaría competencias menos relevantes –y por ende menos valoradas– para la demanda existente. Este deterioro de la calidad podría estar relacionado con una ampliación del acceso a la educación, que hubiera ejercido presión sobre los recursos existentes o conducido a un descenso general de las competencias básicas y generales tras la entrada de nuevos individuos en el sistema educativo (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Desde el punto de vista de la demanda, la transformación estructural en la región durante la pasada década pudo haber creado una demanda de sectores que requerían competencias bajas (De La Torre, Messina y Pienknagura, 2012).

#### Recuadro 4.4. Retornos a la educación CTIM

El ámbito de estudio del graduado también puede incidir en los retornos a la educación. Las disciplinas más técnicas y científicas, conocidas bajo las siglas CTIM (ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas) están asociadas a retornos educativos más elevados que las humanidades; la diferencia parece deberse tanto a los ingresos más elevados como a la mayor probabilidad de ser contratado. Sin embargo, no está claro hasta qué punto estos descubrimientos se deben a diferencias no cuantificadas de productividad o capacidad, por ejemplo, que pueden determinar la elección del ámbito de estudios y los salarios.

##### Cuadro 4.4. Retornos a la educación CTIM en Uruguay y Perú, 2014

	Perú	Uruguay
Diplomados CTIM (terciario, secundario y graduado)	0.208***	0.116***
	-0.056	(0.023)
Dummy urbano	0.287***	0.034
	(0.040)	(0.049)
Dummy varón	0.233***	0.138***
	-0.028	(0.019)
Título CTIM terciario* Dummy varón	-0.173	0.039
	-0.065	(0.035)
Observaciones	7 468	6 521
R-squared	0.133	0.140

Notas: La muestra incluye jóvenes de 24 a 55 años en Uruguay y Perú. Errores estándar en paréntesis \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. Los controles adicionales incluyen: edad, edad al cuadrado, antigüedad, *dummy* para empleo informal, *dummies* para nivel educativo (6 categorías – la línea de base es “cero educación”) y *dummies* para sectores de actividad (17 categorías – la línea de base es “agricultura”).

Fuente: Tabulaciones de la OCDE y del Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS and the World Bank).

El Cuadro 4.4 utiliza datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de Perú y de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de Uruguay para calcular una versión modificada de la ecuación de Mincer para la educación terciaria en ámbitos de estudio CTIM. El cuadro muestra los retornos a la educación CTIM para mujeres y hombres trabajadores de entre 25 y 55 años. Los resultados de 2014 revelan que la asociación positiva entre los retornos salariales y las cualificaciones CTIM de nivel terciario podría ser considerable, sobre todo en Perú.

#### Recuadro 4.4. Retornos a la educación CTIM (cont.)

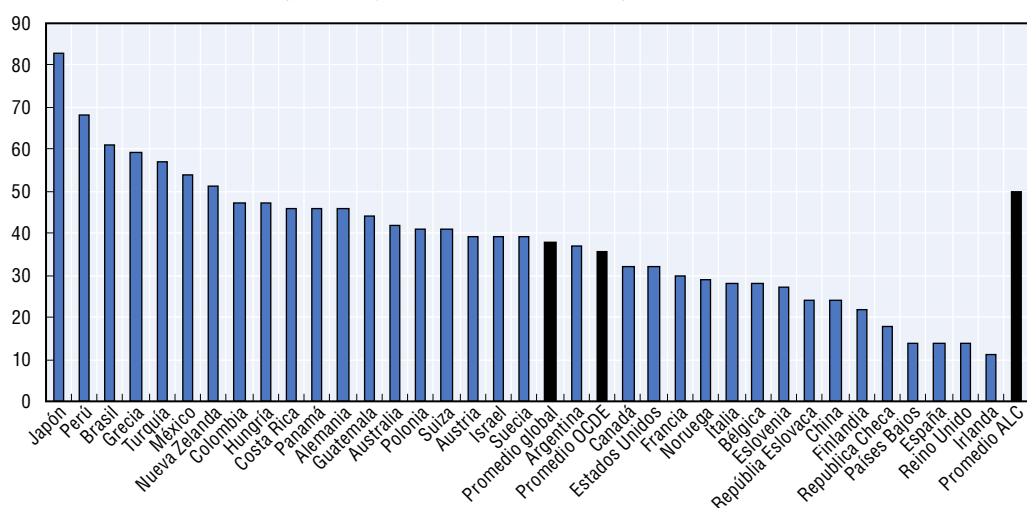
Esta prima salarial puede deberse a muchos motivos. El mercado laboral puede valorar más unas competencias que otras, por ejemplo, las necesarias para desempeñar tareas de mayor productividad. También puede haber cambios técnicos que favorezcan a los trabajadores cuyos trabajos involucren el uso de conocimientos científicos, tecnológicos, matemáticos y de ingeniería. A la vista del importante papel de la tecnología y la digitalización (ver también el Capítulo 6) en la demanda de competencias por parte del mercado, los títulos CTIM pueden ser particularmente relevantes.

### ALC está entre las regiones que registran mayores problemas a la hora de ajustar la demanda de competencias por parte del sector privado

ALC es la región que registra la brecha más amplia entre la reserva de competencias disponible y las competencias demandadas por las economías y las empresas (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Los actuales desajustes de competencias podrían agravarse en un contexto en el que el cambio tecnológico, la globalización y el comercio son responsables de la destrucción de puestos de trabajo y de nuevos tipos de creación de empleo. La capacidad de los países para mejorar las competencias de su población y ajustarse a esos cambios determinará en parte los resultados de los mercados laborales, el crecimiento económico, la productividad y la competitividad.

Cinco de los países cuyas empresas reportan mayor dificultad a la hora de cubrir puestos de trabajo en las Encuestas de Escasez de Talentos del Grupo Manpower son latinoamericanos: Perú (68%), Brasil (61%), México (54%), Colombia (47%) y Costa Rica (46%). De hecho, la proporción de empresas con dificultades para cubrir puestos es mayor en todos los países de ALC que en el promedio de países de la OCDE (Gráfico 4.17). Además, el 32% de los empleadores recurre a talento extranjero para subsanar la escasez de mano de obra cualificada (Grupo Manpower, 2015).

Gráfico 4.17. Empresas con dificultades para cubrir puestos, 2015  
(porcentaje de empresas formales)



Nota: Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por la OCDE se entiende sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional. El promedio global incluye a los 42 países en el estudio de talento de Manpower 2015.

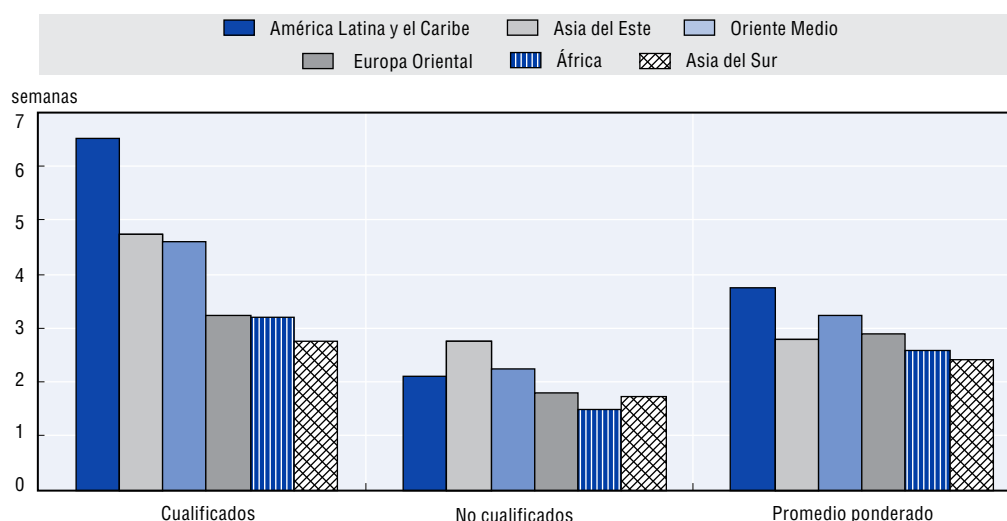
Fuente: Grupo Manpower (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419575>

A las empresas de ALC les cuesta más tiempo cubrir las vacantes laborales que a las empresas de cualquier otra región (Gráfico 4.18). En general, a los empleadores latinoamericanos les cuesta casi cuatro semanas cubrir un puesto vacante con talento externo, frente a tres semanas en el Sudeste Asiático o África (Aedo y Walker, 2012).

Puesto que el tiempo empleado para cubrir una vacante laboral es un indicador de la eficiencia de una economía, es posible utilizar este dato para evaluar el grado de desajuste de competencias en el mercado laboral (Aedo y Walker, 2012). Este análisis presupone que a las firmas les cuesta más tiempo contratar cuando las competencias de los trabajadores disponibles no se ajustan a los requerimientos técnicos de los puestos por cubrir. Sin embargo, las vacantes también podrían deberse a problemas de desconexión entre firmas y trabajadores o de desajuste entre la oferta y demanda debido a la inmovilidad ocupacional o geográfica.

Gráfico 4.18. Promedio de tiempo para cubrir vacantes laborales, regiones del mundo, circa 2012

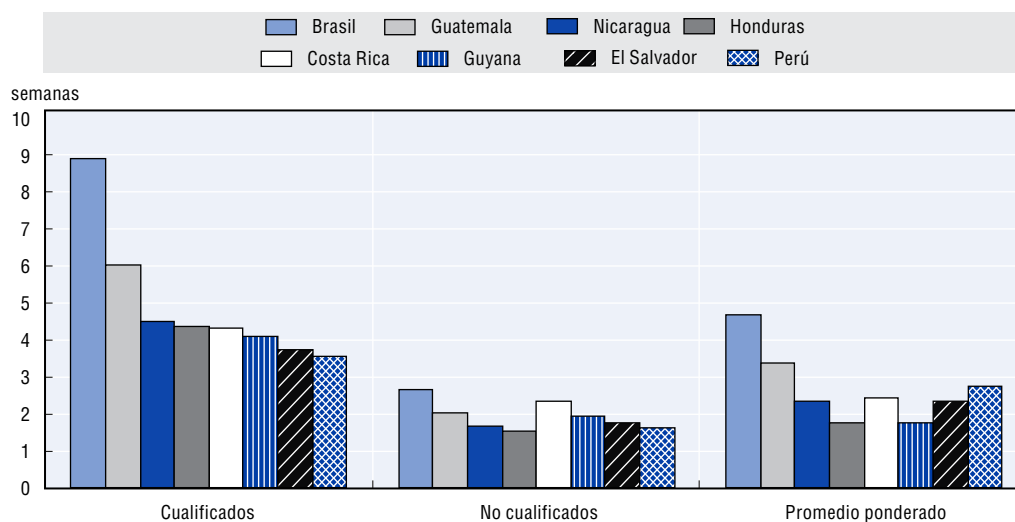


Fuente: Aedo y Walker (2012).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419588>

Las vacantes laborales para trabajadores cualificados tardan casi tres veces más en cubrirse que aquellas para trabajadores no cualificados. En promedio, a las empresas les cuesta 2.1 semanas cubrir una vacante de empleo no cualificado y 6.5 semanas una de empleo cualificado. Brasil encabeza la lista de países de ALC que mayor número de semanas (ocho) necesitan para cubrir una vacante laboral (Gráfico 4.19). A todos los países, de los cuales hay información disponible, les cuesta más tiempo cubrir vacantes de puestos cualificados que de puestos no cualificados, lo cual suministra evidencia suplementaria de una mala combinación de competencias en la región. Un desajuste de las mismas es lo que probablemente explique tal variación. Sin embargo, los costos de despido y otros costes laborales son mayores en el caso de trabajadores cualificados, requiriendo una investigación más exhaustiva de los candidatos (Aedo y Walker, 2012). Por otra parte, los trabajadores calificados pueden desempeñar ocupaciones calificadas o no calificadas, mientras que los no calificados solo pueden desempeñar tareas no calificadas (Albrecht y Vroman, 2002).

Gráfico 4.19. Promedio de tiempo para cubrir vacantes laborales, selección de países de ALC, circa 2012



Fuente: Aedo y Walker (2012).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419594>

### Las fallas del mercado generan bajos niveles de inversión y una adquisición inadecuada de competencias

La participación de los jóvenes en los mercados laborales puede generar beneficios en términos de productividad, crecimiento y bienestar. Los individuos jóvenes se enfrentan a las mismas fallas de mercado que los adultos, así como a las barreras de la edad y falta de experiencia. En términos de competencias, y tal como se ha descrito en este capítulo, afrontan niveles de inversión insuficientes en educación, formación y/o asignación inapropiada de competencias, debidos a imperfecciones tanto de los mercados de trabajo como de capitales, y a asimetrías de información.

#### Imperfecciones del mercado laboral

Las competencias técnicas son específicas de cada sector y parcialmente transferibles (Acemoglu y Pischke, 1999). Por ejemplo, la capacidad de operar un software de diseño concreto puede ser útil para estudios de arquitectura, pero no necesariamente para un hospital. Al mismo tiempo, ningún empleador ni empresa puede apropiarse plenamente de los retornos de su inversión en competencias. Por ende, los empleadores invierten poco ya que temen que, en mercados laborales competitivos, otros empleadores les roben el talento. Los empleados invierten poco ya que la limitada competencia en el mercado por las capacidades imperfectamente transferibles que poseen confiere poder de mercado a empleadores que pueden no compensar justamente el aumento de la productividad y reducir la tasa de rendimiento en formación (Almeida, Behrman y Robalino, 2012).

Asimismo, la información limitada o imperfecta sobre cuánto valoran los mercados laborales una competencia específica puede conducir a una infrainversión en la adquisición de competencias. Los solicitantes de empleo, los trabajadores y las firmas suelen tener información parcial sobre la oferta y la demanda de competencias de un país (Almeida, Behrman y Robalino, 2012).



### **Imperfecciones de los mercados de capital**

Los costes de educación y formación –matrícula, libros, alojamiento, comida y transporte– pueden afectar negativamente la capacidad de los estudiantes para sacar adelante sus estudios e incluso impedir que inviertan más en competencias. El financiamiento adecuado suele suponer para los jóvenes, especialmente los que proceden de hogares pobres y vulnerables, un obstáculo a la hora de cursar estudios secundarios o universitarios, o de formación profesional. En teoría, podrían pedir préstamos siempre y cuando la tasa de retorno de inversión supere la tasa de interés. En la práctica, las instituciones financieras suelen tener poca información sobre el efecto de la formación en los ingresos y la solvencia de los individuos, y pueden decidir no conceder préstamos (Almeida, Behrman y Robalino, 2012). De hecho, la oferta de préstamos para estudiantes en la región es muy limitada y se restringe a los hogares que ocupan los quintiles superiores de la distribución de ingresos.

### **Asimetría de la información**

Las decisiones de inversión en competencias suelen ser complejas. Requieren varias informaciones, sobre todo en términos de retornos a la educación/formación y calidad de los proveedores de formación. Los hogares e individuos no siempre son capaces de reunir y procesar toda la información relevante. En consecuencia, invierten poco o eligen el tipo equivocado de inversión en formación.

La falta de información clara sobre los retornos a la educación hace que los retornos percibidos sean a veces más importantes que los retornos reales a la hora de tomar decisiones académicas (Jensen, 2010). Las percepciones pueden ser inexactas, por estar basadas en observaciones parciales de los resultados del mercado laboral en la economía local. Pueden reflejar también la experiencia de los pares, amigos y familia, que puede no ser representativa (Almeida, Behrman y Robalino, 2012). Las percepciones pueden, así pues, conducir a inversiones en educación y formación que sean demasiado bajas, demasiado elevadas o que se asignen a las competencias equivocadas.

Por otra parte, incluso si los individuos poseen buena información sobre los retornos a la educación, también necesitan información sobre la calidad de los proveedores de formación. La falta de información y la imposibilidad de comparar la calidad de los distintos cursos pueden orientar a los individuos hacia docentes de baja calidad o incapaces de responder a sus necesidades. En el largo plazo, el mercado debería separar los buenos proveedores de capacitación de los malos; pero este proceso puede ser largo y costoso (Almeida, Behrman y Robalino, 2012).

En resumen, los problemas enunciados anteriormente exigen cierta participación del gobierno, en coordinación con los actores privados, en la educación y la formación para compensar o corregir parcial o totalmente estas fallas. La siguiente sección aborda ciertas intervenciones desarrolladas para afrontar la falta de capacidades de los jóvenes, especialmente aquellos provenientes de hogares desfavorecidos y con un bajo nivel educativo.

### **Programas de capacitación para jóvenes con bajo nivel de educación en ALC**

La persistencia de jóvenes con bajos ingresos y escasas competencias en el mercado de trabajo es una preocupación fundamental para los países de ALC. La baja calidad de la educación, junto con la deserción escolar prematura, se tradujo en un vasto grupo de jóvenes poco cualificados con exiguas perspectivas en el mercado de trabajo. La educación formal insuficiente y el amplio desajuste reportado entre oferta y demanda de competencias en la región ponen de relieve la necesidad de impulsar programas de capacitación. Estos pueden mejorar las perspectivas de empleabilidad y ayudar a los jóvenes de ALC a operar la transición hacia los mercados laborales.

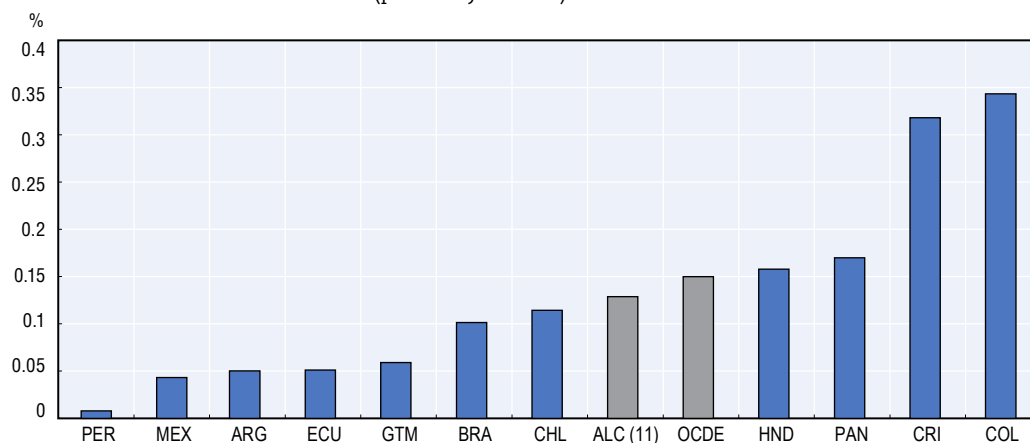
En las dos últimas décadas, los países de ALC aumentaron notablemente su gasto público en programas sociales para reducir la pobreza y desigualdad. Sin embargo, la mayoría de los beneficiarios de estos programas no han podido integrarse plenamente al mercado de trabajo y aún carecen de empleos de calidad. Como resultado, los países empezaron a trabajar en un nuevo ciclo de “inclusión activa” e “inclusión productiva”. Tales intervenciones vinculan programas de apoyo a la renta, como las Transferencias Monetarias Condicionadas, con servicios que ofrecen a los beneficiarios herramientas para participar en actividades económicas –como por ejemplo políticas activas de mercado laboral y formación-. Programas tales como *Ingreso Ético Familiar* en Chile, *Socio Empleo* en Ecuador, *PATI* en El Salvador y la estrategia *Brasil Sem Miséria*, junto con una serie de iniciativas piloto regionales, suministran paquetes integrados de servicios. Estos programas ofrecen orientación técnica y profesional, apoyo al emprendimiento, inserción laboral y otros servicios destinados a mejorar el mercado laboral y la participación económica de los beneficiarios (Banco Mundial y GIZ, 2015).

A medida que estos programas integrados se amplían, coexisten con programas individuales de asistencia social y mercado laboral de los cuales se nutren, entre ellos programas de formación y emprendimiento. Las lecciones aprendidas de la primera generación de programas de formación y emprendimiento son esenciales para diseñar e implementar el nuevo ciclo de iniciativas de inclusión productiva.

### Los programas de capacitación y formación en ALC se expandieron a medida que aumentó el gasto público

Los programas de capacitación y formación son la política activa de mercado laboral (PAML) más usada en ALC y la intervención en materia de empleo juvenil más utilizada en el mundo (Betcherman et al., 2007). A principios de los años 2000, los países de ALC, excepto Colombia, gastaban menos del 0.1% del producto interior bruto (PIB) en programas de formación (Cerutti et al., 2014). En la década de 2010, el gasto de Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras y Panamá rebasaron esa marca. Además, cuatro países de ALC gastan actualmente una proporción de su PIB mayor que el promedio de los países de la OCDE en programas de capacitación y formación (Gráfico 4.20).

Gráfico 4.20. Gasto público en programas de formación  
(porcentaje del PIB)



Nota: Año 2014 para Argentina, Brasil, OCDE y Panamá, 2013 para Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Perú, 2012 para la República Dominicana, Honduras y México, 2011 para Chile y Ecuador, y 2010 para Colombia.

Fuente: World Bank LAC Social Protection (base de datos) (2015), OCDE (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419603>

Casi todos los países de ALC ofrecen programas de formación y de primer empleo a los jóvenes. Los programas de formación tradicionales en ALC ofrecían o bien educación en el aula o bien formación práctica en el puesto de trabajo, al igual que los países de la OCDE. Pero en las últimas décadas, con el fin de abordar el problema creciente de la falta de competencias y desempleo juvenil, sobre todo de los jóvenes pobres y vulnerables, ALC ha combinado la formación en el aula con experiencia práctica en el mercado de trabajo formal y otras intervenciones encaminadas a impulsar la empleabilidad y el acceso a trabajos de calidad (Fares y Puerto, 2009).

### **Los programas de capacitación de jóvenes en ALC tienen un diseño distintivo que incorpora elementos tradicionales con rasgos de diseño nuevos y otros servicios del mercado laboral**

ALC ha asistido a una gran oleada de programas “Jóvenes” desde la creación de *Chile Joven* en 1991 y del programa mexicano *Probecat* en 1984. *Chile Joven* combinaba sus programas de formación en aula con períodos de prácticas a tiempo completo en una firma durante tres a seis meses. Después de tres meses de aprendizaje en el aula, los participantes continuaban su capacitación en una empresa privada elegida por el centro de formación. El Ministro de Trabajo fue inicialmente responsable de la implementación y varios centros de formación profesional privados asumieron los aspectos fundamentales de la operación (UNESCO, 2014). El programa mexicano *Probecat* no está especialmente diseñado para los jóvenes o a las poblaciones desfavorecidas aunque, en la práctica, los criterios de elegibilidad favorecen a esos grupos. Al igual que *Chile Joven*, ofrece cursos de corta duración basados en la demanda y combinados con prácticas para brindar a los beneficiarios formación en el puesto de trabajo. El programa propone, además, servicios de búsqueda de empleo que proporcionan a los jóvenes desfavorecidos competencias para buscar trabajo. Varias empresas privadas ofrecen los cursos y las prácticas profesionales (Banco Mundial, 2012).

Estos modelos fueron posteriormente reproducidos por toda ALC (Cuadro 4.5): La República Bolivariana de Venezuela (en adelante, “Venezuela”) (1993), Argentina (1993), Paraguay (1994), Uruguay (1996), Perú (1996), República Dominicana (1999), Colombia (2000), Panamá (2002), El Salvador (2005), Haití (2005) y Honduras (2006).

Los programas “Jóvenes” en ALC apuntan a los jóvenes urbanos considerados en situación “de riesgo” debido a sus escasas posibilidades de inserción en el mercado de trabajo formal: jóvenes de hogares pobres en busca de su primer empleo, jóvenes con empleo informal, jóvenes subempleados, jóvenes desempleados o jóvenes escasamente cualificados. En la práctica, esto significa generalmente desertores escolares con pocas probabilidades de volver a la educación formal. Para ayudar a los jóvenes a operar una transición más exitosa hacia el mundo del trabajo, dichos programas ofrecen cursos cortos de formación de competencias en el puesto de trabajo, capacitación en oficios o competencias básicas de preparación para el trabajo demandadas por el sector privado (UNESCO, 2014).

Los modelos de Chile y México, así como los programas “Jóvenes” (Cuadro 4.6), poseen tres características principales. En primer lugar, combinan una fase inicial de formación en el aula con formación en el puesto de trabajo, generalmente bajo la forma de un período de prácticas en empresa; esto se complementa con servicios del mercado laboral como información sobre búsqueda de empleo, asesoramiento y apoyo o inserción laboral. En segundo lugar, el sector privado ayuda a definir el menú de los cursos de capacitación para garantizar una formación orientada hacia el mercado y basada en la demanda, que reduzca el desajuste de las competencias y potencie la empleabilidad.

En tercer lugar, estos programas separan financiamiento de formación. Los gobiernos seleccionan proveedores de formación mediante licitaciones competitivas en las que pueden participar empresas de formación tanto públicas como privadas; los proveedores reciben pagos de incentivos basados en los resultados de los estudiantes (Ibarrarán y Rosas, 2009).

**Cuadro 4.5. Programas de capacitación juvenil del tipo “Jóvenes”, América Latina y el Caribe**

País	Nombre del programa	Período de implementación	Edades	Promedio de beneficiarios al año
Argentina	Proyecto Joven	1993-2001	16-30	25 455
	Jóvenes con Futuro	2006-	18-24	400
	Jóvenes por Más y Mejor Trabajo	2008-	18-24	185 016
Bolivia	Mi Primer Empleo Digno	2009-	18-24	4 333
Brasil	Programa Nacional De Estimulo Ao Primeiro Emprego	2003-2007	16-24	120 000
	Pro Jovem	2005-	15-29	1 127 133
	Educação para a nova indústria	2007-2013	14-24	n
Chile	Chile Joven	1991-2002	16-30	13 705
	Especial de Jóvenes	1997-2013	18-29	1 679
	Jóvenes Bicentenario	2008-2012	18- 29	6 667
Colombia	Jóvenes en Acción	2002-2006	18-25	21 958
	Jóvenes Trabajando Unidos	2011-2013	18-26	n
Costa Rica	Construyendo Alternativas Juveniles	2000-	18-25	4 000
	Empleate	2011-	17-24	n
República Dominicana	Juventud y Empleo	1999-	16-29	7 602
El Salvador	Programa Empresa Centro	1996-2013	18-29	4 198
	Empleo Joven	2005-2008	14-25	n
Guatemala	Programa Jóvenes Protagonistas	2012-	16-24	35 000
	Guatemala Joven	2009-	16-24	4 222
Honduras	Honduras Proempleo	2004-2011	18-29	1 563
	Projoven	2014-	16-30	n
	Chamba Joven	2016-	16-30	n
	Mi primer empleo	2006-2010	15-19	1 200
México	Probecat/SICAT/Becate	1984-	16-64	294 118
Nicaragua	Desarrollo de las capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo	2009-2012	15-24	2 211
Panamá	ProCaJoven	2002-	16-29	136 832
Paraguay	SAPE'A	2015-	15-24	8 000
Perú	Projoven	1996-	18-29	6 375
Uruguay	Projoven	1996-	15-29	2 234
	Pilot: Opción Joven	1994-1997	15-24	n
	Yo Estudio y Trabajo	2012	16-20	700
Venezuela	Plan Empleo Joven	1993-	15-29	n

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, 2016, con base en Minowa y Wodon (1999); Cohen, Martínez y Navarrete (2001); Cayapa (2002); Naranjo Silva (2002); Rosas (2006); Aguayo (2007); Ibarrarán y Rosas (2007); Puentes y Urzúa (2010); BID (2011); Portal Brasil (2012); Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de Argentina (2014); Banco Mundial (2014); Banco Mundial (2015), LAC Social Protection (base de datos); INADEH (2015); INEFORP (2015); INSAFORP (2015); CEPAL (2016); Ministerio de Trabajo de Argentina (2016); OIT/CINTERFOR (2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2016f, 2007); Youth Employment Inventory (2016); Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala (2016a, 2016b, 2016c); Ministerio de Trabajo de Bolivia (2016); CEDLAS (2016).

Cuadro 4.6. Características de los programas de capacitación de jóvenes seleccionados en ALC

	ARG: Proyecto Joven	ARG: Jóvenes con futuro	ARG: Jóvenes con más y mejor trabajo	ARG: Entra 21 y ADEC	BOL: Mi primer empleo digno	BRA: Programa Nacional De Estímulo Ao Primeiro Emprego	BRA: Pro Jovem	BRA: Entra 21 y CEPRO	CHL: Chile-Joven	CHL: Jóvenes Bicentenario
<b>Características principales</b>										
Cobertura										
Nacional	X	X	X		X	X	X		X	X
Regional				X				X		
Local										
Empleo/empleabilidad	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aumentar salarios							X			
Fomentar la inserción social	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Realizar la eficiencia del mercado laboral	X									X
Incrementar la productividad	X				X			X		
Desarrollar un mercado privado para los servicios de formación	X								X	
<b>Componentes</b>										
Servicios de intermediación laboral										
Información/asesoramiento	X			X	X	X	X	X		X
Apoyo a la búsqueda de empleo										X
Inserción laboral				X	X	X	X	X		X
Obras públicas										
Formación para desempleados		X	X							
Formación en el aula	X				X		X			
Escuela+ experiencia laboral	X			X	X	X	X	X	X	X
Formación en el puesto de trabajo			X			X			X	X
Para el autoempleo		X	X							
Para poblaciones en situación de riesgo							X			
Formación de competencias blandas		X	X	X			X	X	X	
Formación para trabajadores activos	X			X		X			X	X
Reforzamiento institucional	X							X	X	X
<b>Mecanismos</b>										
Basado en la demanda	X			X	X			X	X	X
Basado en la oferta	X			X			X			
Estipendio para participantes										
Transporte/comida/seguro médico									X	X
Prestación complementaria		X	X	X	X		X	X		
Subsidio salarial						X				
Formación financiada públicamente	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Provisión de cursos de formación										
Públicos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Privados	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Prácticas organizadas por el proveedor de formación	X	X	X	X		X		X	X	X
<b>Base institucional</b>										
Entidad ejecutora										
Institución existente	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Nueva, paralela a la burocracia habitual										

Cuadro 4.6. Características de los programas de capacitación de jóvenes seleccionados en ALC (cont.)

	COL: Jóvenes en Acción	COL: Proyecto de Servicios Integrados para Jóvenes	DR: Juventud y Empleo	MEX: Probecat	MEX: Inserción Laboral de Jóvenes	PAN: ProCaJoven	PER: ProJoven	PER: Entra 21	URY: Opción Joven	URY: ProJoven
<b>Características principales</b>										
Cobertura										
Nacional	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Regional										
Local										
Empleo/empleabilidad	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aumentar salarios		X					X		X	X
Fomentar la inserción social	X	X			X				X	X
Realizar la eficiencia del mercado laboral				X				X		
Incrementar la productividad				X		X				
Desarrollar un mercado privado para los servicios de formación	X					X	X			
<b>Componentes</b>										
Servicios de intermediación laboral										
Información/asesoramiento		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoyo a la búsqueda de empleo			X	X						
Inserción laboral	X	X			X					
Obras públicas	X				X					
Formación para desempleados										
Formación en el aula		X	X	X				X		
Escuela+experiencia laboral	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Formación en el puesto de trabajo		X	X	X	X	X	X	X		
Para el autoempleo	X	X	X	X	X	X				
Para poblaciones en situación de riesgo		X	X		X					
Formación de competencias blandas		X				X			X	X
Formación para trabajadores activos		X				X				
Reforzamiento institucional	X		X	X	X	X	X	X		X
<b>Mecanismos</b>										
Basado en la demanda	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Basado en la oferta				X						
Estipendio para participantes										
Transporte/comida/seguro médico	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Prestación complementaria	X	X	X	X	X				X	X
Subsidio salarial										
Formación financiada públicamente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Provisión de cursos de formación								X		
Públicos	X	X	X	X	X					
Privados	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Prácticas organizadas por el proveedor de formación	X	X	X		X	X	X	X	X	X
<b>Base institucional</b>										
Entidad ejecutora										
Institución existente		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nueva, paralela a la burocracia habitual	X		X				X			

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, 2016, con base en Ibararán y Rosas (2009), actualizado con el Banco Mundial (2015); Youth Employment Inventory (2016).

Varios servicios de formación dirigidos a los jóvenes en ALC son similares a los programas “Jóvenes” (Cuadro 4.6). El programa Entra 21, promovido por la International Youth Foundation (IYF), ofrece inserción laboral y formación profesional en tecnologías de la información, comunicación y habilidades para la vida a los jóvenes de entre 16 y 29 años. Los programas del tipo Entra 21, implementados por gobiernos locales y centrales, se extendieron por casi todos los países de ALC durante la década de 2000 (Puerto, 2007). Otros programas de la región combinan formación en materia de competencias profesionales y de emprendimiento para los jóvenes. Este último grupo se describe y analiza más ampliamente en el capítulo sobre emprendimiento (Capítulo 5).

**Las evaluaciones y evidencia del desempeño de los programas de formación van en aumento en ALC; sin embargo, la información sigue siendo limitada, especialmente en lo que respecta a los componentes que mejor funcionan**

Los programas de formación profesional, incluidos los dirigidos a los jóvenes, han sido ampliamente evaluados en todo el mundo. De hecho, la literatura considera las evaluaciones de estos programas como un catalizador para desarrollar y aplicar métodos de evaluación de vanguardia. Ello dio lugar al desarrollo de un corpus de evidencia considerable a escala mundial sobre lo que funciona y lo que no en términos de formación y capacitación (Ibarrarán y Rosas, 2009).

La tendencia general de las evaluaciones de los programas de formación profesional en ALC ha sido prometedora (Cuadro 4.7). Se está ampliando la evidencia sobre las intervenciones de los jóvenes en la región y el diseño de la evaluación de impacto está mejorando. Como en la mayor parte del mundo en desarrollo, la década vio una explosión de evaluaciones rigurosas en ALC, con experimentos aleatorios controlados o elaborados estudios de diseño casi experimental.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer. La evidencia sobre programas de capacitación y formación de jóvenes en los países en desarrollo y en ALC es limitada. Aunque en los países desarrollados la mayoría de los programas se evalúan rigurosamente, solo unos pocos programas fueron evaluados con rigurosidad en ALC. Las evaluaciones se centran en un pequeño grupo de programas, analizan principalmente el impacto a corto plazo y raras veces evalúan el impacto de los componentes y rasgos específicos de cada programa de forma independiente.

Cuadro 4.7. Evidencia disponible sobre el impacto de los programas de formación de jóvenes, América Latina y el Caribe

País/Programa/Año	Clasificación	Resultado
Colombia/ Jóvenes en Acción/ 2002-05	****	(+)
Uruguay/ ProJoven/1996-97	****	(+)
República Dominicana/ Juventud y Empleo/1999-	****	(+)
Chile/ Jóvenes Bicentenario/2008-12	****	(+)
República Dominicana/ Juventud y Empleo/1999-	****	(+0)
Argentina/ Entra 21 Córdoba	****	(+0)
Perú/ ProJoven / 1996 -	****	(+0)
Chile/ Chile Joven/ 1995-97	***	(+)
Argentina/ Proyecto Joven/1994-98	**	(+0)
Chile/ Chile Joven/ Fase I 1991-95 y Fase II 1996-2002	**	(+)
Perú/ ProJoven 1996 -	**	(+)
Panamá/ ProCaJoven 2002-	**	(+0)
Argentina/ Programa Joven 1996-97	**	(+)
México/ Probecat/ 1984-	**	(+)
México/ Probecat/ 1984-	**	(+0)
México/ Probecat/ 1984-	**	0
Bolivia/ Mi Primer Empleo Digno/ 2008-	**	0
Bolivia/ Entra 21 - alianza Quipus/ 2004-05	**	0
Brasil-São Paulo/ Entra 21 - alianza CEPRO/ 2003-05	**	0
Brasil-Salvador/ Entra 21 - alianza Instituto de Hospitalidade/ 2003 -	**	0
Chile/ Formación de Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos/ 1998-2000	**	(-0)
Colombia - Medellín/ Entra 21 y alianza COMFENALCO/ 2002-05	**	0
Colombia - Cartagena/ Entra 21 y alianza INDUSTRIAL/ 2002-05	**	0
República Dominicana/ Entra 21 y alianza ISA/ 2003-06	**	0
El Salvador/ Entra 21 y alianza AGAPE/ 2003-05	**	0
México/ Entra 21 y alianza CIPEC/ 2004-07	**	0
Honduras/ Entra 213 y alianza COSPEA/ 2004-05	**	0
Paraguay/ Entra 213 y alianza CIRDI/ 2003-05	**	0
Perú/ Entra 213 y alianza Alternativa/ 2003-05	**	0
Uruguay/ Opción Joven/ 1994-97	**	(+)
Chile/ Chile Joven/ 1991-95	*	(+)
Honduras/ Entra 21 y alianza CARDEH/ 2004-05	*	0
Brasil/ Programa Primero Empleo/1999-	*	0
Colombia/ Proyecto de Servicios Integrados para Jóvenes/ 2000-03	*	0

Nota: \*\*\*\* experimental; \*\*\* experimental con número limitado de resultados; \*\* no experimental; \* no experimental con número limitado de resultados. (+) Resultados positivos, robustos y significativos; (+0) Combinación de resultados positivos, robustos y significativos y resultados neutros; (-) Resultados negativos, robustos y significativos.

Fuentes: OCDE/CAF/CEPAL, 2016, con base en Puentes y Urzúa (2010), actualizado con Card et al. (2011), Alzúa, Cruces y Erazo (2015), Herani-Limarino y Villarroel (2015), Ibarrarán et al. (2015), Díaz y Rosas (2016) y Kluge (2016).

### ¿Qué hemos aprendido de la evaluación de programas? Evidencia sobre los programas de capacitación de jóvenes

Si bien las evaluaciones de impacto son todavía escasas en la región y revelan ciertas deficiencias, la literatura existente da pistas sobre lo que ha funcionado y sobre las posibles áreas de mejora. Ésta sección resume algunos de los principales resultados de las evaluaciones de impacto de 12 programas de formación profesional en ALC – Argentina, *Entra 21* y *Proyecto Joven*; Brasil, *Entra 21*; Bolivia, *Mi Primer Empleo Digno*; Chile, *Chile Joven* y *Jóvenes Bicentenario*; Colombia, *Jóvenes en Acción*; República Dominicana, *Juventud y Empleo*; México, *Probecat/Bécate*; Panamá *ProCaJoven*; Perú, *ProJoven*; y Uruguay, *Opción Joven* (Cuadro 4.8). Además, propone algunas conclusiones sobre lo que funciona y lo que no según las características de los programas.



Cuadro 4.8. Evidencia disponible sobre el impacto de los programas de capacitación de jóvenes, América Latina y el Caribe, programas seleccionados

	Año de publicación	Período de observación	Método de evaluación	Efecto en el empleo		Efecto en la formalidad		Efecto en los salarios		Autores
				Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
ARG: Entra 21 Córdoba	2015	18 meses	Experimental			●	●	●	●	Alzúa, Cruces, and Lopez Erazo (2015)
		3 años	Experimental			●	●	●	●	
ARG: Proyecto Joven	2006	11, 12 y 19 meses	No experimental	●	●	●	●	●	●	Alzua and Brassolio (2006)
	2001	1 año	No experimental	●	●			●	●	Aedo and Nuñez (2004)
BRA: Entra 21	2006	1 año	Non experimental	●	●			●	●	Alzua et al. (2007)
BOL: Mi Primer Empleo Digno	2015	3 meses	Non experimental	●	●	●	●	●	●	Hernani-Limarino and Villarroel (2015)
		6 meses	Non experimental	●	●	●	●	●	●	
CHL: Chile Joven	2004	12 meses	Non experimental	●	●	●	●	●	●	Aedo and Pizarro Valdivia (2004)
CHL: Jóvenes Bicentenario	2010	6 meses	Experimental	●	●	●	●			Acero et al. (2009)
COL: Jóvenes en Acción	2015	10 años	Experimental			●	●	●	●	Attanasio et al. (2015)
	2015	8 años	Experimental			●	●	●	●	Kugler et al (2015)
	2011	19 y 21 meses	Experimental	●	●	●	●	●	●	Attanasio et al. (2011)
	2008	19 y 21 meses	Experimental	●	●	●	●	●	●	Attanasio et al. (2008)
DR: Juventud y Empleo	2016	12-18 meses	Experimental	●	●			●	●	Acevedo et al. (forthcoming)
		42-48 meses	Experimental	●	●	●	●	●	●	
	2015	6 años	Experimental	●	●	●	●	●	●	Ibarrarán et al. (2015)
	2012	18 a 24 meses	Experimental	●	●	●	●	●	●	Ibarrarán et al. (2014)
	2011	10-14 y 22-24 meses	Experimental	●	●	●	●	●	●	Card et al. (2011)
MEX: Probecate/Becate	2010	3-6 meses	No experimental	●	●			●	●	Van Garmeren (2010)
	2006	3-6 meses	No experimental	●	●	●	●	●	●	Delajara et al. (2006)
	2001	16-20 meses	No experimental					●	●	Calderon-Madrid and Trejo (2001)
	1999	1 año	No experimental	●	●			●	●	Wodon and Minowa (1999)
PAN: ProCaJoven	2007	9-20 meses	Experimento Natural	●	●	●	●	●	●	Ibarrarán and Rosas(2007)
PER: ProJoven	2016	3 años	Experimental	●	●	●	●	●	●	Díaz and Rosas (2016)
	2006	6, 12 y 18 meses	No experimental	●	●	●	●	●	●	Díaz and Jaramillo (2006)
	2002	12 y 18 meses	No experimental	●	●	●	●	●	●	Ñopo and Saavedra (2002)
URY: Opcion Joven	2002	1 año	Experimental	●	●	●	●	●	●	Naranjo Silva (2002)

Note: ● Resultados positivos, robustos y significativos ● Resultados neutros o no significativos, ● Resultados negativos, robustos y significativos. Se utilizaron los resultados preferidos por los autores.

Fuentes: OCDE/CAF/CEPAL con base en 2016, Wodon y Minowa (1999); Calderón-Madrid y Trejo (2001); Naranjo Silva (2002); Aedo y Nuñez (2004); Aedo y Pizarro Valdivia (2004); Alzúa, Nahirñak y Álvarez de Toledo (2007); Alzúa y Brassolio (2006); Ñopo y Saavedra (2002); Delajara, Freije y Soloaga (2006); Díaz y Jaramillo (2006); Ibarrarán y Rosas (2007); Acero, C., et al. (2009); Ibarrarán y Rosas (2009); Card et al. (2011), Puentes y Urzúa (2010); Van Garmeren (2010); Robalino et al. (2013); Veza (2014); Attanasio, Kugler y Meghir (2015, 2011, 2008); Hernani-Limarino y Villarroel (2015); Ibarrarán et al. (2015, 2014); Kugler et al. (2015); Alzúa, Cruces y López Erazo (2015); Acevedo et al. (de próxima publicación); CAF (2016); Díaz y Rosas (2016).

Los programas de formación de jóvenes en la región comparten diseños similares, especialmente los que han sido evaluados. Todos los programas evaluados combinan formación en el aula y capacitación en el puesto de trabajo con algún tipo de intermediación o inserción laboral, excepto Chile Joven. Por tanto, es difícil identificar el efecto de ciertos componentes en particular, cuál tiene mayor impacto e incluso si el impacto proviene de la interacción de diferentes componentes de los programas. Además, varios programas –Proyecto Joven, Jóvenes en Acción, Juventud y Empleo, ProJoven Perú y Probecat y sus sucesores– han sido evaluados en múltiples ocasiones mediante diferentes métodos (Cuadro 4.8).

### **Efectos en el empleo, la formalidad y los salarios**

Los resultados de los programas y de las distintas evaluaciones del mismo programa son heterogéneos. Pese a que cada evaluación de impacto analiza la influencia del programa en una serie concreta de resultados en materia de empleo, educación y bienestar, casi todos evalúan los efectos en la empleabilidad, la calidad del trabajo y los ingresos laborales.

Los programas de capacitación de jóvenes en la región aspiran a proporcionar a los jóvenes desempleados del extremo inferior de la distribución de ingresos mejores competencias para acceder a un empleo. Aunque los efectos de tales programas en la probabilidad de acceder a un empleo de son diversos, la mayoría de las evaluaciones muestra un impacto no significativo en las tasas de empleo de los participantes. Los primeros programas, Chile Joven y el programa piloto Opción Joven de Uruguay, tuvieron un impacto positivo y significativo en la empleabilidad de los jóvenes. En Argentina, Bolivia, República Dominicana y Panamá, el programa tuvo un impacto desdeñable en el empleo, mientras que, para Perú y México, los distintos estudios reportan resultados distintos. Sin embargo, casi la mitad de los programas muestran mejoras de la probabilidad de empleabilidad de grupos específicos. Esto se debe en parte a la baja tasa de desempleo, la elevada informalidad y la presencia de grupos desfavorecidos que caracterizan el mercado de trabajo latinoamericano y caribeño.

Los programas que ofrecen formación para el autoempleo y el emprendimiento, combinan formación de competencias técnicas y blandas y operan paralelamente a la burocracia habitual parecen tener un mejor impacto en la empleabilidad que los programas carentes de esos elementos. Casi dos tercios de los programas que ofrecían formación de competencias blandas tuvieron efectos positivos en la empleabilidad, similares a los resultados de los programas que operan paralelamente a la burocracia habitual. Además, la mitad de los programas que ofrecen formación sobre emprendimiento y autoempleo impulsan la empleabilidad del grupo beneficiario.

Si bien los programas de capacitación de jóvenes se centran esencialmente en el empleo, no deja de ser relevante considerar sus efectos en la calidad del mismo. Las evaluaciones de impacto analizadas en esta sección muestran que tales programas han tenido más éxito a la hora de ofrecer a sus beneficiarios mayores probabilidades de conseguir un empleo formal que a la hora de conducir al empleo mismo. La evidencia de los programas de evaluación de impacto tanto experimentales como no experimentales muestra un efecto positivo y estadísticamente significativo en la calidad del empleo (empleo formal), con pocas excepciones. Así la calidad del trabajo se convirtió en uno de los aspectos más importantes de esos programas. Esto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que el mercado laboral se está dividiendo cada vez más entre trabajadores formales e informales, y que la informalidad es más elevada entre los jóvenes que entre los adultos.

En la República Dominicana, por ejemplo, el programa tuvo un impacto positivo de aproximadamente un 17% en la formalidad laboral entre los hombres (Ibarrarán et al., 2015). En Perú, la probabilidad de tener un empleo con seguro médico y una pensión aumentó en 3.8 y 3.3 puntos porcentuales, respectivamente, para el grupo de tratamiento en comparación con el grupo de control (Díaz y Rosas, 2016). Además, la evaluación de *Jóvenes en Acción* revela que aquellos que tenían una educación media más baja antes del programa se beneficiaron mucho más de la formación en términos de empleos del sector formal (Kugler et al., 2015).

El trabajo en empresa, el apoyo a la búsqueda de empleo y los servicios de inserción laboral emergen como factores clave en términos de formalidad. Esto podría dar a entender que el hecho de poner de relieve la empleabilidad y disponer de mejor información sobre los puestos vacantes actuales ayuda a los beneficiarios a tener una idea más clara del proceso de contratación del sector formal y a acceder a empleos de calidad. Además, de los cuatro programas evaluados que ofrecen capacitación para el emprendimiento y el autoempleo, tres tienen impactos positivos sobre la calidad del empleo para todo el grupo beneficiario y uno tiene un impacto positivo para un subgrupo (convirtiendo las competencias para el emprendimiento en elementos importantes para ofrecer mejores empleos a la juventud).

Tener en cuenta los efectos de los programas en los ingresos laborales es igualmente relevante, ya que las formaciones de los jóvenes apuntan a aquellos que se sitúan en los quintiles inferiores de la distribución. Las evaluaciones de impacto muestran resultados mixtos. Mientras la evaluación del programa en México reveló pequeños efectos positivos en los salarios para los trabajadores asalariados, *Chile Joven* tuvo efectos positivos y significativos en los ingresos laborales con diferencias según el género. Si bien los salarios masculinos eran más elevados en términos absolutos en Chile, el aumento posterior al tratamiento resultó ser más importante en el caso de las mujeres, ya que representó un porcentaje mayor de sus ingresos iniciales (Aedo y Pizarro Valdivia, 2004). En Panamá, la evaluación observó un impacto importante sobre ambos géneros y sobre la región: las mujeres que vivían en Panamá City vieron aumentados sus ingresos salariales (Ibarrarán y Rosas, 2007). En Colombia, el impacto en los salarios solo fue positivo y estadísticamente significativo en el caso de las mujeres (Attanasio, Kugler y Meghir, 2015; Kugler et al., 2015). Además, las estimaciones de la cota inferior del impacto de la formación en los ingresos del sector formal revelan un efecto más profundo no solo para las mujeres, sino también para candidatas con un nivel educativo por debajo de la media (Kugler et al., 2015).

El promedio de ingresos de los beneficiarios empleados pudo haber aumentado por varias razones. El programa de formación pudo haber acrecentado la productividad de los trabajadores; o la intervención pudo haber incrementado la empleabilidad y cambiado la composición de quienes trabajan y de quienes no. Los resultados de Colombia sugieren que en torno a los dos tercios del aumento de salarios puede atribuirse al incremento de ingresos de aquellos empleados que participaron en el programa con respecto a los que no participaron (Attanasio, Kugler y Meghir, 2008). Asimismo, la evaluación 2015 de *Jóvenes en Acción* sugiere que el programa puede haber aumentado la productividad en el sector formal de las mujeres jóvenes que participaron en el programa (Attanasio, Kugler y Meghir, 2015).

Los estudios revelan una complementariedad entre la formación vocacional y la educación formal, especialmente entre estudiantes con educación por encima de la media. Este resultado pone de manifiesto la noción de que las competencias se construyen sobre competencias adquiridas anteriormente (Heckman, 2000). Sin

embargo, las evaluaciones muestran efectos a largo plazo muy pronunciados en el empleo y los ingresos entre candidatos con educación por debajo de la media; en este grupo, la formación no afectó a la tasa de cobertura de la educación terciaria ni a la de retención después de la participación.

En general, la literatura sobre evaluaciones de impacto revisada en esta sección revela que la combinación de formación dual –que sobre todo ofrezca a los jóvenes una primera experiencia laboral – con servicios de intermediación laboral tiene efectos positivos en la empleabilidad, la formalidad y los ingresos. Las experiencias tempranas han mostrado, asimismo, que es esencial implicar al sector privado en el desarrollo del contenido de los cursos para asegurarse de que los graduados aprendan competencias útiles para el trabajo. Pese a que estas intervenciones han tenido más éxito a la hora de aumentar la formalidad que la empleabilidad y los ingresos, ciertos componentes contribuyen a mejorar estos resultados (Cuadro 4.9). Por último, la interacción de los componentes y la implementación de los programas también son importantes para su éxito.

Cuadro 4.9. Componentes y resultados de los programas para los jóvenes en América Latina y el Caribe

		Empleabilidad	Formalidad	Salarios
<b>Componentes</b>	<b>Servicios de intermediación laboral</b>			
	Información/asesoramiento	●	●	●
	Apoyo para la búsqueda de empleo	●	●	●
	<b>Inserción laboral</b>	●	●	●
	<b>Obras públicas</b>	●	●	●
	<b>Formación para desempleados</b>			
	Formación en el aula	●	●	●
	Escuela + experiencia laboral	●	●	●
	Formación en el puesto de trabajo	●	●	●
	Para el autoempleo	●	●	●
	Formación de competencias	●	●	●
	<b>Formación para trabajadores activos</b>	●	●	●
<b>Mecanismos</b>	<b>Prestación de servicios</b>			
	Formación dual e intermediación laboral	●	●	●
	Formación dual	●	●	●
	Opción formación única	●	●	●
	<b>Basados en la demanda</b>	●	●	●
	<b>Basados en la oferta y la demanda</b>	●	●	●
	<b>Basados en la oferta</b>	●	●	●
	<b>Estipendio para participantes</b>			
	Transporte/comida/seguro médico	●	●	●
	Prestación complementaria	●	●	●
	<b>Formación financiada públicamente</b>	●	●	●
	<b>Provisión de cursos de formación</b>			
	Públicos	●	●	●
	Privados	●	●	●
<b>Prácticas organizadas por el proveedor de formación</b>	●	●	●	

Nota: ● Efectivo, ● Neutral dado resultados mixtos, ● No efectivo. Basada en el cuadro 4.8.  
Fuentes: OCDE/CAF/CEPAL, 2016.

### Diferencias según grupos demográficos

Los impactos de los programas varían en función del género, la edad, el nivel de educación y el lugar de residencia. En la mayoría de los programas, los efectos en la empleabilidad, la formalidad y los salarios variaron de un subgrupo a otro. Los programas de formación de jóvenes tuvieron mayor impacto sobre los grupos más desfavorecidos, como las mujeres, los más jóvenes y los menos educados.

Las mujeres parecen beneficiarse más en términos de empleabilidad e ingresos, mientras que los hombres se benefician más de la calidad del trabajo. El impacto de *Chile Joven* en la probabilidad de empleo fue especialmente importante en el caso de las mujeres, mientras que el impacto en la probabilidad de conseguir un empleo formal pareció ser mayor en el caso de los hombres (Aedo y Pizarro Valdivia, 2004). Igualmente, la evaluación experimental *Entra 21* de Argentina, centrada exclusivamente en el empleo formal, reveló mejores resultados para los hombres y los participantes más jóvenes que para el promedio para toda la muestra (Alzúa Cruces y Erazo, 2015).

Las evaluaciones de *Jóvenes en Acción* mostraron que el programa tuvo un marcado impacto en los resultados del mercado laboral en el caso de las mujeres: más empleo, mayores ingresos y mayores tasas de empleo formal, mientras que su impacto en los hombres no resultó claro (Attanasio, Kugler y Meghir, 2011). Asimismo, Acevedo et al. (de próxima publicación) descubrieron que las participantes de *Juventud y Empleo* de la República Dominicana se beneficiaron más que los hombres en términos de empleo y salarios. Además, las mujeres mostraron competencias blandas y resultados laborales más notables tres años después de la finalización del programa.

La ubicación geográfica también desempeña un papel importante. En Panamá y la República dominicana, los programas tuvieron escaso impacto fuera de las grandes ciudades. Ello se debe en parte a que tales áreas carecen de mercados laborales totalmente operativos (Ibarrarán y Rosas, 2007; Díaz y Rosas, 2016).

### Efectos a largo plazo

Una nueva oleada de evaluaciones de impacto arroja luz sobre la cuestión de la sostenibilidad de los efectos a lo largo del tiempo. Contrariamente a los resultados de las evaluaciones de impacto a largo plazo en Estados Unidos y Europa, muchas de las evaluaciones en ALC han mostrado resultados positivos y significativos varios años después de finalizado el programa. Ahora bien, los resultados varían de un país a otro en la región.

En Colombia, los beneficios de los programas de formación de jóvenes resultaron ser estables a lo largo del tiempo y parecen ser permanentes (Attanasio, Kugler y Meghir, 2015). El programa mostró un impacto positivo en los salarios formales en el corto plazo, que no disminuye en el medio o largo plazo. En cuanto a los resultados a corto plazo, los efectos en el logro de un empleo en el sector formal y en la duración del empleo formal son mayores para las mujeres que para los hombres. Además, aquellos que empezaron con un nivel de educación inferior son los que más se benefician de la formación en términos de empleo formal en el plazo medio o largo (Kugler et al., 2015). Por otra parte, la probabilidad de un empleo formal es la misma a corto y a largo plazo para mujeres y hombres. Para aquellos con nivel de educación por debajo de la media, el efecto también persiste a lo largo del tiempo. Pero para aquellos con nivel de educación por encima de la media, los efectos disminuyen con el tiempo, observándose un descenso. Quizá esto se deba al hecho de que este grupo posee una fracción más elevada de ganadores de la lotería de la formación que cursan educación terciaria y se mantienen en ella (Kugler et al., 2015).

La primera evaluación de impacto experimental y a largo plazo del programa peruano *ProJoven* mostró un impacto a largo plazo sobre la formalidad: el programa incrementó las oportunidades de encontrar un empleo formal en un contexto de elevada informalidad laboral (Díaz y Rosas, 2016). Según los autores, cabe destacar la magnitud y longevidad de los resultados en cuanto a niveles de formalidad; se observaron impactos tres años después de que los beneficiarios hubieran finalizado el programa.

En la República Dominicana, la evaluación de impacto a largo plazo del programa *Juventud y Empleo* reveló que la intervención apoya el empleo formal de los varones. También tuvo un impacto positivo en los salarios para mujeres y hombres residentes en Santo Domingo, el principal centro urbano con una economía dinámica. Esto sugiere que el impacto es más positivo allí donde existe una demanda real de competencias (Ibarrarán et al., 2015). Por último, el estudio reveló que la mayor probabilidad de que los participantes lograran empleos formales a corto plazo está ganando terreno a lo largo del tiempo. Acevedo et al. (de próxima publicación) encontraron efectos fuertes y duraderos en las habilidades y expectativas de los beneficiarios del programa *Juventud y Empleo* con diferencias entre hombres y mujeres. Poco después de terminar la capacitación, tanto hombres y mujeres experimentaron un fuerte incremento en sus habilidades sociales y expectativas de empleo. Tres años más tarde, las mujeres todavía presentan niveles más altos de habilidades blandas mientras que los resultados se invierten para los participantes masculinos.

De igual modo, en Colombia, Kugler et al. (2015) demuestran que los impactos en el empleo y en los salarios de la participación en formaciones se amplifican con el tiempo, en lugar de disminuir, al menos durante los ocho años siguientes a la aleatorización. Por otra parte, los efectos en los ingresos también son persistentes para las mujeres y los menos educados. Al contrario, los resultados muestran una depreciación de los beneficios en materia de ingresos en el largo plazo para los hombres y para aquellos con nivel educativo por encima de la media. Ello podría atribuirse al hecho de que los hombres –y los mejor educados en primer lugar– acaban yendo a la universidad y permaneciendo en ella; este podría ser, pues, un grupo que estudia y trabaja simultáneamente, y cuyos ingresos proceden de trabajos temporales (Kugler et al., 2015).

Las estimaciones de impacto tres años después de la terminación del programa en Argentina revelan que los efectos, considerables y estadísticamente significativos en el largo plazo, disminuyen con el tiempo. Los efectos más pronunciados detectados entre los hombres y los participantes más jóvenes en el plazo medio parecen desinflarse en el largo plazo (Alzúa, Cruces y Erazo, 2015).

Las evaluaciones a largo plazo también revelaron que la adquisición de competencias y el cambio de expectativas de la formación vocacional complementan –en vez de reemplazar– las inversiones educativas, sobre todo en educación terciaria. Asimismo, la participación en la formación también tiene efectos indirectos en los familiares de los participantes (Kugler et al., 2015).

#### **Análisis de costos y beneficios**

Varias evaluaciones de impacto revelaron que los beneficios directos superan los costos directos. El ejercicio costos-beneficios de Aedo and Núñez (2004) para *Proyecto Joven* en Argentina sugiere que, en igualdad de condiciones, un período de tiempo de beneficios más largo genera una tasa de descuento más baja, una proporción inferior de costos indirectos a directos y un mayor valor neto actual (VNA). Los varones jóvenes y las mujeres adultas, que registran impactos en los ingresos más elevados y significativos desde el punto de vista estadístico, necesitaron solo nueve años de beneficios de programa para lograr un VNA positivo. Al cabo de 12 años, todos los beneficiarios habían alcanzado un VNA positivo.

El análisis de rentabilidad sugiere que el programa de Colombia generó amplios beneficios netos, muy superiores a los registrados en los países desarrollados, especialmente para las mujeres. Attanasio, Kugler y Meghir (2011) concluyeron que tasa interna de retorno sin devaluación de competencias es del 29%. Mientras que Kruger et al. (2015) descubrieron que la tasa interna de retorno implícita es del 19.1% para las mujeres y del 30.1% para los hombres.

Es difícil extraer conclusiones comunes de programas con múltiples particularidades, tanto en material de diseño, componentes y grupos objetivo, como de contexto de aplicación. Sin embargo, cabe destacar ciertos elementos. La mayoría de los programas de formación de jóvenes de ALC evaluados han tenido éxito y efectos sostenidos en términos de empleabilidad, formalidad o ingresos laborales. Los hallazgos abordados en esta sección subrayan que la formación en sí misma entraña beneficios para los grupos desfavorecidos.

En general, los resultados sugieren que los programas de formación de jóvenes que combinan educación en el aula y períodos de prácticas con incentivos de remuneración en función del desempeño constituyen una inversión social atractiva y una vía potencial de movilidad social (Kugler et al., 2015). La evaluación de estos programas en ALC sirve de evidencia útil para el futuro diseño de políticas públicas. Sin embargo, la evaluación de impacto y el análisis de costos y beneficios no comparan sus resultados con los resultados potenciales de reinserir a los jóvenes en el sistema educativo formal.

### **Evidencia sobre los programas de capacitación de jóvenes: Hallazgos de los análisis de los metadatos**

Identificar las características específicas que explican el éxito de un serie concreta de intervenciones en el mercado laboral es difícil. Sin embargo, los informes de análisis de meta-regresión y las revisiones exhaustivas de las políticas activas del mercado laboral (PAML) –incluida la formación de jóvenes– han examinado conjuntamente las evaluaciones individuales de impacto para identificar posibles elementos que puedan afectar positivamente a los beneficiarios de PAML. Estos estudios son muy valiosos ya que utilizan evaluaciones individuales de impacto experimentales y casi-experimentales que evalúan el rendimiento en el mercado laboral de la participación individual en PALM e identifican lo que funciona y lo que no.

En lo que respecta al tipo general de programas, la evidencia de estudios PALM a nivel mundial sugiere que, en el largo plazo, los programas que hacen hincapié en la acumulación de capital humano entrañan beneficios más amplios (Card, Kluve y Weber, 2015; OIT, 2016; Kluve, 2016). De hecho, los programas de primer empleo tienden a tener efectos más significativos en el corto plazo, mientras que los programas de formación tienen impactos reducidos, incluso negativos, en el corto plazo, pero más amplios en el medio o más largo plazo, dos o tres años después de la finalización del programa (Card, Kluve y Weber, 2015; Kluve, 2016).

El análisis de los programas de formación añade más evidencia sobre el diseño de los mismos. Los programas que mejores resultados registran apuntan a un grupo específico, proporcionan servicios integrados con enseñanza de competencias múltiples (incluidas las competencias no cognitivas, en el aula y en el lugar de trabajo), establecen mecanismos de mercado para definir la demanda de servicios de formación y recurren a proveedores privados (Puentes y Urzúa, 2010). Otros elementos importantes son los incentivos de participación y el apoyo de protección social, especialmente para los beneficiarios jóvenes (Puentes y Urzúa, 2010).

En estos estudios, el aspecto más sobresaliente es el efecto positivo de los sistemas de formación integrados. La falta de integración entre las distintas actividades de formación potencialmente ofrecidas a los participantes (competencias en el aula y en el puesto de trabajo; competencias cognitivas, técnicas y sociales) socava la efectividad (Puentes y Urzúa, 2010). Dichas actividades deben organizarse de tal modo que permitan una progresión sistémica de los beneficiarios a distintos niveles; cada actividad debe ofrecer una serie de servicios centrados en deficiencias específicas. Una estructura de este tipo mejoraría las posibilidades de obtener resultados mejores.

El meta-análisis sugiere que la duración del programa es esencial para el éxito de los programas de formación (OIT, 2016; Kluve, 2016). En las intervenciones de ALC, la duración de los programas resultó un factor de diseño clave –todavía más importante que los componentes individuales– para reforzar la eficacia. La evidencia muestra que las intervenciones inferiores a cuatro meses son menos susceptibles de producir efectos de tratamiento positivos. Esta pauta parece mantenerse independientemente del número de componentes de formación incluidos en la intervención (Kluve, 2016).

Los resultados de los meta-análisis de programas para jóvenes son similares. En general, las PAML dirigidas a los jóvenes resultaron ser herramientas efectivas para mejorar los resultados del mercado laboral para los jóvenes a nivel mundial (Betchmerman et al., 2007; Kluve et al., 2014; Card, Kluve y Weber, 2015). El examen sistemático por parte de Kluve et al. (de próxima publicación) de 97 programas de PAML dirigidos a los jóvenes en todo el mundo muestra que invertir en los jóvenes a través de programas de formación de competencias es rentable y conduce a resultados positivos de empleo e ingresos. Además, las intervenciones exhaustivas en materia de capacitación tienden a mejorar la probabilidad de obtener resultados de mercado laboral positivos para los estudiantes, en comparación con la formación impartida únicamente en las aulas (Fares y Puerto, 2009).

Por otra parte, hay pruebas sólidas que apoyan el punto de vista según el cual las intervenciones en materia de formación de competencias de los jóvenes en los países de renta baja y media tienen resultados de mercado laboral positivos para los beneficiarios, especialmente para las mujeres. Concretamente, las intervenciones que combinan servicios tienden a tener más éxito que los programas de formación simples (Kluve et al., de próxima publicación). Los seis estudios examinados para este informe mostraron que los programas para los jóvenes en países con ingresos bajos y medios aumentaban la probabilidad de empleo, mejoraban la calidad del trabajo y conducían a salarios más altos. Las mujeres participantes se beneficiaron más que los hombres. Sin embargo, la evidencia es menos clara en lo que respecta a la duración del empleo (Fares y Puerto, 2009; Puentes y Urzúa, 2010; Kluve et al., 2014; Card, Kluve y Weber, 2015; OIT, 2016; Kluve, 2016).

Los programas “Jóvenes” en América Latina y el Caribe, *Job Corps* en Estados Unidos y *New Deal* en el Reino Unido registraron un desempeño relativamente bueno. Esto suministra más pruebas a favor del argumento de que los servicios integrados de formación de competencias pueden tener un impacto considerable en la empleabilidad de los estudiantes, sobre todo entre los jóvenes.

### **La mejora de las evaluaciones de impacto de los programas de formación permitirá un mejor análisis de aspectos clave del diseño de los mismos**

Antes de que los gobiernos puedan mejorar los programas de capacitación de jóvenes, es preciso responder de manera más conveniente a seis cuestiones. Los estudios no han transmitido evidencia suficiente para evaluar la calidad de los programas de formación; el impacto de componentes específicos, su duración e interacción; la importancia



de mecanismos de elaboración de perfiles específicos de beneficiarios; el impacto de la formación de competencias blandas en los resultados del mercado laboral; las externalidades y el efecto de equilibrio general de los programas; y análisis de costos-beneficios más exhaustivos.

Además, es importante resaltar que los estudios de meta-análisis y los exámenes exhaustivos tanto de los programas de formación como de las PAML concluyen generalmente que el método de diseño de la evaluación de impacto (experimental o casi experimental) no tiene un efecto estadístico en los resultados obtenidos. Se observan resultados similares utilizando ambos métodos (Card, Kluve y Weber, 2015; ILO, 2016; Kluve et al., de próxima publicación).

Por otra parte, la mayoría coincide en que hay que mejorar la calidad de las evaluaciones (Puentes y Urzúa, 2010). La evaluación debe considerarse un elemento central durante la fase de diseño del programa, y no añadirse al final. La evidencia internacional es especialmente importante a este respecto. Experiencias de todo el mundo demuestran que incluir las evaluaciones en el diseño inicial y prever un seguimiento a largo plazo de los beneficiarios –y un grupo de control– son factores clave para recopilar datos de calidad (Puentes y Urzúa, 2010).

## Conclusiones y recomendaciones de política

La educación y las competencias son un motor importante de crecimiento económico y una fuente de igualdad y movilidad social. La desigualdad en América Latina es causa y consecuencia del acceso desigual a la educación y la calidad de la misma, y – en etapas posteriores de la vida – de la participación en el mercado laboral. La educación es la principal fuente de adquisición de competencias. La educación primaria y secundaria son los pilares fundamentales sobre los que se apoya la adquisición de competencias, mientras que la educación terciaria ofrece habilidades especializadas a los individuos desempeñando un papel importante en el proceso de desarrollo de los países. De hecho, las competencias y la educación figuran entre los factores determinantes para ayudar a los países a superar la trampa del ingreso medio.

La educación y las competencias son cruciales para respaldar la inclusión de los jóvenes y su participación exitosa en el mercado de trabajo. La calidad de la educación, que procura competencias básicas y técnicas, proporciona a los jóvenes herramientas para participar y disfrutar plenamente de la vida adulta. Además, constituye uno de los principales instrumentos para garantizar la inclusión social, política y productiva de los jóvenes en la sociedad.

Pese a los notables avances realizados, el acceso de la población a la educación y las competencias en ALC sigue siendo deficientes. La calidad y pertinencia de la educación y las capacidades ofrecidas por los sistemas educativos en la región son un problema crucial. Hay indicios de escasez de competencias requeridas por los empleadores. Mientras la educación tradicional va a la zaga en términos de competencias básicas de lectura, matemáticas y ciencias; la EFTP, centrada en sectores obsoletos y de baja calidad, no constituye una solución viable para subsanar las deficiencias de la población joven en materia de competencias. Además, la falta de vínculos entre la educación y la demanda de competencias de los mercados laborales es otro gran motivo de preocupación.

Asimismo, muchos jóvenes en ALC abandonan la escuela antes de tiempo. Las altas tasas de deserción escolar a nivel secundario y las bajas tasas de finalización en la educación terciaria exigen a los países pensar en políticas públicas para apoyar a los jóvenes a finalizar sus estudios.

Los cursos de capacitación para jóvenes de la región han intentado resolver fracasos del sistema educativo, más que ofrecer competencias prácticas y actualizar las capacidades de los trabajadores. La inmensa brecha educativa entre los jóvenes, comparada con el tamaño relativamente pequeño de los cursos de capacitación alternativa, exige replantearse el papel de éstas intervenciones en materia de formación en la región. ¿Deben los cursos de formación técnica y vocacional para jóvenes seguir intentando compensar las fallas de la educación formal? ¿O es más efectivo y rentable reorientar a los jóvenes hacia el sistema educativo? Entretanto, más de 43 millones de jóvenes de entre 15 y 29 años carecen de competencias para participar plenamente en los mercados laborales. Mientras se mejora la cobertura, la calidad y la pertinencia del sistema educativo mediante reformas más amplias, una serie de políticas alternativas de capital humano, como los programas de capacitación existentes, deberá apoyar a la actual generación de jóvenes poco cualificados que se encuentran fuera del sistema educativo.

Estos desafíos requieren políticas públicas para promover la educación y adquisición de capacidades entre los jóvenes. He aquí algunas recomendaciones emergentes de este capítulo:

**Poner en marcha sistemas eficientes de recolección de datos sobre la oferta y demanda de competencias.** La falta de datos comparables a escala nacional tanto sobre las competencias individuales como sobre las demandadas por las empresas pone trabas a la capacidad de los gobiernos para resolver el actual desajuste de competencias. Con solo unos pocos esfuerzos individuales por parte los países y las organizaciones internacionales, existen en ALC escasos conocimientos sobre las capacidades de alfabetización, numéricas, de resolución de problemas, tecnológicos y técnicos en ALC. También falta información sobre los tipos de competencias profesionales y técnicas que las empresas de la región necesitan hoy y en el futuro. Esta información es el pilar fundamental que permite a los países identificar brechas y escasez de competencias, para elaborar planes para formar a los jóvenes en las competencias necesarias para el futuro.

**Hacer cumplir estándares de calidad claros para la educación pública y privada.** Una educación primaria y secundaria de calidad ofrecerá a todos los estudiantes la posibilidad de proseguir su camino hacia estudios superiores. Se necesitan estándares claros para garantizar a todos los estudiantes el acceso a una educación de calidad. Además, los países deberían invertir más recursos y formar mejor a los docentes de las escuelas a las que asisten niños de hogares desfavorecidos para reducir la brecha de competencias y calidad educativa.

**Mejorar los mecanismos para identificar a los estudiantes con bajo desempeño y a aquellos con problemas académicos, económicos y sociales.** Los estudiantes con problemas son más susceptibles de abandonar los estudios y tienen menos posibilidades de orientarse hacia la educación superior. Identificar pronto a esos estudiantes y ofrecer soluciones a sus problemas ayudaría a cerrar las brechas de aprendizaje y a evitar la deserción temprana.

**Reforzar la educación técnica y profesional invirtiendo en infraestructura, formación docente y mecanismos para identificar las necesidades del mercado laboral.** La educación técnica y profesional de calidad es crucial para desarrollar una fuerza laboral altamente cualificada. Al mismo tiempo, los programas vocacionales prácticos y basados en experiencia laboral pueden ser más eficaces a la hora de atraer a jóvenes desencantados con la educación académica. La EFTP debería, en consecuencia, proporcionar instrucción sobre competencias básicas y técnicas y construir mecanismos para que los que se gradúan en ella puedan acceder a la educación superior. Asimismo, los programas de educación superior deberían ser más flexibles a la hora de incorporar a estos estudiantes y permitir cambios de orientación académica.

**Mejorar la coherencia y los vínculos entre la educación secundaria y terciaria para facilitar la transición de la escuela a la educación superior.** Tales mecanismos pueden ayudar a más jóvenes matriculados en educación terciaria en ALC a conseguir un diploma.

**Ampliar el acceso a la educación superior.** Los sistemas educativos de la región tienen capacidad limitada para formar trabajadores lo bastante cualificados como para mejorar la productividad y así impulsar el crecimiento económico, mejorar la movilidad social y reducir la desigualdad. ALC debe invertir en una juventud mejor formada. Para ello, los países deben expandir el acceso a una educación de alta calidad ofreciendo soluciones de financiamiento que vuelvan la educación superior de calidad más asequible y accesible a todos los grupos socioeconómicos.

**Desarrollar programas educativos que respondan mejor a las necesidades del mercado.** Las instituciones de formación y educación deberían trabajar con las empresas para ajustarse a sus exigencias profesionales mediante una educación y formación apropiadas. Los programas de formación basados en la demanda resultaron ser más exitosos que los basados en la oferta. Esta es una valiosa lección para futuros programas cortos de formación, así como para todo el sistema educativo. Desde las primeras etapas de la vida, los jóvenes deberían estar expuestos a las competencias necesarias para participar en las economías basadas en el conocimiento y en las competencias. De ahí que la educación académica y la EFTP deban crear más espacios para recibir información de aquellos que demandarán competencias en el futuro y coordinar mejor los programas de enseñanza con las empresas a fin de alinear algunos de los contenidos con las futuras capacidades solicitadas.

**Expandir programas que combinan formación en el aula con capacitación práctica y servicios para la búsqueda de empleo.** Las evaluaciones de impacto de los programas de capacitación para jóvenes revelaron que los programas más exitosos tienen un diseño integral: ofrecen educación institucional, formación en el puesto de trabajo y servicios de intermediación. El éxito de combinar el aprendizaje de competencias tanto técnicas como blandas en el aula y en el lugar de trabajo debería ser considerado más allá del diseño de cursos vocacionales de corta duración. Esta evidencia debería inspirar el diseño de todos los programas de EFTP desde la escuela secundaria hasta la terciaria, así como la educación de nivel superior .

**Sistematizar el uso de evaluaciones de impactos robustas en los estadios iniciales de los programas de educación y formación.** La ausencia de evidencia clara sobre lo que confiere eficacia a los programas académicos, la EFTP y los cursos de formación exige mejores estrategias de evaluación de impacto para futuros programas. La evaluación debería considerarse como un elemento central de los programas durante su fase de diseño. La evidencia internacional es especialmente importante a este respecto. Experiencias de todo el mundo muestran que incluir las evaluaciones en el diseño inicial y prever un seguimiento de los beneficiarios –y un grupo de control– en el largo plazo son factores clave para recopilar datos de calidad y mejorar los programas.

## Notas

1. A lo largo de este informe, la educación terciaria se refiere tanto a la educación universitaria como a la educación técnica y profesional post-secundaria.
2. STEP es una encuesta que mide las competencias en países de renta media y baja (Banco Mundial, 2016). Recoge datos sobre adultos empleados y desempleados de edades comprendidas entre 15 y 65 años, que viven en áreas urbanas (Banco Mundial, 2016). Está compuesta de dos encuestas –una basada en los hogares y otra en los empleadores– y mide la oferta y la demanda de competencias para mejorar la comprensión de las mismas y su conexión con la empleabilidad y la productividad (Banco Mundial, 2016). La encuesta basada en los hogares evalúa la competencia lectora, las competencias relacionadas con el trabajo que el encuestado posee y utiliza, e información reportada por el encuestado sobre personalidad, comportamiento y preferencias con respecto al tiempo y al riesgo. Con este fin, selecciona al azar a un individuo en el hogar para completar el cuestionario individual. (Pierre, 2014). La encuesta basada en el empleador evalúa la estructura de la fuerza de trabajo, las competencias relacionadas con el puesto utilizadas, las competencias que buscan los empleadores cuando contratan nuevos empleados, la formación ofrecida por los empleadores, el vínculo entre competencias y compensaciones para el empleado, las características de las empresas y el índice de satisfacción con respecto a la educación y la formación (Pierre, 2014; Banco Mundial, 2016).

STEP evaluó a 2 435 individuos de Bolivia y a 2 617 individuos de Colombia (Banco Mundial, 2013a, 2013b). La muestra de población para Bolivia se extrajo de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra y de ella se encuestó al 0.11% de la población elegible, desde un 0.09% en El Alto hasta un 0.14% en Cochabamba (Banco Mundial, 2013a). En Colombia, se incluyeron en la encuesta las áreas urbanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, así como un estrato probabilístico compuesto de muestras de las ciudades de Cucuta, Ibagué, Manizales y Villavicencio (Banco Mundial, 2013b). En cada una de las cinco áreas metropolitanas, se incluyó en la muestra al 0.02% y, en el estrato probabilístico, al 0.05% de la población elegible en cada ciudad (Banco Mundial, 2013b). En El Salvador, donde no se evalúa la competencia lectora, fueron encuestados 2 335 individuos (Cunningham, 2016).

Perú realiza una encuesta similar, la *Encuesta Nacional de Habilidades*, que mide las capacidades cognitivas a través de las aptitudes verbales, numéricas, memorísticas y socioemocionales a partir de los rasgos de personalidad reportados por los encuestados (Banco Mundial, 2011; Cunningham, 2016). En 2010, esta encuesta se distribuyó a 1 394 adultos de entre 18 y 50 años, residentes en áreas urbanas, en la costa y en el altiplano, en la selva y en la Lima metropolitana (Banco Mundial, 2011; Cunningham, 2016).

3. La *Skills and Trajectory Survey (STS)*, una encuesta que evalúa la relación entre la educación y el mercado laboral, mide las capacidades cognitivas y las competencias socioemocionales, que incluyen las competencias sociales, las estrategias metacognitivas y la autoeficacia (Bassi, 2012). La encuesta evalúa la asociación entre educación y competencias para determinar si un nivel educativo superior es sinónimo de mayores capacidades cognitivas, así como la relación entre las competencias y los resultados del mercado laboral (Bassi, 2012). Fue realizada con individuos de edades comprendidas entre 25 y 30 años en Argentina y Chile (Bassi, 2012). En 2010, completaron la encuesta 4 497 individuos en Argentina (Bassi, 2012). Al menos 1 000 participantes provenían de Buenos Aires, mientras que el resto procedía de Córdoba y Mendoza, y se encuestó a un mínimo 300 de cada ciudad (Bassi, 2012). En Chile, 1 800 individuos de las ciudades de Arica, Iquique, Antofagasta, Copiapo, La Serena, Coquimbo, Área Metropolitana de Valparaíso, Rancagua, Talca, Área Metropolitana de Concepción, Temuco, Padre Las Casas, Valdivia, Puerto Montt, Punta Arenas y Área Metropolitana de Santiago completaron la encuesta en 2008 (Bassi, 2012).

## Referencias

- Acemoglu, D. y J. Pischke (1999), "Beyond Becker: Training in imperfect labour markets", *The Economic Journal*, No. 109/453, Royal Economic Society, St. Andrews, pp. 112-142.
- Acero, C. et al. (2009), "Evaluación de Impacto del Programa Jóvenes al Bicentenario para la cohorte de participantes en el año 2008", PNUD, Chile.
- Acevedo, P. et al. (de próxima publicación), "Soft skills and hard skills in youth training programs: Long-term experimental evidence from the Dominican Republic", *CEDLAS Working Paper Series*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Acosta, P., N. Muller y M. Sarzosa (2015), "Beyond qualifications: Returns to cognitive and socio-emotional skills in Colombia", *Policy Research Working Papers*, No. WPS 7430, World Bank Group, Washington, DC.
- Aedo, C. y S. Núñez (2004), "The Impact of Training Policies in Latin America and the Caribbean: The Case of Programa Joven", *Working Paper (Research Network)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Washington, DC.
- Aedo, C. y M. Pizarro Valdivia (2004), "Rentabilidad económica del programa de capacitación laboral de Jóvenes Chile Joven", NACAP y Mideplan, Santiago de Chile.
- Aedo, C. y I. Walker (2012), *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*, Directions in Development, Human Development, World Bank Group, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2236>.
- Aguayo, Y. (2007), *An Evaluation of Active Labor Market Policies in Developing Economies: The Mexican Case*, Digital Repository at the University of Maryland, Universidad de Maryland, College Park, <http://drum.lib.umd.edu/handle/1903/7330> (consultado el 25 de julio de 2016).
- Albrecht, J. y S. Vroman (2002), "A matching model with endogenous skill requirements", *International Economic Review*, Vol. 43/1, Departamento de Economía, Universidad de Pennsylvania e Instituto de Investigación Económica y Social de la Universidad de Osaka, pp. 283-305.
- Almeida, R., J. Behrman y D. Robalino (2012), *The Right Skills for the Job? Rethinking Training Policies for Workers*, Human Development Perspectives, World Bank Group, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13075>
- Álvarez-Galván, J. (2015), "A skills beyond school review of Costa Rica", *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233256-en>.
- Alzúa, M.L. y P. Brassiolo (2006), *The Impact of Training Policies in Argentina: An Evaluation of Proyecto Joven*, Office of Evaluation and Oversight, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Alzúa, M.L., G. Cruces y C.L. Erazo (2015), "Youth training program beyond employment. Evidence from a randomized controlled trial", *CEDLAS Working Paper Series*, No. 177, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Alzúa, M.L., P. Nahirñak y B. Alvarez de Toledo (2007), "Evaluation of Entra 21 using quantitative and qualitative data", *Q-Squared Working Paper*, No. 41, Universidad de Toronto.
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2015), "Long term impacts of vouchers for vocational training: Experimental evidence for Colombia", *Borradores de Economía*, No. 896, Departamento de Estudios Económicos, Banco Central de Colombia, Bogotá, [www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be\\_896.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_896.pdf).
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2011), "Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3/3, American Economic Association, Pittsburgh, pp. 188-220.
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2008), "Training disadvantaged youth in Latin America: Evidence from a randomized trial", *NBER Working Paper*, No. 13931, National Bureau of Economic Research, Cambridge, US.
- Banco Mundial (2016), *The STEP Skills Measurement Program*, Banco Mundial, Washington, DC, <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/step/about> (consultado el 11 de agosto de 2016).
- Banco Mundial (2015), *World Bank Social Protection & Labor* (base de datos), Banco Mundial, Washington, DC, [www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionlabor](http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionlabor) (consultado el 15 de julio de 2016).
- Banco Mundial (2014), *A More Promising Future for Poor Youth in the Dominican Republic*, Banco Mundial, Washington, DC, [www.worldbank.org/en/results/2014/04/08/more-promising-future-poor-youth-dominican-republic](http://www.worldbank.org/en/results/2014/04/08/more-promising-future-poor-youth-dominican-republic) (consultado el 26 de julio de 2016).
- Banco Mundial (2013a), *STEP Survey Weighting Procedures Summary*, Bolivia, Banco Mundial, Washington, DC, [http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2011/related\\_materials](http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2011/related_materials) (consultado el 12 de agosto de 2016).

- Banco Mundial (2013b), *STEP Survey Weighting Procedures Summary*, Colombia, Banco Mundial, Washington, DC, <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2012>, (consultado el 12 de agosto de 2016).
- Banco Mundial (2012), *Youth Employment Programmes: An Evaluation of World Bank and International Finance Corporation Support*, World Bank Group, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12225>.
- Banco Mundial (2011), *Strengthening Skills and Employability in Peru, Final Report*, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12533/616990ESW0whit0ficial0Use0Only00090.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Banco Mundial y GIZ (2015), *Linking Social Assistance and Productive Inclusion*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bassi, M. et al. (2012), *Disconnected: Skills, Education and Employment in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/427/Disconnected.%20Skills%2c%20Education%2c%20and%20Employment%20in%20Latin%20America.pdf?sequence=11>.
- Betcherman, G. et al. (2007), "A review of interventions to support young workers: Findings of the Youth Employment Inventory", *Social Protection Discussion Paper*, No. 0715, World Bank Group, Washington, DC.
- BID (2015), *Jobs for Growth*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BID (2011), *PROEMPLEO: Turning Challenges into Jobs in Honduras*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, [www.iadb.org/en/news/webstories/2011-12-20/proempleo-changes-challenges-to-jobs-in-honduras,9763.html](http://www.iadb.org/en/news/webstories/2011-12-20/proempleo-changes-challenges-to-jobs-in-honduras,9763.html), (consultado el 25 de julio de 2016).
- Bowles, S., H. Gintis y M. Osborne (2001), "The determinants of earnings: A behavioral approach", *Journal of Economic Literature*, Vol. 39/4, American Economic Association, Pittsburgh, pp. 1137-1176, <http://dx.doi.org/10.1257/jel.39.4.1137>.
- CAF (2016), *Más Habilidades para el Trabajo y la Vida: Los Aportes de la Familia, la Escuela, el Entorno y el Mundo Laboral*, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas.
- Calderón-Madrid, A. y B. Trejo (2001), "The impact of the Mexican training programme for unemployed workers on re-employment dynamics and on earnings", *Research Network Papers*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Card, D., J. Kluge y A. Weber (2015), "What works? A meta analysis of recent active labour market programme evaluations", *NBER Working Paper*, No. 21431, National Bureau of Economic Research, Cambridge, US.
- Card, D., J. Kluge y A. Weber (2010), "Active labour market policy evaluations: A meta-analysis", *The Economic Journal*, Vol. 120/548, Royal Economic Society, St. Andrews, pp. F452-F477.
- Card, D. et al. (2011), "The labour market impacts of youth training in the Dominican Republic", *Journal of Labour Economics*, Vol. 29/2, Elsevier, Amsterdam, pp. 267-300.
- Cayapa (2002), "Empleo juvenil o reproducción de la pobreza en Venezuela", *Revista Venezolana de Economía Social*, Vol. 2/3, pp. 1-23, [www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18624/1/articulo3-4.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18624/1/articulo3-4.pdf).
- CEDLAS (2016), Mapa de iniciativas laborales para jóvenes, <http://www.labor-al.org/mapa-de-iniciativas-laborales-para-jovenes.html> (consultado el 12 de agosto de 2016).
- CEPAL (2016), Programas de Inclusión Laboral y Productiva, <http://dds.cepal.org/bdilp> (consultado el 20 de julio 2016).
- Cerutti, P. et al. (2014), "Social assistance and labour market programmes in Latin America: Methodology and key findings from the social protection database", *Social Protection and Labour Discussion Paper*, No. 1401, World Bank Group, Washington, DC.
- Cohen, E., R. Martínez y C. Navarrete (2001), *Gestión de Programas Sociales en América Latina, Análisis de Casos*, Vol. I: Proyecto Joven de Argentina, CEPAL, [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6001/1/S0102142\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6001/1/S0102142_es.pdf).
- Cunningham, W., P. Acosta y N. Muller (2016), *Minds and Behaviors at Work: Boosting Socioemotional Skills for Latin America's Workforce*, Direction in Development – Human Development, World Bank Group, Washington, DC.
- Delajara, M., S. Freije e I. Soloaga (2006), "An evaluation of training for the unemployed in Mexico", *Working Paper*, OVE/WP-09/06, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- De la Torre A., E. Levy Yeyati y S. Pienknagura (2013), "Latin America and the Caribbean as Tailwinds Recede: In Search of Higher Growth", *LAC Semiannual Report*, World Bank Group, Washington, DC.

- De la Torre, A., J. Messina y S. Pienknagura (2012), *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation*, Semiannual Report, Regional Chief Economist Office, Latin America and the Caribbean, World Bank Group, Washington, DC.
- Díaz, J.J. y M. Jaramillo (2006), "An evaluation of the Peruvian 'youth labour training programme' Projovent", Working Paper, OVE/WP-10/06, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Díaz, J.J. y D. Rosas (2016), "Impact evaluation of the Job Youth Training Programme Projovent", Working Paper Series, No. IDB-WP-693, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Drago, F. (2011), "Self-esteem and earnings", *Journal of Economic Psychology*, Vol. 32/3, Elsevier, Amsterdam, pp. 480-488.
- Eichhorst, W. et al. (2012), "A roadmap to vocational education and training systems around the world", IZA Discussion Papers, No. 7110, Institute for the Study of Labor, Ginebra.
- Fares, J. y O.S. Puerto (2009), "Towards comprehensive training", Social Protection Discussion Paper, No. 0924, World Bank Group, Washington, DC.
- Field S., V. Kis y M. Kuczera (2012), "A Skills Beyond School Commentary on Spain", OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/education/vet](http://www.oecd.org/education/vet).
- Gasparini, L. et al. (2011), "Educational upgrading and returns to skills in Latin America: Evidence from a supply-demand framework, 1990-2010", *Policy Research Working Paper*, No. 5921, World Bank Group, Washington, DC.
- Hanushek, E. (2015), "Why standard measures of human capital are misleading", *KDI Journal of Economic Policy*, Vol. 37/2, Korea Development Institute, Sejong, pp. 22-39.
- Heckman, J. (2000), "Policies to foster human capital", *Educational Studies*, Issue 3, National Research University Higher School of Economics, Moscú, pp. 73-137.
- Heckman, J., J. Stixrud y S. Urzúa (2006), "The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior", *Journal of Labor Economics*, No. 24, Elsevier, Amsterdam, pp. 411-482.
- Herani-Limarino, W. y P.M. Villarroel (2015), "Capitación Laboral y Empleabilidad, Evidencia de Mi Primer Empleo Digno", Fundación ARU, *Working Paper Series*, Marzo, [www.aru.org.bo/REPEC/pdf/capacitacion\\_laboral\\_y\\_empleabilidad.pdf](http://www.aru.org.bo/REPEC/pdf/capacitacion_laboral_y_empleabilidad.pdf).
- Ibarrarán, P. et al. (2014), "Life skills, employability and training for disadvantaged youth: Evidence from a randomized evaluation design", *IZA Journal of Labour & Development*, Vol. 3/10, Springer, <http://dx.doi.org/10.1186/2193-9020-3-10>.
- Ibarrarán, P. y D. Rosas (2009), "Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: Evidence from IDB funded operations", *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 1/2, International Initiative for Impact Evaluation (3ie), Nueva Delhi, Londres, Washington, pp. 195-216.
- Ibarrarán, P. y D. Rosas (2007), *Impact Evaluation of a Labour Training Programme in Panama*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Ibarrarán, P. et al. (2015), "Experimental evidence on the long-term impacts of a youth training programme", *Working Paper Series*, No. IDB-WP-657, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BID (2015), *Jobs for Growth*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BID (2011), *PROEMPLOO: Turning Challenges into Jobs in Honduras*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, [www.iadb.org/en/news/webstories/2011-12-20/proempleo-changes-challenges-to-jobs-in-honduras.9763.html](http://www.iadb.org/en/news/webstories/2011-12-20/proempleo-changes-challenges-to-jobs-in-honduras.9763.html), (consultado el 25 de julio de 2016).
- INADEH (2015), Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, Panamá, sitio web, <http://panamatramita.gob.pa/institucion/instituto-nacional-de-formaci%C3%B3n-profesional-y-capacitaci%C3%B3n-para-el-desarrollo-humano> (consultado el 14 de julio de 2016).
- INEFORP (2015), *Projovent, Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes*, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, Uruguay, website, [www.inefop.org.uy/uc\\_28\\_1.html](http://www.inefop.org.uy/uc_28_1.html) (consultado el 17 de julio de 2016).
- INET (2016), Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Argentina, sitio web, <http://www.inet.edu.ar> (consultado el 20 de junio de 2016).

- INSAFORP (2015), “Programas de Formación Profesional para Jóvenes”, El Salvador, sitio web, [www.insaforp.org.sv/index.php/programas-de-formacion-profesional/formacion-para-jovenes](http://www.insaforp.org.sv/index.php/programas-de-formacion-profesional/formacion-para-jovenes) (consultado el 15 de julio de 2016).
- Jensen, R. (2010), “The (perceived) returns to education and the demand for schooling”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 125/2, Oxford University Press, pp. 515-548.
- Kis, V., K. Hoeckel y P. Santiago (2012), *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Mexico 2009*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168688-en>.
- Kluve, J. (2016), “A review of the effectiveness of active labour market programmes with a focus on Latin America”, ILO Research Department Working Paper, No. 9, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Kluve, J. et al. (forthcoming), *Interventions to Improve the Labour Market Outcomes of Youth: A Systematic Review of Training, Entrepreneurship Promotion, Employment Services and Subsidized Employment Interventions*, The Campbell Collaboration, Oslo.
- Kluve, J. et al. (2014), *Interventions to Improve Labour Market Outcomes of Youth: A Systematic Review of Training, Entrepreneurship Promotion, Employment Services, Mentoring, and Subsidized Employment Interventions*, The Campbell Collaboration, Oslo, [www.campbellcollaboration.org/lib/project/306](http://www.campbellcollaboration.org/lib/project/306).
- Kugler, A. et al. (2015), “Long-term direct and spillover effects of job training: Experimental evidence from Colombia”, Working Paper, No. 21607, National Bureau of Economic Research, Cambridge, US, [www.nber.org/papers/w21607.pdf](http://www.nber.org/papers/w21607.pdf).
- Lyche, C. (2010), “Taking on the completion challenge: A literature review on policies to prevent dropout and early school leaving”, *OECD Education Working Papers*, No. 53, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5km4m2t59cmr-en>.
- Manpower Group (2015), *Talent Shortage Survey Research Results*, ManpowerGroup, Milwaukee, US.
- McCarthy y Musset (2016), “A Skills Beyond School Review of Peru”, *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, París.
- Ministerio de Educación, Argentina (2013), *La Educación de Argentina en Cifras (base de datos)*, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), <http://dineece.me.gov.ar> (consultado el 17 de junio de 2016).
- Ministerio de Educación, Chile (2014), *Publicaciones Estadísticas (base de datos)*, Unidad de Estadísticas, Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, [http://centroestudios.mineduc.cl/tp\\_modulos/tpm\\_seccion/contVentana.php?cc=2196](http://centroestudios.mineduc.cl/tp_modulos/tpm_seccion/contVentana.php?cc=2196), (consultado el 16 de junio de 2016).
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Argentina (2014), sitio web de Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, [www.economia.gov.ar](http://www.economia.gov.ar) (consultado el 18 de julio de 2016).
- Ministerio de Trabajo, Argentina (2016), sitio web del Programa Juventud, [www.trabajo.gov.ar/jovenes](http://www.trabajo.gov.ar/jovenes) (consultado el 12 de julio de 2016).
- Ministerio de Trabajo, Bolivia (2016), sitio web del Ministerio de trabajo, <http://empleo.gob.bo> (consultado el 19 de julio de 2016).
- Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala (2016a), sitio web de los Programas Sociales, <http://mides.gob.gt/programas/blue/beca.html> (consultado el 21 de julio de 2016).
- Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala (2016b), sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, <http://mides.gob.gt/programas/blue/jovenes.html> (consultado el 21 de julio de 2016).
- Ministerio de Desarrollo social, Guatemala (2016c), Jóvenes Protagonistas inicia talleres 2016, <http://mides.gob.gt/jovenes-protagonistas-inicia-talleres-2016> (consultado el 21 de julio de 2016).
- Minowa, M. y Q.Wodon (1999), *Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico's Probecat*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Musset, P. (2013), “A Skills Beyond School Commentary on Romania”, *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/education/vet](http://www.oecd.org/education/vet).
- Naranjo Silva, A. (2002), *Capacitación y formación profesional para Jóvenes en Uruguay: Los programas Opción Joven y ProJoven a través de sus experiencias de evaluación*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.



- Ñopo, H. y J. Saavedra (2002), "Evaluación del impacto de mediano plazo de Projoven: Resultados de las mediciones realizadas a los seis, doce y dieciocho meses de culminado el programa", GRADE report, GRADE, Lima, Perú.
- OCDE (2016a), *Education in Colombia*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>.
- OCDE (2016b), *A Skills Beyond School Review of Peru*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en>.
- OCDE (2016c), *Skills in Ibero-America*, Insights from PISA, OCDE, París, [www.oecd.org/latin-america/Skills-IberoAmerica.pdf](http://www.oecd.org/latin-america/Skills-IberoAmerica.pdf).
- OCDE (2016d), *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>.
- OCDE (2016e), PISA Products (base de datos), <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts> (consultado el 1 de junio de 2016).
- OCDE (2016f), Survey of Adult Skills (PIAAC) (base de datos), <http://www.oecd.org/skills/piaac> (consultado el 1 de junio de 2016).
- OCDE (2016g), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>.
- OCDE (2015a), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OCDE (2015b), *Strengthening the Employability of Youth during the Transition to a Green Economy, Investing in Youth: Tunisia*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226470-en>.
- OCDE (2015c), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en).
- OCDE (2015d), *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226159-en>.
- OCDE (2014a), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2014b), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I, Revised edition, February 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.
- OCDE (2014c), "Skills Beyond School: Synthesis Report", *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en>.
- OCDE (2014d), *Investing in Youth: Brazil*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208988-en>.
- OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: South Africa 2013*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-zaf-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2013-en).
- OCDE (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en>.
- OECD/CAF/CEPAL (2014), *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>.
- OCDE/IBRD/BM (2012), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012*, OECD, International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180697-en>.
- OIT (2016), *Soluciones eficaces: Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT/CINTERFOR (de próxima publicación), *Vocational and Training Institutions Survey*, Organización Internacional del Trabajo/International Labour Organization y Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional Montevideo.
- OIT/CINTERFOR (2016a), *Programa Jóvenes con Futuro [Youth with a Future Programme]*, Organización Internacional del Trabajo/International Labour Organization, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional and Ministry of Labor, Employment and Social Security, Argentina, [www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-j%C3%B3venes-futuro-mteyss-argentina](http://www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-j%C3%B3venes-futuro-mteyss-argentina) (consultado el 27 de julio de 2016).
- OIT/CINTERFOR (2016b), *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo [More and Better Jobs for Youth Programme]*, Organización Internacional del Trabajo/International Labour Organization, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina, [www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-j%C3%B3venes-m%C3%A1s-mejor-trabajo-mteyss-argentina](http://www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-j%C3%B3venes-m%C3%A1s-mejor-trabajo-mteyss-argentina) (consultado el 27 de julio de 2016).

- OIT/CINTERFOR (2016c), *Jóvenes en Acción [Youth in Action]*, SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia), Organización Internacional del Trabajo/International Labour Organization, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, Colombia, [www.oitcinterfor.org/en/experiencia/j%C3%B3venes-acci%C3%B3n-youth-action-sena-colombia](http://www.oitcinterfor.org/en/experiencia/j%C3%B3venes-acci%C3%B3n-youth-action-sena-colombia) (consultado el 21 de julio de 2016).
- OIT/CINTERFOR (2016d), *Programa de Formación Inicial: Modalidad Empresa-centro*, [Initial Training Programme: Company – Center Modality], INSAFORP (Instituto Salvadoreño de Formación Profesional), Organización Internacional del Trabajo/International Labour Organization y Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, El Salvador, [www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-formaci%C3%B3n-inicial-modalidad-empresa-centro-insaforp-salvador](http://www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-formaci%C3%B3n-inicial-modalidad-empresa-centro-insaforp-salvador) (consultado el 18 de julio de 2016).
- OIT/CINTERFOR (2016e), *Bécate - Programa Becas para la Capacitación para el Trabajo*, [Grants for Job-Training Programme], STPS (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, México), Organización Internacional del Trabajo/International Labour Organization and Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, México, <http://www.oitcinterfor.org/experiencia/b%C3%A9cate-programa-becas-capacitaci%C3%B3n-trabajo-stps-m%C3%A9xico> (consultado el 19 de julio de 2016).
- OIT/CINTERFOR (2016f), *Projoven. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Perú*, Organización Internacional del Trabajo/International Labour Organization y Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, [www.oitcinterfor.org/experiencia/projoven-ministerio-trabajo-promoci%C3%B3n-del-empleo-per%C3%BA](http://www.oitcinterfor.org/experiencia/projoven-ministerio-trabajo-promoci%C3%B3n-del-empleo-per%C3%BA) (consultado el 21 de julio de 2016).
- OIT/CINTERFOR (2007), *Chile Joven: Una Experiencia Pionera Revisada [Young Chile : A Groundbreaking Experience Revised]*, [www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_articulo/bo1139g.pdf](http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/bo1139g.pdf) (consultado el 22 de julio de 2016).
- Organización Internacional del Trabajo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor), sitio web, <http://www.inet.edu.ar> (consultado el 20 June 2016).
- Pierre, G. et al. (2014), *STEP Skills Measurement Surveys, Innovative Tools for Assessing Skills*, The World Bank, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/516741468178736065/pdf/897290NWPOP132085290B00PUBLIC001421.pdf>
- Portal Brasil (2012), Ministerio de Justicia de Brasil, sitio web, [www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012](http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012) (consultado el 1 de junio de 2016).
- Puentes, E. y S. Urzúa (2010), “La Evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral”, *Technical Note*, No. 268, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Puerto, O. (2007), *Labor Market Impact on Youth: A Meta-analysis of the Youth Employment Inventory*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Quintini, G. y T. Manfredi (2009), “Going separate ways? School-to-work transitions in the United States and Europe”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 90, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/221717700447>.
- Robalino, D. et al. (2013), “Youth employment: A human development agenda for the next decade”, *Social Protection and Labour Discussion Paper*, No. 1308, World Bank Group, Washington, DC.
- Rosas, D. (2006), “Impact Evaluation of PROJoven Youth Labor Training Program in Peru”, Office of Evaluation and Oversight, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- UNESCO (2016), *Education*, (base de datos), UNESCO Institute of Statistics, Montreal, [http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT\\_DS](http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS) (consultado el 15 de junio de 2016).
- UNESCO (2015), *World TVET Database Mexico*, UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocational Education and Training (base de datos), [www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldtvetdatabase\\_mex\\_en.pdf](http://www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldtvetdatabase_mex_en.pdf) (consultado el 8 de junio de 2016).
- UNESCO (2014), *TVETipedia Glossary*, 2014, UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocational Education and Training, sitio web, [www.unevoc.unesco.org/go.php?q=TVETipedia+Glossary+A-Z&article=What%2Bis%2BTVET](http://www.unevoc.unesco.org/go.php?q=TVETipedia+Glossary+A-Z&article=What%2Bis%2BTVET) (consultado el 1 de junio de 2016).
- UNESCO (2013a), *Status Report on the Education Management Information Systems (EMIS) of Technical and Vocational Education and Training (TVET) in 12 Countries in Latin America and the Caribbean*, OREALC/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Santiago.
- UNESCO (2013b), *World TVET Database Paraguay*, UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocational Education and Training (base de datos), [www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldtvetdatabase\\_pry\\_en.pdf](http://www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldtvetdatabase_pry_en.pdf) (consultado el 1 de junio de 2016).
- UNESCO (2013c), *World TVET Database Colombia*, UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocational Education and Training (base de datos), [http://www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldtvetdatabase\\_col\\_en.pdf](http://www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldtvetdatabase_col_en.pdf) (consultado el 8 de junio de 2016).

- UNESCO (2010), “Gender Issues and TVET”, *TVETipedia*, UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocational Education and Training, [www.unevoc.unesco.org/tvetipedia.0.html?&tx\\_drwiki\\_pi1%5Bkeyword%5D=Gender%20issues%20and%20TVET](http://www.unevoc.unesco.org/tvetipedia.0.html?&tx_drwiki_pi1%5Bkeyword%5D=Gender%20issues%20and%20TVET) (consultado el 1 de junio de 2016).
- Van Gameren, E. (2010), *Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo*, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, [www.stps.gob.mx/bp/secciones/evaluaciones\\_externas/internas/evaluaciones4/igPAE.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/evaluaciones_externas/internas/evaluaciones4/igPAE.pdf).
- Veza E. (2014), “Policy scan and meta-analysis: Youth and employment policies in Latin America”, *CEDLAS Working Paper Series*, No. 156, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Werner, L. et al. (2015), “Capacitación Laboral y Empleabilidad Evidencia de Mi Primer Empleo Digno”, *Working Paper Series*, Fundación Aru Publishing, [www.aru.org.bo/REPEC/pdf/capacitacion\\_laboral\\_y\\_empleabilidad.pdf](http://www.aru.org.bo/REPEC/pdf/capacitacion_laboral_y_empleabilidad.pdf).
- Wodon, Q. y M. Minowa (1999), “Training for the urban unemployed: A reevaluation of Mexico’s PROBECAT, Government Programmes and Poverty in Mexico”, *Report*, No. 19214-ME, Vol. II, Banco Mundial, Washington DC.
- Youth Employment Inventory (2016), *Inventory*, sitio web, [www.youth-employment-inventory.org/inventory/browse/entrepreneurship/14](http://www.youth-employment-inventory.org/inventory/browse/entrepreneurship/14) (consultado el 12 de Julio de 2016).

## Capítulo 5

# Emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe

El emprendimiento juvenil puede ser un vehículo para promover la empleabilidad y la movilidad social de los individuos, generando a la vez una transformación productiva. Si bien las actitudes hacia el emprendimiento en ambas regiones son similares, los jóvenes emprendedores latinoamericanos suelen tener una menor educación y provenir de entornos socioeconómicos más desfavorecidos que los de las economías de la OCDE. Con menos recursos, competencias y experiencia, aquellos afrontan mayores obstáculos en la creación de empresas a la hora de acceder al financiamiento, adquirir competencias empresariales, integrar redes empresariales, crear nuevos mercados y superar las barreras regulatorias. En cierta medida, las políticas públicas en estos ámbitos han mejorado las perspectivas de emprendimiento joven. Las evaluaciones de programa sugieren que los programas de emprendimiento juvenil han sido eficaces para mejorar los resultados del mercado laboral. Reforzar los componentes más efectivos de dichos programas, como la formación empresarial, el asesoramiento y la tutoría, puede mejorar considerablemente la eficacia de los programas en el futuro.

## Introducción

El emprendimiento y la creación de empresas – motores importantes de la estructura productiva de un país – refuerzan también el empleo y la movilidad social. La actividad de los emprendedores está relacionada, por un lado, con el progreso tecnológico, la innovación, la adopción de procesos productivos mejores, el acceso a nuevos mercados y las mejoras de eficiencia en materia de producción y gestión. La estructura productiva de un país y, en última instancia, su productividad, dependen en gran medida de su capacidad para vincular el emprendimiento con objetivos clave de transformación productiva. Por otro lado, impulsar el emprendimiento es una prioridad política para mejorar las oportunidades de empleabilidad e ingresos que permite aprovechar el potencial no explotado de grupos específicos, incluidos los jóvenes, y ser un motor de movilidad social.

El emprendimiento es especialmente importante para mejorar el empleo y las condiciones de vida entre los jóvenes. Con más de 163 millones de individuos de edades comprendidas entre 15 y 29 años y solo la mitad de ellos empleados, América Latina se enfrenta al desafío de crear oportunidades laborales para este grupo de edad, sobre todo en el sector formal. La tasa de desempleo juvenil en América latina sigue siendo dos veces más elevada que la tasa mundial general y tres veces más alta que la de los adultos de la región. Además, las recesiones económicas son más susceptibles de afectar a los individuos jóvenes, dada su mayor propensión a los empleos temporales.

A través del emprendimiento, los jóvenes pueden mejorar su capacidad para incorporarse en los mercados laborales y generar otras externalidades positivas en el mediano plazo. Aunque los jóvenes no posean experiencia o recursos financieros para el emprendimiento, por ejemplo, implicarse en tales actividades puede ayudarles a adquirir nuevas competencias y mejorar su bienestar (Blanchflower y Oswald, 1998; Bandeira et al., 2013). El emprendimiento juvenil también puede contrarrestar los efectos perjudiciales del desempleo, que tienden a aumentar la probabilidad de salarios más bajos y de desempleo en etapas posteriores de la vida (OCDE/UE, 2012). Además de crear empleo y fomentar la innovación, los jóvenes emprendedores de la región pueden convertirse en modelos para sus pares, ofreciendo orientación a comunidades necesitadas o grupos sociales socialmente excluidos.

El objetivo de este capítulo es triple. En primer lugar, se trata de comparar las principales características de los jóvenes emprendedores de América Latina con las de sus contrapartes de las economías de la OCDE. Además de examinar rasgos educativos, ocupacionales y de género, el capítulo explica las diferencias entre los emprendedores de subsistencia y los de alto crecimiento. En segundo lugar, describe las principales barreras a las que se enfrentan los jóvenes que se implican en actividades empresariales y las políticas que se han implementado para abordarlas, en contraposición con la experiencia de la OCDE. En tercer lugar, el capítulo explora las evaluaciones de los programas de emprendimiento para los jóvenes de América Latina y sus implicaciones para el diseño y la implementación de programas en el futuro. Por último, el capítulo concluye con recomendaciones para aprovechar al máximo las políticas públicas en esta dirección.

## El rostro de los jóvenes emprendedores en América Latina y la OCDE

El emprendimiento juvenil es una herramienta de política importante para mejorar las condiciones materiales y las oportunidades de los jóvenes en América Latina. Del mismo modo que desarrollar las competencias adecuadas pueden aportar beneficios a largo plazo para las perspectivas laborales y la movilidad social de un individuo, las actividades de emprendimiento juvenil pueden ayudar a construir capital humano,

fomentar la innovación y generar empleo (OCDE, 2016). Los responsables de elaborar políticas también han respaldado programas de emprendimiento juvenil para aprovechar el potencial emprendedor no explotado de los jóvenes (Green, 2013). Efectivamente, en torno a un quinto de la población latinoamericana de 15 a 29 años tiene previsto montar un negocio en los próximos 12 meses (Gallup, 2016).

El emprendimiento juvenil en América Latina está íntimamente ligado a la estructura del tejido empresarial en la región. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan más del 80% del empleo y más del 90% del total de empresas en América Latina. Sin embargo, las grandes empresas todavía contribuyen en casi un 70% al producto interior bruto (PIB) de la región. Estas asimetrías entre la distribución del empleo y la productividad – con una gran proporción de trabajadores concentrada en empresas menos dinámicas – también se refleja en la estructura de los proyectos de emprendimiento de la región. Tal “heterogeneidad estructural” puede asimismo constatarse en brechas persistentes, tanto para las empresas como para los emprendedores, en áreas claves como competencias, adopción de desarrollos técnicos y acceso a redes internacionales (OCDE/CEPAL, 2012).

El emprendimiento en América Latina es sumamente diverso y se caracteriza por la coexistencia de emprendedores de alto crecimiento y emprendedores de subsistencia (ver Recuadro 5.1 para una definición de emprendimiento). La dificultad de la empleabilidad en los países de América Latina – analizada en la primera parte del informe – se convierte en un obstáculo para la creación, supervivencia y crecimiento de las empresas. Con frecuencia, la creación empresarial se asocia con el micro-emprendimiento informal; la región no ha abordado todavía las barreras que estimulan el desarrollo de emprendedores productivos. Esta tendencia se observa también en el caso de los emprendedores jóvenes, que se enfrentan a obstáculos similares a los de sus pares adultos. Si América Latina es conocida como región de emprendedores, su amplio sector informal, la prevalencia de emprendedores de subsistencia y la elevada rotación de empresas en la región ofrece un panorama mixto. Aun así, el emprendimiento de subsistencia es esencialmente un vehículo para ayudar a los hogares más desfavorecidos a lidiar con la informalidad, la escasez de empleos de media y baja cualificación, las regulaciones del sector público y la carga tributaria (BID/BM, 2014).

#### Recuadro 5.1. ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de emprendedores?

Aunque existe un consenso en cuanto al papel relevante de los emprendedores para mejorar la eficiencia y la competencia del mercado, la definición de “actividad de emprendimiento” no está tan clara. En la literatura aparecen tres grandes acepciones de emprendimiento. La primera considera el emprendimiento como un potenciador de creación de mercados mediante la difusión tecnológica, la innovación o la coordinación de mercados. En este sentido, el emprendedor es un catalizador del crecimiento económico, la creación de empleo y la competitividad. La segunda se centra en la toma de riesgos como característica fundamental del emprendedor. Y la tercera pone de relieve las decisiones laborales del individuo; esta acepción considera emprendedores a los individuos capaces de administrar sus propios negocios y se centra en la definición de emprendedores independientes (Hebert y Link, 1989). Emplear una definición de emprendimiento lo más próxima posible a estas tres acepciones es un desafío.

En este informe, todos los individuos autoempleados se consideran emprendedores (dueños de un negocio) en una de las dos categorías siguientes: autoempleados sin empleados (trabajadores por cuenta propia sin empleados) e individuos autoempleados que contratan a otros trabajadores (autoempleados que son empleadores).

**Recuadro 5.1. ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de emprendedores? (cont.)**

Las encuestas de hogares utilizadas en este informe para identificar las decisiones laborales enumeran (al menos) cinco categorías para la población activa: i) empleadores (autoempleados con al menos un empleado); ii) trabajadores por cuenta propia sin empleados; iii) asalariados; iv) desempleados (que buscan activamente trabajo, pero no encuentran); y v) trabajadores familiares no remunerados. Para ser coherentes con la definición anterior y estar en sintonía con investigaciones recientes sobre emprendimiento (Praag y Versloot, 2007; Praag y Stel, 2011; Gasparini, Gluzmann y Jaume, 2012), se define a los emprendedores como aquellos individuos que se encuentran en las dos primeras categorías (empleadores y trabajadores por cuenta propia).

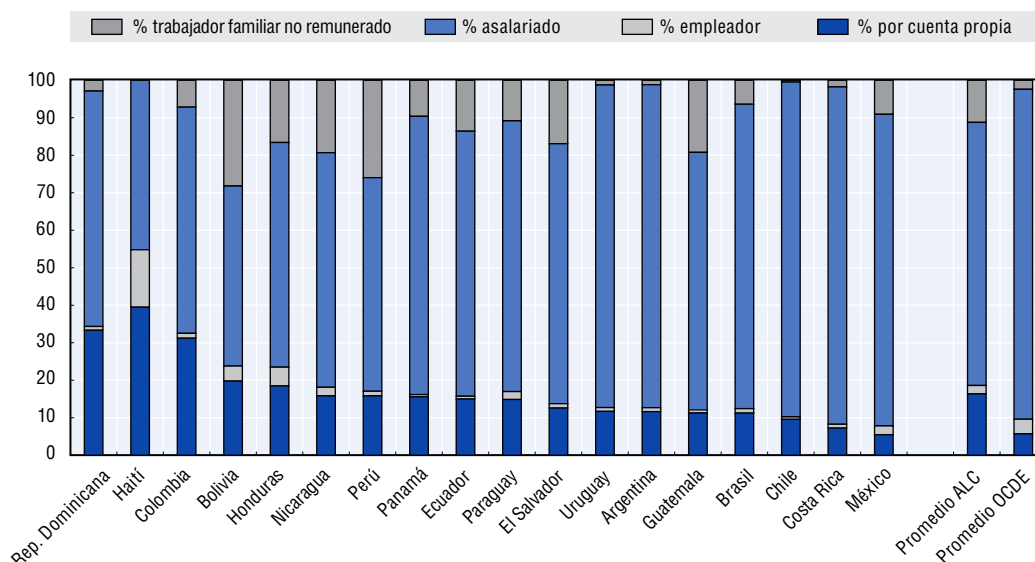
El término *emprendedor de subsistencia* – a diferencia del de *emprendedor de oportunidad, alto crecimiento o transformacional* – alude a aquellos individuos que se implican en actividades empresariales, pero preferirían ser empleados asalariados más que dueños de empresa (Schoar, 2010). En este marco, los empresarios de subsistencia abarcan a una serie de trabajadores por cuenta propia, pero también pequeñas estructuras de negocios familiares. No todos los trabajadores por cuenta propia son “emprendedores de subsistencia”, ya que la noción de autoempleado incluye oficios semicalificados (p. ej., carpintero, fontanero) o consultores individuales que trabajan para una empresa más grande. Por otra parte, la OCDE define las empresas *de alto crecimiento* como aquellas con más de 10 empleados y con un crecimiento medio de ventas o empleados superior al 20% en los últimos tres años. Esta definición puede presentar variantes en algunos países de la región.

Este capítulo presenta, asimismo, datos del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) que incluyen a aquellos individuos que afirman que están proyectando abrir – o ya lo están operando – su propio negocio o cualquier tipo de autoempleo. Estos datos difieren de los datos sobre autoempleo de las encuestas de empleo y hogares, ya que incluyen, por ejemplo, a gerentes-propietarios de negocios incorporados e individuos que pueden estar dirigiendo una empresa como actividad secundaria (Gráfico 5.A1.2.).

A diferencia de las economías de la OCDE, un gran número de jóvenes emprendedores de América Latina son trabajadores por cuenta propia. Si la proporción de empleados y empresarios que contratan gente es relativamente similar en América Latina y la OCDE, los trabajadores en América Latina son más propensos que los de los países de la OCDE a ser emprendedores de subsistencia (un promedio del 16% de trabajadores por cuenta propia frente a un promedio del 6%, respectivamente) (Gráfico 5.1). No es de extrañar que la propiedad empresarial aumente con la edad (Gráfico 5.A1.1) y que la proporción de emprendedores jóvenes sea más baja que la de adultos en todos los países. Los individuos que son trabajadores por cuenta propia poseen negocios que tienden a ser más pequeños, emplean a menos trabajadores y son menos productivos (CAF, 2013; OCDE, 2016b).

Los jóvenes emprendedores de estratos socioeconómicos más bajos tienden a afrontar más barreras que aquellos de hogares más favorecidos. En general, los jóvenes emprendedores latinoamericanos procedentes de hogares de ingresos medios y bajos tienen menos recursos, competencias y redes que los provenientes de hogares más privilegiados, los cuales son objeto de una mayor exposición a la experiencia empresarial, tanto familiar como escolar, desde edades tempranas. En comparación con los emprendedores de hogares de ingresos medios de otras regiones, se considera que los latinoamericanos poseen menos modelos empresariales (BID/BM, 2014) y, como consecuencia, tienden a depender de una red de apoyo, escasamente calificada para las actividades de empresa.

Gráfico 5.1. **Distribución de la población empleada por categoría ocupacional en América Latina y la OCDE (15-29 años)**



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y del BM con datos de SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419614>

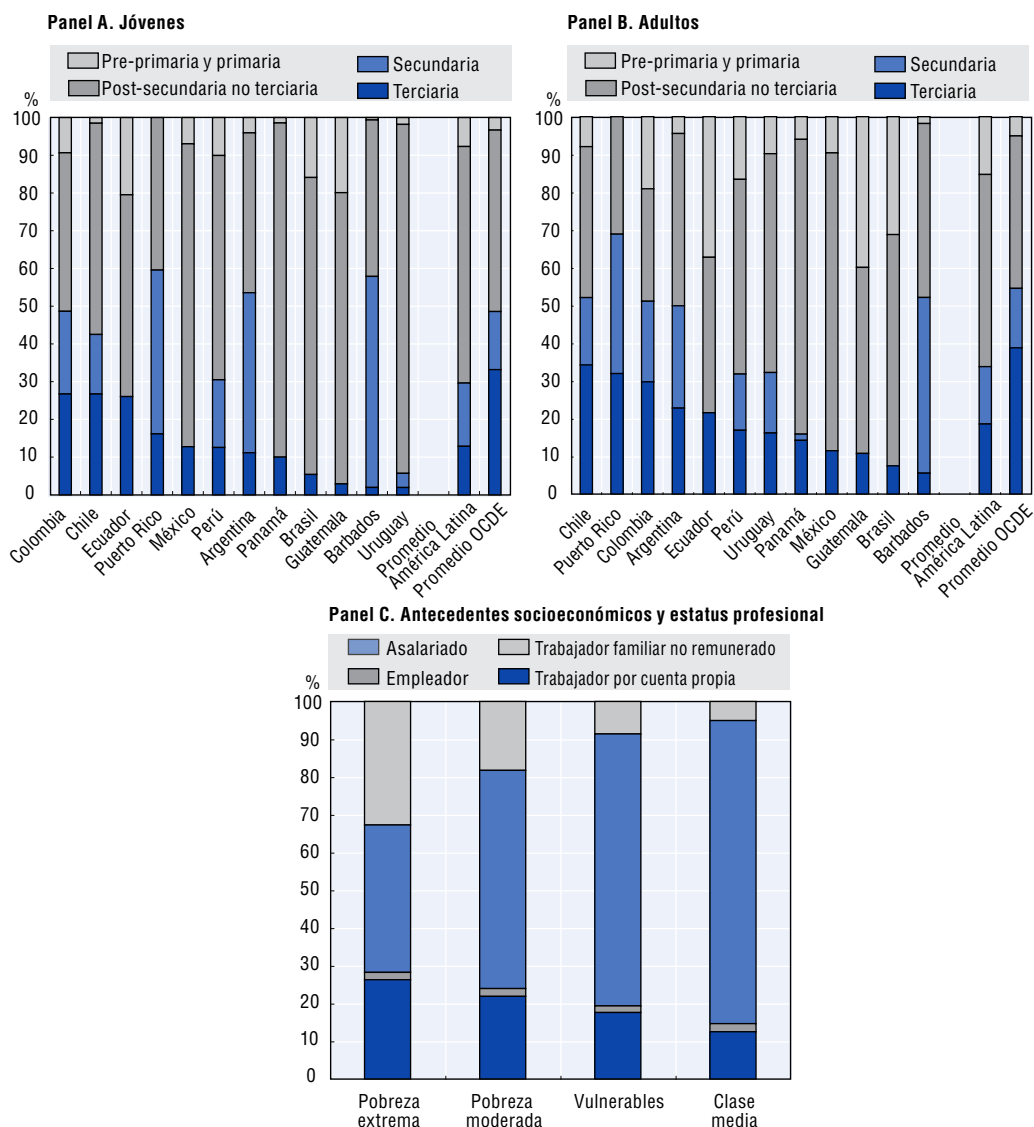
Los jóvenes emprendedores latinoamericanos tienden a tener una menor educación, en promedio, que sus contrapartes de economías de la OCDE. Una comparación de la formación académica de los emprendedores por grupos de edad muestra, como era de esperar, que los empresarios jóvenes tienden a estar más formados que los adultos en ambas regiones. La proporción de emprendedores latinoamericanos que han alcanzado la educación secundaria es comparable a los niveles de la OCDE. Sin embargo, la brecha en la educación terciaria es pronunciada, ya que solo el 13% de los emprendedores jóvenes de América Latina posee algún tipo de educación terciaria, frente a un 33% en los países de la OCDE (Gráfico 5.2).<sup>1</sup> Además, la distribución de los emprendedores jóvenes en América Latina está ligada también a los antecedentes socioeconómicos (Gráfico 5.2, Panel C) con la proporción de jóvenes trabajadores por cuenta propia en extrema pobreza casi duplicando los de clase media. La heterogeneidad del perfil de los emprendedores en la región aparece asociada a una compleja interacción de factores tales como el contexto familiar, la búsqueda de independencia, la educación, la necesidad de supervivencia económica y la toma de riesgos.

El panorama para las mujeres emprendedoras de América Latina y el Caribe es mixto. Las fuertes tasas de emprendimiento femenino en ALC, muy superiores a las medias de la OCDE, sugieren que las mujeres de la región consideran el emprendimiento como una vía potencial y práctica hacia la independencia económica. Las mujeres son menos susceptibles que los hombres de implicarse en actividades empresariales, pero cuando lo hacen, es más posible que lo hagan por necesidad. Las mujeres emprendedoras también son más susceptibles de ser trabajadoras por cuenta propia que empleadoras y están menos educadas. Mientras en las economías de la OCDE más del 10% de las mujeres son empresarias, Chile (29%), México (25%) Colombia (45%) y Perú (39% en áreas urbanas) ostentan porcentajes mucho más elevados (OCDE, 2016c). Las mujeres en ALC experimentan mayores dificultades, tanto percibidas como reales, para montar su propio negocio, en comparación con sus pares de la OCDE; sin embargo, en ALC las



brechas de género que favorecen a los hombres son relativamente pequeñas en áreas de emprendimiento clave, como el acceso al crédito, el acceso a capacitación empresarial o la percepción de dificultades a la hora de montar una empresa (OCDE, 2016c; Kelley et al., 2014). Además, reina un alto nivel de confianza: la mitad de las mujeres de la región se consideran capaces de abrir un negocio. En total, el 75% de las mujeres emprendedoras (en fase temprana) trabajan en los sectores del consumo, la cultura y la sociedad, y un porcentaje más pequeño, en los sectores extractivo, empresarial y transformador.

**Gráfico 5.2. Distribución de los emprendedores por formación académica y antecedentes socioeconómicos**



Nota: La secundaria incluye los niveles bajo y alto. La terciaria incluye los ciclos primero y segundo de la educación terciaria. Estimaciones de niveles de educación de jóvenes (18-29 años) y adultos (30-64 años) para el TAE (Total de Actividades Emprendedoras) en muestra.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en datos individuales del Global Entrepreneurship Monitor, 2015 (Paneles A y B) y tabulaciones de la OCDE y el BM con datos de SEDLAC (Panel C).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419626>

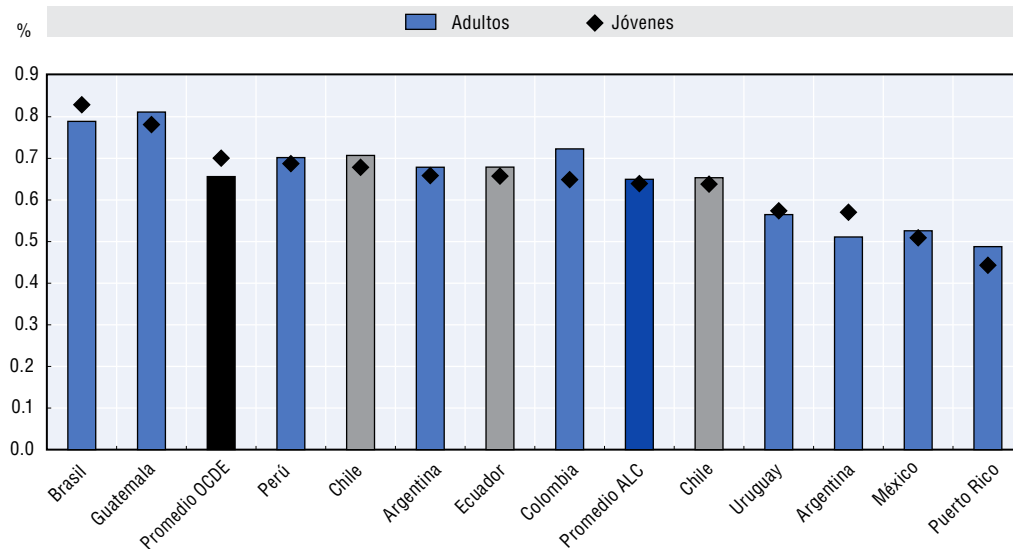
El emprendimiento no está ofreciendo todo su potencial de autonomía y empoderamiento económicos a las mujeres de la región, sobre todo a las jóvenes. Las mujeres jóvenes de 25 a 29 años, tanto a escala mundial como regional, son más susceptibles de abrir sus propios negocios que las demás cohortes de edad. La reducción, e incluso inversión, de la brecha de género en materia educativa en la región podría sugerir que las mujeres y los hombres disfrutan de oportunidades económicas similares a través del emprendimiento. Pero las motivaciones y los resultados difieren según el género, lo cual ayuda a explicar los menores impactos y tasas de supervivencia de los negocios dirigidos por mujeres. En primer lugar, estas son más susceptibles de concentrarse en sectores menos productivos (p. ej., industria, sector público), lo cual refleja otros desafíos de segregación profesional en estas economías, ligados en parte al porcentaje inferior de mujeres que estudian ciencias, tecnología, ingeniería o matemáticas (STEM). En segundo lugar, el emprendimiento para las mujeres suele ser un antídoto contra la discriminación en el lugar de trabajo y otras barreras para acceder al empleo formal ligadas a percepciones discriminatorias contra las madres trabajadoras jóvenes. El emprendimiento se percibe a menudo como un medio para equilibrar las responsabilidades laborales y familiares: las mujeres de la región pasan más del doble de tiempo que los hombres en trabajos de cuidado no remunerados y, combinando empleos remunerado y no remunerado, trabajan más horas.

### **Actitudes similares ante el emprendimiento en América Latina y en la OCDE**

Las actitudes ante el emprendimiento en los países de América Latina y de la OCDE son similares. Estudios recientes sobre talento empresarial han identificado ciertos rasgos de personalidad característicos, susceptibles de asociarse a todo emprendedor exitoso: pensamiento creativo, habilidades gerenciales, objetivos orientados al logro de metas y cierto grado de tolerancia al riesgo. Al mismo tiempo, el entorno parece desempeñar un papel relevante a la hora de agudizar los rasgos empresariales y podría ser importante para entender las diferencias de comportamiento emprendedor entre América Latina y otras regiones (Aboal y Veneri, 2016). Se podría pensar que los entornos adversos o más débiles permiten resaltar mejor los rasgos de personalidad y, por ende, favorecen o impiden el comportamiento emprendedor. Sin embargo, no se observan diferencias significativas entre América Latina y los países industrializados en lo relativo a la asignación de características empresariales (CAF, 2013). La ausencia de actitud emprendedora no explica, por lo tanto, la diferencia en la distribución de empresas por tamaño y productividad observada entre América Latina y la OCDE. Esta diferencia provendría, más bien, de ciertas fallas de mercado y otros factores.

Tanto las economías latinoamericanas como las de la OCDE consideran las actividades emprendedoras como potenciadoras del estatus social. El estatus social de las actividades profesionales, que está asociado a una estima social elevada, muestra que la elección del empleo se ve afectada por la percepción de los pares. El estatus grupal de la profesión de “empresariado” tiende a modelar las preferencias profesionales de los individuos y por ende su comportamiento a la hora de elegir. En este caso, el estatus del empresario se asocia con trabajo duro y posibles altos ingresos, pero también con una educación inferior (Van Praag, 2009). La idea de la asociación entre emprendedor exitoso y alto estatus social se aplica tanto en las economías de América Latina como en las de la OCDE y la diferencia entre jóvenes y adultos es relativamente exigua (Gráfico 5.3). Mientras la mayoría de los países perciben positivamente el emprendimiento en tanto que elección ocupacional, las actitudes con respecto al mismo no explican por sí solas el contraste entre la actividad empresarial de ALC y la de la OCDE.

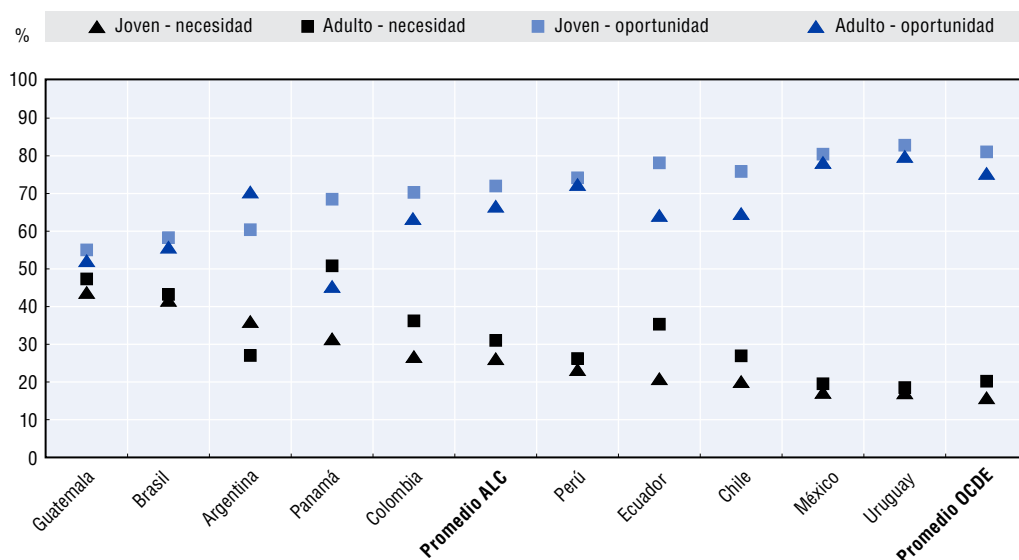
Gráfico 5.3. Porcentaje de la población que está de acuerdo con la idea de que, en su país, los empresarios exitosos tiene un estatus elevado



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en datos individuales del Global Entrepreneurship Monitor, 2015.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419636>

En contraste, la actividad empresarial en la región está más asociada a la falta de alternativas profesionales en los países de América Latina que en los de la OCDE. De esto se deduce que las motivaciones empresariales difieren en ambas regiones: el emprendimiento impulsado por la necesidad (p. ej., ausencia de mejores opciones laborales) entre los jóvenes latinoamericanos es, en general, más elevado que en los países de la OCDE (26% y 16% respectivamente). Las diferencias entre países siguen siendo significativas.

Gráfico 5.4. Motivación empresarial entre los países de América Latina y el Caribe y la OCDE, 2015



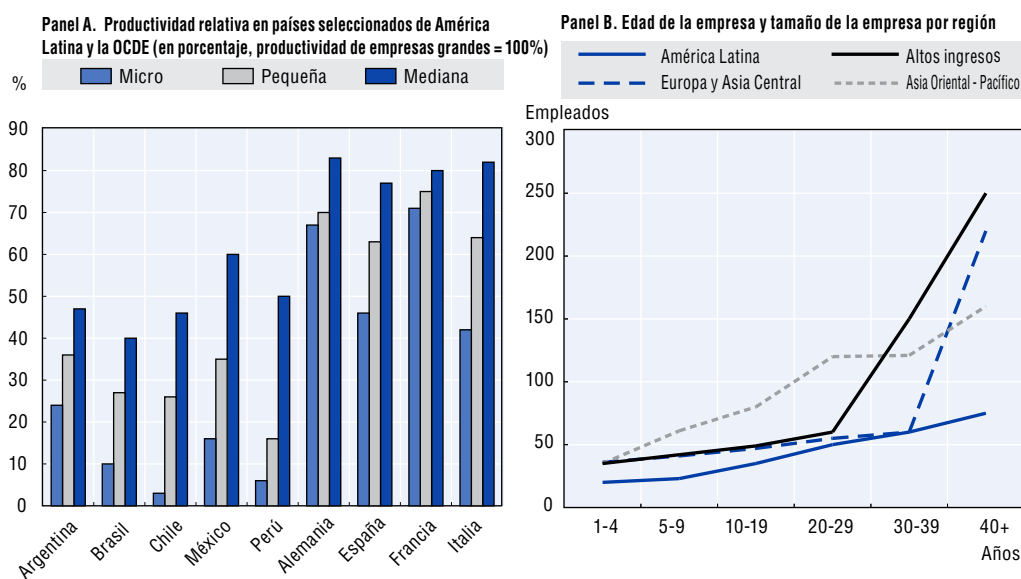
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en datos individuales del Global Entrepreneurship Monitor, 2015 y Herrington, Kelley y Singer (2016).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419640>

## Es necesario dirigir mejor las políticas de emprendimiento juvenil


Si bien el paisaje empresarial de América Latina es complejo, el debate sobre el apoyo político a las empresas y a los empresarios ha adquirido relevancia durante los últimos años. La heterogeneidad observada entre los emprendedores de la región ha suscitado preguntas sobre la mejor manera de identificar y apuntar a las empresas que han de ser objeto de apoyo. Dadas las barreras a las que se enfrentan, las empresas pequeñas han sido generalmente consideradas como las destinatarias naturales de los instrumentos de política pública. Pero si bien las pequeñas y medianas empresas son responsables de más del 80% del empleo en América Latina, también es cierto que tienden a ser menos productivas que las empresas grandes (Gráfico 5.5, Panel A). Esta brecha tiende a ser más estrecha en las economías de la OCDE; en América Latina, la productividad de las empresas pequeñas con respecto a las grandes oscila entre un 16 y un 36%, frente a un 63-75% en Europa (OCDE/CEPAL, 2012).

Si el crecimiento de las empresas es una dimensión importante a tener en cuenta, hay otros objetivos de política pública – incluidos la transformación productiva, el apoyo a grupos desfavorecidos y la inclusión – que también pueden guiar la elección de apuntar a distintos tipos de empresas. El sector de la tecnología ofrece varios ejemplos de fomento del emprendimiento en áreas alineadas con los objetivos de transformación productiva. Para FONTEC (Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo) en Chile o SENATYC (Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación), el apoyo las políticas ha sido esencial para fomentar clústeres en determinadas industrias. Las políticas también podrían aspirar a potenciar el emprendimiento entre grupos desfavorecidos, incluidos los jóvenes, los mayores y las minorías étnicas. Promover el emprendimiento entre los grupos de jóvenes puede ser incluso decisivo en algunos países de la región para una mayor inclusión. En Colombia, las actuales negociaciones de paz subrayan la necesidad de promocionar una transición fluida hacia el mercado laboral para ex-participantes y víctimas del conflicto armado. Las iniciativas empresariales que amplían las perspectivas laborales y fomentan una integración efectiva pueden ser cruciales en esta etapa.

Gráfico 5.5. Productividad relativa y tamaño de las pequeñas y medianas empresas



Fuente: OCDE/CEPAL (2012), *Perspectivas Económicas de América Latina 2013: Políticas de pymes para el cambio estructural* y Lederman et al. (2014).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933419653>

Además del tamaño y la tasa de empleo, se pueden tener en cuenta otras dimensiones, como la edad de la empresa, a la hora de orientar políticas empresariales activas. Si el tamaño de la empresa es un factor primordial para identificar aquellas que afrontan más barreras para operar y ser rentables, hay otros factores a tener en cuenta para orientar las políticas. Las empresas latinoamericanas tienden a crecer a un ritmo más lento que las de otras regiones (Lederman et al., 2014; Gráfico 5.5, Panel B). La evidencia reciente en las economías de la OCDE sugiere que la edad de una empresa es un factor importante en el crecimiento del empleo, las ventas y la productividad (Recuadro 5.2; OCDE, 2015b). Así, las empresas jóvenes (de menos de cinco años de edad) tienden a mostrar un mejor desempeño que las maduras en lo que respecta a todos estos indicadores (Ayyagari, Demirguc-Kunt y Maksimovic, 2011). De lo anterior se deduce que la edad de una empresa puede ser un factor importante a la hora de considerar la asignación de instrumentos políticos a empresas pequeñas y al emprendimiento.

En algunos países, se han introducido ya instrumentos políticos e incentivos destinados a las empresas jóvenes, y no solo a las pequeñas. Entre 2010 y 2014, por ejemplo, en Colombia se implementó la Ley 1429 para respaldar a empresarios noveles y a pequeñas empresas con no menos de 50 trabajadores. Entre los beneficios de esa ley figuraba la exención del impuesto sobre la renta durante los dos primeros ejercicios fiscales; este beneficio desaparecía gradualmente (pasando de un 6.25% del impuesto sobre la renta durante el segundo año a un 25% al cabo de seis años de haber registrado la empresa). Además, las empresas beneficiarias no estaban sujetas al sistema de renta presuntiva durante los cinco primeros años gravables. Y muy importante, debían actuar como empleadoras directas, en otras palabras, contratar empleados. La evidencia indica que, al reducir costos fijos de operación formal, este instrumento tuvo un efecto moderado y temporal en la formalización (Galiani, Meléndez y Navajas, 2015).

#### Recuadro 5.2. Emprendimiento y creación de empleo: evidencia de economías de la OCDE

Se considera que el emprendimiento contribuye en gran manera a la creación de empleo, tanto en la OCDE como en América Latina. Tras la crisis financiera de 2008, los países de la OCDE tuvieron problemas para crear empleos mejores y entender la eficacia de las políticas a este respecto. La evidencia de los países de la OCDE sugiere que las firmas jóvenes pueden ser cruciales para la creación de empleo, pero también son más sensibles a los impactos en los ingresos (Criscuolo, Gal y Menon, 2014; Calvino, Criscuolo y Menon, 2015; OCDE, 2016e). Por lo tanto, el perfil de edad de las empresas es clave a la hora de analizar sus efectos como creadoras de empleo. Las firmas jóvenes desempeñaron un rol importante en el crecimiento del empleo antes y después de la crisis financiera. Esto se explica por la entrada en escena de las *start-ups* y por las tasas de crecimiento más elevadas de las empresas jóvenes que sobreviven.

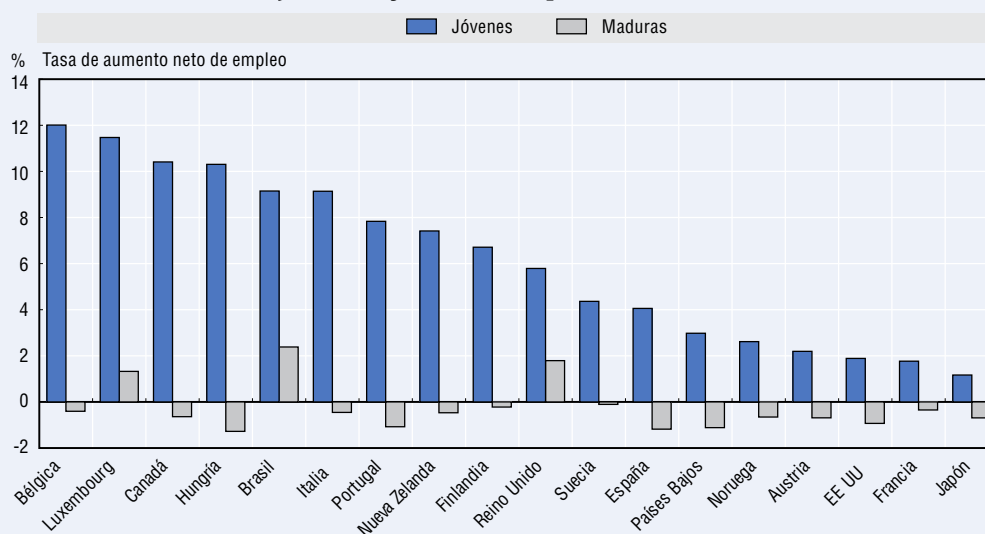
La crisis financiera de 2008 golpeó a las empresas jóvenes más duramente que a las veteranas, según notificaron una serie de países de la OCDE (Criscuolo, Gal y Menon, 2014). La contribución de las *start-ups* y las empresas jóvenes al aumento neto de empleo siguió siendo positiva durante la crisis, lo cual confirmó su importancia en la creación de empleo durante el ciclo económico. Curiosamente, la contribución de las empresas más maduras a la destrucción de empleo es considerablemente mayor que su proporción en el empleo total. La contribución desproporcionada de las empresas

### Recuadro 5.2. Emprendimiento y creación de empleo: evidencia de economías de la OCDE (cont.)

jóvenes a la creación de empleo prevalece en todas las economías, sectores y años considerados (Gráfico 5.6). Estos hallazgos subrayan la importancia de tener en cuenta la dimensión “edad de la empresa”. Si bien se han puesto de relieve las diferencias de productividad entre empresas grandes y pequeñas, muchos estudios pasan por alto las divergencias sistemáticas de un país a otro entre empresas de distinto tamaño en lo que respecta al perfil de edad.

Investigaciones recientes señalan también las diferencias entre países en lo relativo a la contribución de las empresas nuevas a la creación de empleo; existe una interacción de distintos componentes, como el tamaño medio de las empresas al entrar en el mercado y su tasa de supervivencia (Calvino, Criscuolo y Menon, 2015). De manera notable, la evidencia también da a entender que la tasa de supervivencia de las empresas jóvenes al cabo de tres años es casi del 60%, poniendo de relieve una fuerte heterogeneidad.

Gráfico 5.6. Tasas de crecimiento neto del empleo por empresas jóvenes y maduras que sobreviven, 2001-11



Fuente: Criscuolo, Gal y Menon, (2014), “The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, OECD Publishing, París.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419663>

Asimismo, el análisis revela el papel sustancial de las políticas públicas para una asignación de recursos eficaz. Un producto y unos mercados laborales y de capital que funcionen bien, junto a sistemas judiciales eficientes y leyes de bancarrota que no sancionen excesivamente la quiebra, pueden determinar la vuelta a la actividad innovadora. Las firmas jóvenes son más susceptibles de experimentar con tecnologías disruptivas y de depender de financiamiento externo para implementar y comercializar sus ideas. De ahí que puedan beneficiarse de manera desproporcionada de las reformas de los mercados laborales y de mercados más desarrollados para acceder al crédito, al capital “semilla” y al financiamiento en etapa temprana.

Fuente: Criscuolo, Gal y Menon (2014).

## Políticas públicas para promover el emprendimiento juvenil

### Las políticas públicas para el emprendimiento frente a las fallas de mercado y los gobiernos

Si los jóvenes emprendedores pueden aportar beneficios en términos de empleo, ingresos y productividad y en otras dimensiones, la realidad es que se enfrentan a las mismas deficiencias de mercado que afrontan los emprendedores establecidos y las pequeñas y medianas empresas. Además, en comparación con otras regiones, América Latina todavía presenta varios factores económicos, sociales y culturales que afectan negativamente al contexto empresarial. A continuación, se exponen las cinco áreas principales en las que la intervención política podría contribuir a reducir estas distorsiones, especialmente en el contexto del emprendimiento juvenil.

#### Financiamiento

El financiamiento adecuado es una restricción clave para el desarrollo de actividades empresariales entre los jóvenes. La escasez de fondos en la región suele ser el resultado de un bajo nivel de intermediación financiera. Las pymes de la región solo reciben el 12% del crédito total, frente al 25% en los países de la OCDE; un tercio de las pequeñas empresas latinoamericanas identifican el acceso al financiamiento como una limitación importante (OCDE/CEPAL, 2012). Las empresas pequeñas, que dependen casi exclusivamente de préstamos bancarios para el financiamiento externo, se ven más afectadas por esta brecha financiera, y todavía más en lo que respecta al financiamiento a largo plazo. Este último es más caro para las pymes, dadas las elevadas tasas de interés que soportan en comparación con las empresas grandes, un fenómeno no exclusivo de América Latina.

Varios factores estructurales, que influyen tanto en la demanda como en la oferta, explican la dificultad persistente y creciente para las empresas en general, y para las pymes en particular, de acceder al crédito. Por el lado de la demanda, el acceso al financiamiento tiende a ser más difícil para las empresas pequeñas que para las grandes debido a los estándares crediticios, los criterios formales y técnicos de elegibilidad para la concesión de préstamos (incluida la exigencia de avales y garantías) y los costos de transacción más elevados para la evaluación y el seguimiento. Estos requisitos se deben a asimetrías de la información durante las transacciones financieras. Cuando existe poca información sobre la solvencia de una empresa, los bancos se niegan a concederle un préstamo o le aplican tasas de interés muy elevadas. Entre las razones más comunes de estos costos de financiación excesivos, o incluso de un racionamiento del crédito, figuran la ausencia de historial, la falta de transparencia de la contabilidad, a menudo asociada a exigencias de comunicación de la información poco estrictas, y la insuficiencia de capital que puede ofrecerse como garantía del préstamo.

Por el lado de la oferta, la evolución reciente del modelo económico de los bancos también ayuda a explicar estas brechas. La transición de un modelo bancario basado en la relación directa con el cliente a la banca multiservicios ha tenido efectos adversos en la concesión de créditos (OCDE, 2013b). Debido al nivel elevado de gastos de emisión fijos y a su tamaño, las empresas pequeñas y jóvenes no pueden solicitar créditos en los mercados de capitales. La banca multiservicios ha dado prioridad a productos estandarizados con mecanismos de control menos costosos (y una prima menos elevada sobre los préstamos a pequeñas empresas). En la mayoría de los casos, los modelos de evaluación del riesgo de crédito y de evaluación del riesgo de cliente por puntaje resultaron perjudiciales para las pymes, ya que se basaban únicamente en el riesgo.

Con el fin de abordar las restricciones financieras para empresas y emprendedores pequeños, se han ido introduciendo gradualmente políticas públicas. La importancia del financiamiento y de las imperfecciones de los mercados, aliada a cambios estructurales que están agravando el financiamiento insuficiente de pequeños prestatarios en beneficio de las grandes empresas, subraya la necesidad de intervenciones públicas que ofrezcan garantías y asistencia técnica, y reduzcan las brechas de información. Para superar estas barreras, las políticas públicas, y en particular los bancos de desarrollo, han ampliado su papel en la región. Los programas recientes apuntan a los jóvenes emprendedores y ofrecen mecanismos de garantía del crédito para reducir la brecha de financiamiento en el caso de emprendedores jóvenes sin aval. Además, esos programas están ampliando su gama de productos para incluir tarjetas de crédito, sistemas de transacciones electrónicas y facturación.

En el caso de empresas nacientes y *start-ups*, y para facilitar la creación de empresas nuevas que se topan con dificultades financieras debido a su falta de historial crediticio, los gobiernos de la región han introducido iniciativas para las distintas etapas de desarrollo de una empresa (incubación, iniciación, desarrollo y consolidación). Programas como Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) o Empretec, dirigidos por SEBRAE en Brasil (Recuadro 5.7), Fondo Emprender en Colombia, Nacional Financiera (NAFIN) en México y Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en Chile, combinan distintos instrumentos y actores (incubadoras, capital semilla, inversionistas ángeles y capital de riesgo) para promover la inversión a largo plazo (OCDE, 2013a, 2013b).

Entre los instrumentos dirigidos a los emprendedores figuran también las subvenciones, el instrumento de financiamiento más habitual para esa población en la Unión Europea. Finlandia, por ejemplo, ofrece subvenciones para apoyar *start-ups* a los emprendedores de menos de 30 años (OCDE/UE, 2015). Italia ofrece subvenciones de hasta la mitad de la inversión inicial requerida. Los programas de emprendimiento juvenil más exitosos en las economías de la OCDE – como el *Prince's Trust Enterprise Programme*, del Reino Unido – ofrecen financiamiento escalonado. Empiezan por una pequeña subvención y luego ofrecen una gama de productos crediticios, combinada con tutoría. La naturaleza integrada del apoyo, que incluye instrumentos de *coaching* y financieros, parece ser el factor clave del éxito de tales programas.

### Creación de capacidades y competencias empresariales

La falta de capacidades en la región menoscaba las perspectivas de los jóvenes trabajadores de incorporarse en el mercado laboral, así como su capacidad para aprovechar oportunidades empresariales (ver Capítulo 4). Además, la región sufre de una considerable escasez de competencias en materia de gestión y liderazgo empresarial. Muchas pymes se ven limitadas por su incapacidad gerencial para dirigir los procesos de desarrollo y la adopción de tecnologías e innovación, así como para expandirse en nuevos sectores y mercados – lo cual es claramente un obstáculo para acrecentar la productividad (OCDE/CEPAL, 2012) –. En el caso de las *start-ups*, varios países de la OCDE (p. ej. Francia, Canadá) han introducido reglamentación para facilitar los requisitos de visado a emprendedores que propongan inversiones financieras o proyectos de desarrollo innovadores.

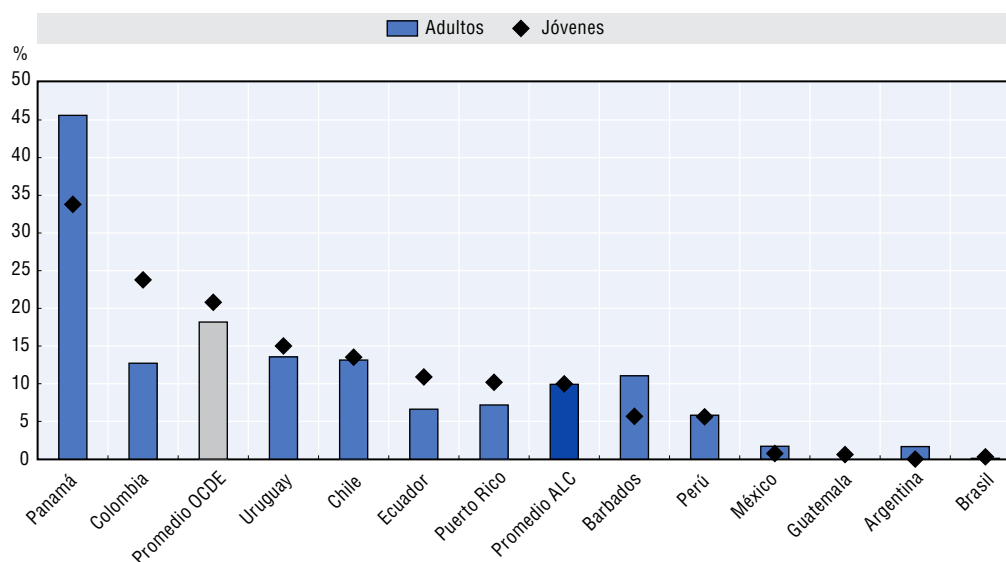
### Acceso al mercado e internacionalización

Las pymes latinoamericanas no suelen integrarse en las redes mundiales de producción; la mayoría participa en sistemas de producción locales o nacionales, más que supranacionales. Esto se debe a la naturaleza de los bienes que producen y a los tipos de mercados que atienden, así como a motivos ligados a la capacidad de gestión



y producción, la calidad, la escala y los precios. Si la mayoría de las grandes empresas exporta directamente, las pymes apenas participan en las exportaciones y tratan de acceder a mercados externos de forma indirecta, mediante esquemas asociativos, consorcios, grupos de ventas u operadores de mercado. Las pequeñas empresas en América Latina están menos internacionalizadas que las de otras regiones; las tasas de exportaciones directas e indirectas de las pymes latinoamericanas solo alcanzan la mitad de los niveles registrados en Europa y son un tercio inferiores a las observadas en cuatro países de Asia Oriental (OCDE/CEPAL, 2012). En general, los jóvenes empresarios de América Latina parecen tener menos conexiones internacionales que los de la OCDE (Gráfico 5.7), si bien hay algunas excepciones (como Colombia y Panamá). Además, los empresarios tanto jóvenes como adultos de los países de ALC están “desconectados” de las redes empresariales internacionales; en la OCDE, los emprendedores jóvenes parecen más propensos que los adultos a desarrollar estos vínculos globales.

Gráfico 5.7. **Porcentaje de empresarios con al menos un 25% de clientes internacionales**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en datos individuales del Global Entrepreneurship Monitor, 2015.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419678>

Los programas de apoyo basados en articulaciones productivas se han extendido por todos los países de América Latina. Algunos ejemplos son los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) (Chile), los centros de desarrollo empresarial (Argentina, El Salvador), las bolsas de subcontratación (Argentina, Brasil, Colombia, México), los programas de desarrollo de proveedores (Argentina, Brasil, Chile, México), los programas de redes horizontales (Honduras), los conglomerados y las cadenas productivas (Perú), los clústeres (El Salvador, Nicaragua, Uruguay) y los consorcios de exportación (El Salvador, Uruguay). A pesar de estos programas, la región necesita pasar de los proyectos exitosos individualmente a estrategias nacionales de desarrollo aplicables a un segmento más amplio de empresas.

Hay distintos instrumentos que abordan la falta de articulaciones productivas entre las pequeñas empresas y las cadenas globales de valor. Los subsidios, en forma de subvenciones para impulsar la competitividad, han sido los principales instrumentos utilizados por las firmas latinoamericanas para reforzar las articulaciones productivas. Estos instrumentos incluyen proyectos de asociación de empresas (como PROFO en Chile

o la Asociación de Emprendedores de Latinoamérica ASELA, creada en 2013 en el marco de Alianza del Pacífico), programas de consorcios de exportación (Argentina, Uruguay) y agencias y fondos tecnológicos (Argentina, Chile). Otros instrumentos son: asistencia técnica por parte de profesionales para la generación y puesta en marcha de proyectos asociativos, apoyo fiscal mediante condiciones impositivas favorables asociadas al desarrollo de clústeres y crédito mediante condiciones especiales para acceder a la incorporación o al desarrollo de activos de uso común (como plantas de tratamiento de efluentes y compra conjunta de maquinaria). Cabe destacar los esfuerzos regionales para eliminar las barreras que enfrentan las *start-ups*. Redes como Ángeles del Pacífico o Xcala, creadas en 2013 y 2014 por distintos fondos de inversión ángeles, aspiran a transferir el conocimiento a este sector en todos los países de la región (OCDE, 2016d).

### Cultura empresarial y redes empresariales

Las redes empresariales han sido otra prioridad para mejorar las articulaciones productivas de las pequeñas empresas con redes globales de producción. Estas parecen ser aún más importantes para los emprendedores jóvenes. La región se ha esforzado en ofrecer a los emprendedores opciones para consolidar sus redes profesionales y mejorar su desempeño empresarial. Entre las actividades conjuntas figuran la compra de insumos consumibles para reducir costos o mejorar las condiciones de abastecimiento, la contratación de consultorías para acceder a conocimientos que las empresas no podrían costear individualmente, la venta conjunta de productos para alcanzar economías de escala y acceder a mercados de grandes volúmenes, y el uso compartido de instalaciones y equipamiento de elevado costo y alta productividad, que pueden ser costeados y sobre todo utilizados de manera eficiente por grupos de empresas pequeñas, sobre todo medianas. Algunos ejemplos en la región son las redes de pymes en Guanajuato (México), vinculadas a curtiembres y cerámicas; las de confecciones de Gamarra (Perú); las de artesanías de Guatemala, Honduras y Nicaragua; y las de muebles y confecciones de República Dominicana (Dini, Ferraro y Gasaly, 2007). También son ejemplos de redes los programas de desarrollo de proveedores, donde las empresas privadas de mayor tamaño impulsan acciones de articulación con su red de proveedores para mejorar determinados aspectos de la cadena productiva.

Algunas iniciativas de la región han resultado eficaces a la hora de crear redes empresariales entre los jóvenes emprendedores. El programa Jóvenes Emprendedores de la Fundación Banhcafé en Honduras, por ejemplo, pone a jóvenes empresarios en contacto con redes empresariales locales. Esto implica invitarlos a evaluar los planes de negocio para el programa antes de ofrecer el capital semilla. Las ferias y las reuniones permiten a los jóvenes emprendedores promocionar sus iniciativas ante un grupo de líderes empresariales con experiencia. Otro ejemplo es el Colectivo Integral de Desarrollo (CID) del Perú, creado en 1990, que ofrece a los jóvenes emprendedores tutoría, asistencia y acceso a las redes empresariales. Como parte del Prince's Trust, el *Youth Business International* también ha estado operando en Argentina, Brasil, Colombia y México. Ofrece un conjunto de instrumentos similar: tutoría, redes empresariales y capital semilla. Esta iniciativa incluye la presentación de proyectos potencialmente exitosos a redes de inversión. En América Central, el CiEmprender (Centro Iberoamericano de Emprendimiento e Innovación) también ha desempeñado un papel relevante en el desarrollo de redes empresariales en Costa Rica, sobre todo en los sectores de la innovación.

### Barreras regulatorias

Las regulaciones pueden representar una barrera notable para los jóvenes emprendedores. Los procedimientos y políticas que suprimen la competencia y las cargas administrativas excesivas pueden contribuir a frustrar la entrada de emprendedores en

los mercados de productos. Por el contrario, un entorno de mercado competitivo donde las empresas nuevas pueden retar a las ya establecidas, donde las empresas eficientes crecen y las ineficientes cierran, puede ayudar a promover un crecimiento económico y unos estándares de vida sostenibles.<sup>2</sup>

### Recuadro 5.3. Barreras al emprendimiento: Comparación de indicadores de regulación del mercado de productos

Los Indicadores de regulación del mercado de productos (PMR por sus siglas en inglés) de la OCDE son un conjunto integral e internacionalmente comparable de indicadores que miden hasta qué punto las políticas promueven o inhiben la competencia en muchas áreas del mercado de productos. Junto con los dos pilares del control estatal y de barreras al comercio y la inversión, la barreras al emprendimiento constituyen el tercer pilar en base al cual analizar la regulación del mercado de productos en el marco de la OCDE (Barbiero et al., 2015).

El Banco Mundial y la OCDE han elaborado conjuntamente varios indicadores cuantitativos que miden hasta qué punto la regulación en economías de mercados emergentes promueven o inhiben la competencia en áreas del mercado de productos que deberían fomentar dicha competencia. Para ello se han basado en los indicadores PMR, ampliamente utilizados por los países de la OCDE y actualmente disponibles para un extenso número de países no pertenecientes a la OCDE (De Serres, Egert y Wanner, próxima publicación). Estos indicadores PMR miden los entornos regulatorios y de mercado en 34 países de la OCDE y en otros 33 no pertenecientes a la OCDE. Además de en Chile y México – los miembros latinoamericanos de la OCDE –, también en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Perú se concibieron indicadores PMR específicos. Por su parte, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE desarrollaron conjuntamente un indicador PMR para otros países latinoamericanos (el Estado Plurinacional de Bolivia [en adelante “Bolivia”], Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela [en adelante “Venezuela”]). Los resultados reportados para estos seis países (Gráfico 5.8) son preliminares.

Fuente: De Serres, Egert y Wanner (2016), “How competition-friendly is regulation in emerging economies? Insights from the OECD indicator of product market regulation”.

El componente “barreras al emprendimiento” mide hasta qué punto las regulaciones facilitan o inhiben la entrada de nuevas empresas. Este componente captura: a) la complejidad de la regulación en relación con los sistemas de licencias y permisos, y con la comunicación de reglas y procedimientos, b) las cargas o trabas administrativas que soportan las *start-ups* (p. ej., número de procedimientos y organismos que es preciso contactar para registrar una empresa), y c) la protección regulatoria de las firmas ya establecidas mediante barreras legales a la entrada y exenciones antimonopolio (Barbiero et al., 2015).

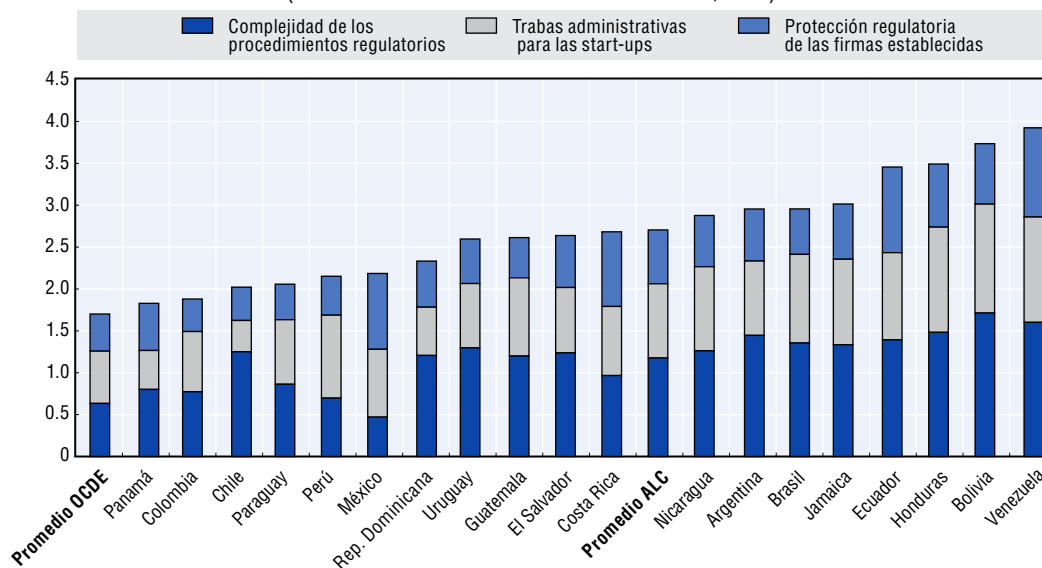
Las barreras al emprendimiento son más elevadas en el promedio de economías latinoamericanas que en otras economías emergentes y que en la media de países de la OCDE (Gráfico 5.8). Sin embargo, se registran divergencias entre los países latinoamericanos cubiertos. La normativa más favorable sobre competencia en este ámbito se observa en Chile, Colombia y Panamá, con resultados que se acercan a la media de las economías de la OCDE. Por el contrario, las barreras regulatorias para la entrada de empresas son particularmente altas en Bolivia, Ecuador, Honduras y Venezuela.

Las variaciones de las economías latinoamericanas con respecto a las de las OCDE se reflejan sobre todo en la complejidad de los procedimientos regulatorios y, en menor medida, en las trabas administrativas para las *start-ups*. Comparados con el resto de países no pertenecientes a la OCDE, los procedimientos normativos relacionados con

el emprendimiento en ALC son especialmente restrictivos y complejos. Las diferencias entre los países más y menos restrictivos de América Latina se explican sobre todo en razón de la complejidad de los procedimientos regulatorios y las trabas burocráticas que afectan a las *start-ups*. En lo que respecta al sistema de licencias y permisos, un punto clave en la complejidad del índice de procedimientos regulatorios, varios países de la región – Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, República Dominicana, Ecuador, Jamaica y Venezuela incluidos – registran un índice restrictivo elevado.

Gráfico 5.8. Índice de barreras al emprendimiento

(escala de 0 a 6 de menos a más restrictiva, 2013)



Nota: Para seis países de América Latina (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE elaboraron conjuntamente un indicador PMR. Los resultados notificados para estos seis países son preliminares.

Fuente: Base de datos de la regulación del mercado de productos de OCDE-WBG para todos los países excepto Brasil, Chile, India, México y Sudáfrica, base de datos de la regulación del mercado de productos de la OCDE. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 para Kenia, Filipinas, Ruanda y Uruguay; en 2015, para Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela; en 2013, para el resto.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419687>

Varios ejemplos de trámites burocráticos (ó “*red tape*”) ilustran los problemas a los que se enfrentan los emprendedores para crear y hacer funcionar sus empresas. El costo y el tiempo necesario para registrar y abrir un negocio en América Latina son dos de los principales obstáculos para su desarrollo. ALC sigue rezagada con respecto a otras regiones y al promedio global. Estos problemas se traducen en costos empresariales más elevados, que, expresados en porcentaje de los ingresos per cápita, son casi ocho veces más elevados en América Latina que en los países de la OCDE. Las regulaciones latinoamericanas inhiben la creación y liquidación de empresas, y estimulan la informalidad entre las microempresas y pequeñas empresas (Capelleras y Kantis, 2009). La media regional, sin embargo, oculta hasta qué punto los países han desarrollado regulaciones distintas para reforzar el emprendimiento. Estas iniciativas confirman la tendencia gradual hacia una mayor inclusión de las pymes en las estrategias de los países y hacia definiciones más precisas de su papel. En algunos países, estas nuevas leyes han permitido organizar y consolidar iniciativas ya existentes o han sentado las bases para adoptar una nueva estrategia de acción. Además de afrontar costos administrativos, los emprendedores se arriesgan a perder ciertos beneficios de seguridad social, lo cual puede disuadir de emprender actividades empresariales a individuos jóvenes que prefieran la estabilidad y los beneficios de seguridad social derivados del hecho de ser asalariados.

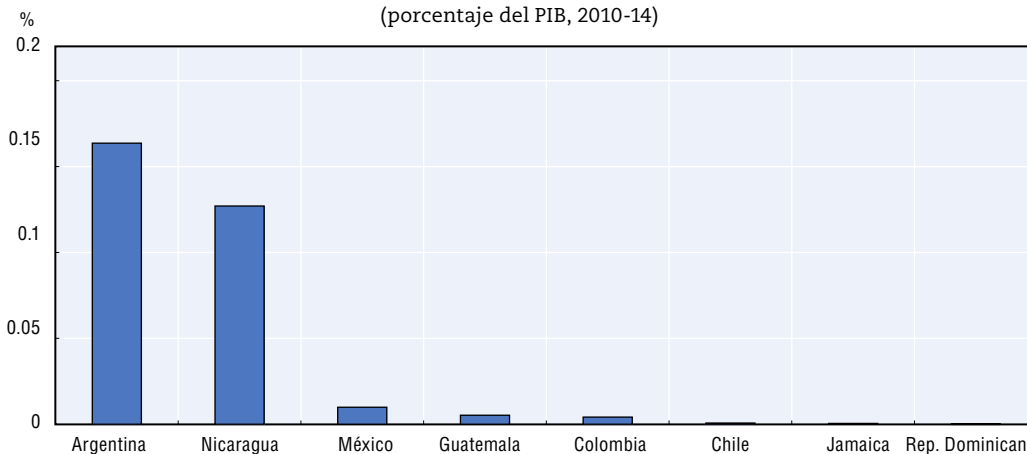
Algunas economías de la OCDE han apoyado políticas de reducción de costos laborales encaminadas a potenciar el emprendimiento juvenil. Ciertos países de la Unión Europea, por ejemplo, han introducido gradualmente las contribuciones a la seguridad social de los autoempleados. Para los emprendedores de menos de 30 años que se registran por primera vez, las cotizaciones se reducen desde un 80% tras los seis primeros meses hasta un 30% pasado el primer año. Desde 2006, el enfoque alemán “start-up premium” (*Gründungszuschuss*) ofrece prestaciones por desempleo más una suma global de cotizaciones de seguridad social a individuos desempleados con un plan empresarial aprobado. También el *Enterprise Allowance Programme* de Nueva Zelanda, introducido en la década de 1990, ayuda a desempleados que trabajan por cuenta propia con una subvención para montar un negocio; la experiencia ha demostrado que los participantes son menos susceptibles de recaer en el desempleo.

## Financiamiento y orientación de los programas de emprendimiento juvenil en América Latina

Como en la OCDE, en América Latina los gastos en programas de emprendimiento son relativamente bajos comparados con otros programas del mercado laboral. Evaluar los gastos públicos en emprendimiento juvenil puede resultar complejo dado que los programas están diseminados por los diferentes niveles de gobierno, ministerios y organismos gubernamentales. Pero una serie de estimaciones recientes en países seleccionados muestra que los programas de emprendimiento representan una pequeña proporción de los gastos en otros programas como los del ámbito de la capacitación laboral (Gráfico 5.9). El promedio de gastos en actividades relacionadas con el emprendimiento en los países de la OCDE (que abarca creación directa de empleo e incentivos para el emprendimiento) también es bajo (0.07%) comparado con la capacitación laboral (0.15%) o los programas de empleo (0.11%).<sup>3</sup>


**Gráfico 5.9. Estimación de gastos en programas de emprendimiento en América Latina**

(porcentaje del PIB, 2010-14)



Nota: Los programas incluidos figuran entre paréntesis. Argentina (Agregado Start-up incentives), Chile (Programa de Apoyo a Emprendimientos Sociales; Programa Emprende Más; Programa Generación Microemprendimiento Indígena Urbano; Subsidio al Fomento de la Economía Indígena Urbana y Rural), Colombia (Fondo Emprender), República Dominicana (Promoción, Orientación y Ubicación Puestos de Trabajo), Guatemala (Creciendo Seguro), Honduras (Fomento Empresas Autogestionarias para Mujeres en zonas Rurales; Jóvenes emprendedores), Jamaica (Youth Empowerment Strategy Programme; Rehabilitation Grants Public Assistance; Economic Empowerment and Assistive Aids Grant), México (Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales; Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos; Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena; Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas; Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas) y Nicaragua (Cooperativas juveniles; Desarrollo de las MIPYMES; Fomento de la pequeña y mediana empresa familiar urbana y rural; Programa Productivo Alimentario; Usura Cero).

Source: OECD/ECLAC/CAF calculations based on Cerutti et al. (2014) and World Bank LAC Social Protection Database (2015); OECD/EU (2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933419697>

Con la salvedad de programas específicos, los presupuestos asignados muestran que las instituciones de emprendimiento todavía son incipientes en la región y varían según los mecanismos de financiamiento empleados. Por ejemplo, los programas empresariales patrocinados por el SENA en Colombia son financiados mediante impuestos especiales sobre nómina, mientras que los del Perú, mediante una mezcla de préstamos y desembolsos del gobierno central. Las diferentes fuentes de ingresos podrían explicar las grandes divergencias en las estimaciones de presupuestos para emprendimiento de un país a otro. El presupuesto anual estimado en Chile para instituciones que apoyan actividades de emprendimiento (21 millones USD) es comparable al de Colombia (38 millones USD), y más bajo que el de países como México (79 millones USD), Perú (116 millones USD) o Argentina (273 millones USD).<sup>4</sup> Ahora bien, ciertos países han incrementado su dotación de fondos para emprendedores de alto crecimiento. Es el caso de Chile, cuyo presupuesto de base para este segmento aumentó de un 10.5% en 2012 a un 13% en 2014 (OCDE, 2016d).

Pese a que la mayor parte de los programas de emprendimiento juvenil en la región aspiran a llegar a sectores desfavorecidos desde el punto de vista de los ingresos, existe poca evidencia de que lo estén logrando. La información sobre la distribución de programas y herramientas de emprendimiento en la región es relativamente escasa. Existe una serie de programas cuyo mandato explícito es abarcar grupos desfavorecidos por sus antecedentes socioeconómicos y educativos, ubicación u origen étnico. Casi el 70% de los programas analizados en este capítulo (ver Cuadro 5.A5.1) iban destinados esencialmente a individuos de bajos ingresos; en casi la mitad de este grupo, la intervención concedió prioridad a individuos con bajos niveles de educación y elevados niveles de deserción escolar. Además, los programas poseen ciertas características comunes, relacionadas con la población beneficiaria (p. ej., jóvenes urbanos de orígenes socioeconómicos bajos y bajo nivel educativo). La mayoría de ellos apuntaba a las ciudades y solamente dos se destinaban a áreas rurales (Programas de Escuelas Financieramente Autosuficientes en Colombia y Paraguay), siete programas cubrían tanto ciudades como áreas rurales y siete programas iban exclusivamente dirigidos a las ciudades. Solo dos programas tenían en cuenta la dimensión de género: PREJAL en Argentina y Programa Juventud y Empleo en la República Dominicana. Ninguno de los programas incluía discapacidades o consideraciones étnicas.

En contraposición, en algunos países de la OCDE se han introducido programas de *emprendimiento inclusivo*. Tras la crisis financiera de 2008, el emprendimiento entre los grupos insuficientemente representados y desfavorecidos se convirtió en una prioridad política para los países de la OCDE. En 2014, la Unión Europea registró 30 millones de individuos autoempleados, de los cuales 24 millones eran mujeres, jóvenes (de 15 a 24 años) o mayores (de 50 a 64 años) (OCDE/CE, 2015). Los emprendedores de grupos desfavorecidos e insuficientemente representados en la OCDE tienden a tener empresas de calidad inferior en términos de ingresos o supervivencia. Las políticas de *emprendimiento inclusivo* aspiran a abordar estas cuestiones apoyando tanto la creación de empresas como su crecimiento, construyendo redes de emprendimiento, ofreciendo *coaching* y tutoría para emprendedores desfavorecidos y fomentando el uso de evaluaciones para medir el impacto del emprendimiento inclusivo.

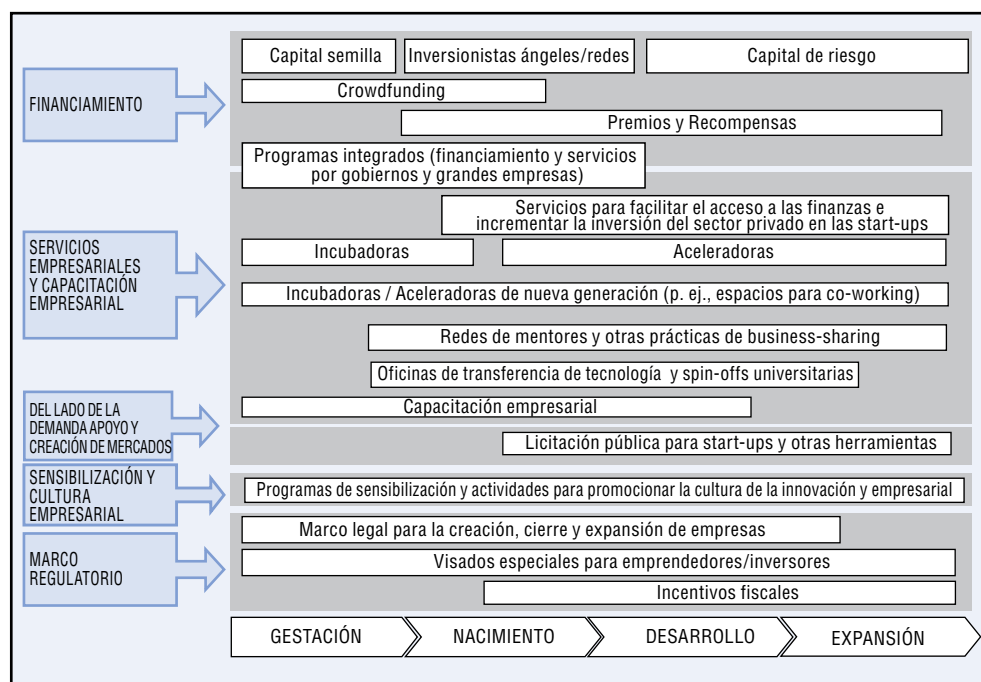
### **Políticas dirigidas a los emprendedores de alto crecimiento y a las *start-ups***

Pese a la recesión económica de los dos últimos años en la región, el panorama para las *start-ups* de la región es más estimulante que en 2012 (OCDE, 2016d). No cabe duda de que las *start-ups* se enfrentan a desafíos específicos de creación, desarrollo y expansión distintos de los de las empresas establecidas, debido al elevado nivel de riesgo e incertidumbre que entrañan, sobre todo durante las fases más tempranas de funcionamiento. Sin embargo, son muchos los países que les prestan apoyo en los ámbitos de su marco institucional, gobernanza territorial y redes científicas y

productivas (OCDE, 2013b; Primi, 2013). La gobernanza institucional abarca generalmente aquellos organismos responsables de las políticas de innovación y desarrollo productivo. Entre estos figuran instituciones públicas y privadas centradas en el emprendimiento innovador, como redes de inversionistas ángeles, aceleradoras e incubadoras.

Las políticas públicas para *start-ups* suelen cubrir cinco diferentes áreas: financiamiento, desarrollo de servicios y capacidades, creación de mercados, difusión de la cultura empresarial y marcos regulatorios (Gráfico 5.10). La creación y el desarrollo de *start-ups* requieren herramientas de apoyo para cada una de estas áreas, adaptadas a los distintos estadios de desarrollo. Un desafío emergente para las políticas públicas consiste en aprovechar las nuevas tendencias de innovación abierta y generar incentivos que acrecienten la colaboración público-privada y fomenten el impacto de las políticas públicas en la creación y el desarrollo de *start-ups* (OCDE, 2016d).

Gráfico 5.10. Taxonomía de instrumentos de apoyo para las *start-ups*, 2016



Fuente: OCDE (2016c): *Start-up América Latina 2016: Construyendo un futuro innovador*, OECD Publishing, París.

Con el objetivo de apoyar a las *start-ups*, han entrado en escena nuevos actores. Junto al papel de los gobiernos nacionales, universidades y centros de investigación, el que desempeñan los gobiernos locales y ciudades en el fomento de los ecosistemas de emprendimiento es notorio. El caso de Medellín y Bogotá (Colombia) ha llamado recientemente la atención en todo el mundo. Al mismo tiempo, el sector privado ha asumido un papel cada vez más activo, no solo desde la perspectiva del financiamiento y la inversión, sino también a través de actores nuevos que apoyan la gestación de actividades empresariales nuevas e innovadoras. En México, por ejemplo, fundaciones como Walmart, PepsiCo y Haciendas del Mundo Maya han reforzado su apoyo a pequeños proveedores y comunidades locales (OCDE/AMEXCID/GIZ/Cemefi, 2016). Las estrategias de innovación de empresas grandes también están desempeñando un papel clave en la creación y desarrollo de *start-ups*. Un ejemplo es Wayra, la aceleradora

creada en 2011 como parte de la estrategia de innovación de Telefónica, que apoya a *start-ups* de base digital en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. El sector privado está desarrollando nuevas formas de colaboración e intercambio de buenas prácticas que están contribuyendo a respaldar poderosamente las *start-ups*. La Asociación de Start-ups de Campinas (Brasil), una organización sin fines de lucro creada en 2010, tiene diez *start-ups* tecnológicas que intercambian conocimientos y organizan eventos dirigidos a emprendedores innovadores; esto favorece el diálogo con el sector privado y los mercados financieros (OCDE, 2013a). Al mismo tiempo, y pese a ser todavía un fenómeno incipiente, las comunidades y grupos vinculados a actividades de financiamiento colectivo o *crowdfunding* apoyan la creación de un emprendimiento innovador con potencial de alto crecimiento, contenido innovador y capacidad para resolver problemas concretos. Esto ha permitido a las *start-ups* latinoamericanas ganar un papel preeminente en sectores nuevos como la tecnología financiera, la agroindustria y la biotecnología.

El apoyo a las *start-ups* en América Latina está transitando de la experimentación a la consolidación. Varios países – entre ellos Chile, Colombia, México y Perú (OCDE, 2013a), pero también Uruguay y Panamá – están introduciendo políticas de apoyo a las *start-ups* desde 2010 (OCDE, 2015a). A diferencia de otras intervenciones más tradicionales de fomento de la innovación y la competitividad, dichas políticas han evolucionado rápidamente y en tan solo tres años han introducido transformaciones notables en su enfoque y estructura. América Latina está acumulando una experiencia de aprendizaje en gestión y apoyo de las *start-ups* que podría utilizarse para expandir esas actividades.

La matriz de los instrumentos directos para respaldar las *start-ups* en América Latina se está modernizando. La gama de instrumentos para apoyar las *start-ups* en la región creció considerablemente entre 2012 y 2015, y se está adaptando a las necesidades cada vez más complejas del ecosistema empresarial. Junto a instrumentos tradicionales (capital semilla, inversionistas ángeles e inversionistas de capital), están surgiendo mecanismos más eficientes y se están aplicando herramientas de la “economía colaborativa” en Chile, Colombia, México y Perú (Recuadro 5.4). Las prácticas de *business-sharing* e innovación abierta para empresas grandes se están generalizando en la región.

El apoyo financiero durante etapas iniciales del emprendimiento está ganando terreno velozmente, pero las inversiones ángeles y el capital de riesgo todavía están en estado embrionario (OIT, 2015; OCDE, 2016c). Cada vez urge más simplificar los procedimientos para la creación de *start-ups*. Chile y México han avanzado en esta dirección gracias a una ley (*Ley de Empresas en un Día*) que reconoce el uso de la firma electrónica para la creación de empresas. Chile, además, ha introducido otras reformas para facilitar las negociaciones con acreedores y deudores. Argentina, Colombia y Perú han introducido algunas reformas para simplificar la creación de empresas, pero los procedimientos siguen siendo engorrosos, sobre todo en el caso de las *start-ups*.



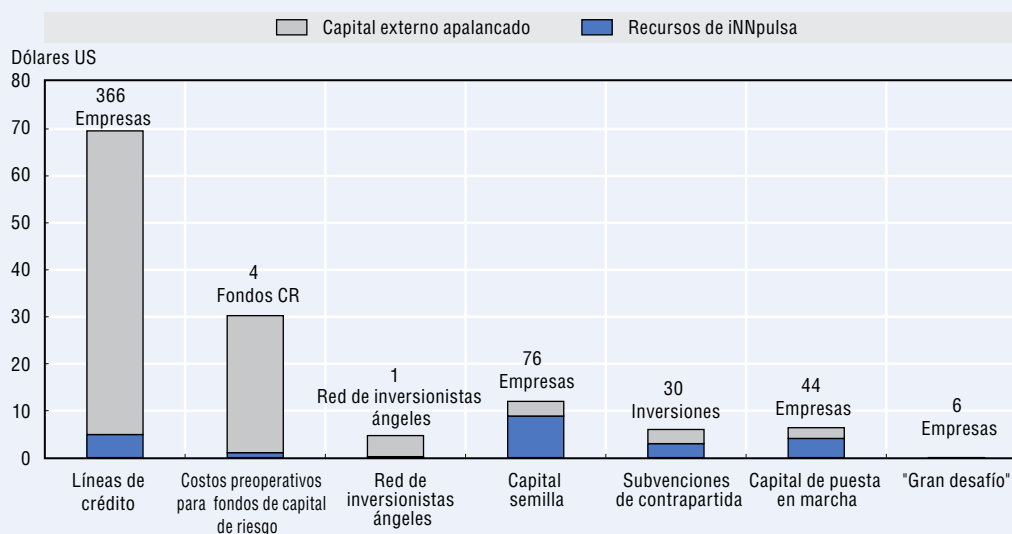
#### Recuadro 5.4. Implementación de herramientas de financiamiento especializadas para las start-ups: El caso de iNNpulsa Colombia

Hace casi cuatro años, iNNpulsa Colombia estudió la necesidad de desarrollar nuevas fuentes de financiamiento para el emprendimiento y la innovación, así como de crear una industria de capital de riesgo en el país. Con el de satisfacerla, iNNpulsa ha trabajado en tres fuentes de financiamiento fundamentales: subvenciones, crédito e inversión privada. Mediante convocatorias para conceder subvenciones en forma de capital semilla (fondos concedidos a empresas sin un producto desarrollado mínimamente viable y sin validación comercial) y capital de puesta en marcha (fondos concedidos a empresas con un producto mínimamente viable y con validación comercial), casi 120 firmas se han beneficiado de estos programas, en los cuales se ha invertido un total de 13 millones USD.

En cuanto a las estrategias para mejorar el acceso al crédito, Bancoldex desarrolló tres líneas, implementadas mediante mecanismos bancarios de primer nivel, las cuales beneficiaron a 366 empresas con una inversión de iNNpulsa de 5 millones USD. Igualmente, se propuso una estrategia de sensibilización dirigida a las instituciones bancarias para resaltar las empresas de alto crecimiento con potencial y se desarrollaron nuevos productos de crédito en colaboración con los bancos.

En Colombia se creó la Red Nacional de Ángeles Inversionistas para abordar la necesidad de desarrollar una industria de capital de riesgo. La red es dirigida por la Fundación Bavaria y fondos de capital riesgo privados (Velum Ventures, Mountain Nazca, Atom Ventures y Promotora II), que invierten en las empresas en fase inicial. Treinta empresas en fase temprana de desarrollo recibieron también fondos de subvención a través de eventos como *Gran Desafío de la Inversión*. Tales instrumentos han beneficiado a 68 empresas con una inversión de iNNpulsa de más de 4 millones de USD. Si las líneas de redescuento y el apoyo de las redes de capital de riesgo permiten un mayor grado de apalancamiento a empresas en fase temprana de desarrollo (por cada peso colombiano invertido por iNNpulsa, el sector privado apalanca entre 13 y 27 pesos), el capital semilla otorgado mediante subvenciones tiene menos poder de apalancamiento (por cada peso invertido, el sector privado apalanca entre 0.35 y 1, Gráfico 5.11).<sup>5</sup>

Gráfico 5.11. Instrumentos de financiación de iNNpulsa y capital externo apalancado (2011-15)



Fuente: Elaboración de los autores, con base en informes anuales de iNNpulsa.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419718>

**Recuadro 5.4. Implementación de herramientas de financiamiento especializadas para las start-ups: El caso de iNNpuls Colombia (cont.)**

Durante los últimos cuatro años, iNNpuls Colombia ha aprendido algunas lecciones importantes en materia de desarrollo de nuevas fuentes de financiación para el emprendimiento y de creación de una industria de capital de riesgo: i) Los esquemas de subvenciones para negocios nuevos han de complementarse con el seguimiento y el apoyo para garantizar no solo el uso adecuado de los recursos, sino también el crecimiento de la empresa. Se requieren directrices claras sobre la cantidad de recursos y el uso de los fondos con el fin de no distorsionar las necesidades de capital de las empresas. ii) Las líneas de *redescuento* no son instrumentos que garanticen el acceso de nuevas empresas al financiamiento, pese a que financien algunas empresas innovadoras. A este respecto, se requieren nuevos productos de crédito para apuntar a firmas con alto potencial de crecimiento. Estas firmas deben ser evaluadas no sobre una base histórica, sino en función de su capital humano y sus perspectivas de crecimiento y mercado. iii) Se precisa una industria de capital de riesgo en la que se promueva no solo la creación de fondos de financiamiento patrimonial privado (las mayores restricciones regulatorias actuales los hacen menos rentables que en otros países de la región), sino también la formación de nuevos gerentes de inversión y la creación de otros vehículos de inversión que garanticen una mayor disponibilidad de fondos de inversión para el grupo de empresas de alto potencial que estén floreciendo. iv) Es necesario desarrollar un esquema de financiación que contemple la *complementariedad* con otras fuentes: inversión, crédito y subvenciones.

El apoyo para estimular la demanda ha surgido en América Latina como un instrumento para contribuir a las actividades de las *start-ups*. Ciertos instrumentos recientemente introducidos aspiran a generar un mercado para las *start-ups* y sacar provecho de su flexibilidad. El proyecto Retos Públicos del INADEM, por ejemplo, contempla la posibilidad de contratar *start-ups* para servicios digitales en la administración pública federal y en el sector privado. Los mecanismos para ayudar a las *start-ups* a participar en licitaciones y contrataciones públicas se han mejorado y todavía admiten mejoras. Un ejemplo internacional en este ámbito es BCN Open Challenge en Barcelona, un programa orientado a atraer a *start-ups* hacia las áreas de la gestión cultural y el transporte urbano.

América Latina está acumulando conocimiento para mejorar las políticas de apoyo a las *start-ups* y lograría mejores resultados si apuntara a los jóvenes de este sector. Las lecciones aprendidas ponen de relieve la importancia de alinear el apoyo a las *start-ups* con una estrategia de transformación productiva más amplia y de reconocer el hecho de que las *start-ups* operan en un ecosistema complejo y exigente. Entre las necesidades actuales a la hora de definir políticas públicas para el sector, figuran las siguientes: a) mantener la imagen de la región como un clúster de innovación global (Recuadro 5.5); b) superar las brechas para el desarrollo de inversionistas ángeles y mercados de capital de riesgo; c) aumentar la capacidad para diseñar marcos de apoyo que tengan en cuenta la dimensión global de las *start-ups*; y d) identificar formas nuevas de cooperación regional para reforzar la actividad de las *start-ups* emergentes y los nuevos talentos empresariales (Recuadro 5.6).

### Recuadro 5.5. El elevado potencial del emprendimiento juvenil: El caso de Endeavor

Endeavor, una de las mayores organizaciones de apoyo al emprendimiento de alto impacto en la región durante las dos últimas décadas, tiene por objetivo crear una red de empresas y mentores para apoyar a emprendedores de alto crecimiento. Esta organización nació en Argentina y Chile, y más tarde se expandió a Brasil, Uruguay, México y Colombia. Hoy tiene oficinas regionales en 25 países de todo el mundo. La Fundación Endeavor selecciona empresas en función de su crecimiento potencial y sostenibilidad y decide si el modelo empresarial de una firma es reproducible, innovador y capaz de escalar. Apoya a empresas cuyas transacciones comerciales oscilan entre 1 y 25 millones USD.

Entre los países que postulan, Endeavor considera el potencial de emprendedores de alto crecimiento, un sector privado dinámico y líderes interesados en la red. El modelo consta de cinco etapas: lanzamiento, selección, apoyo, expansión y reinversión. La selección de los emprendedores se lleva a cabo mediante entrevistas personales frente a un panel internacional. El apoyo se centra en los distintos servicios ofrecidos por la red e incluye el acceso a mentores internacionales, consultoría con el sector privado y academias, y creación de redes.

La etapa de expansión, que confiere visibilidad a los proyectos de los emprendedores, gira en torno a las siguientes áreas: acceso a los mercados de capital, programas de liderazgo, educación y desarrollo de capacidades, y provisión de un marco institucional apropiado. Por último, la etapa de reinversión se divide en programas de mentores y programas de responsabilidad social corporativa. Entre las iniciativas exitosas de Endeavor figuran: *Bodytech*, una cadena de centros de salud y deportivos en Colombia; *MercadoLibre*, una empresa de comercialización en línea muy presente en la región; y *Beleza natural*, una empresa de cuidados personales en Brasil. Como otras iniciativas de la región, el enfoque de Endeavor ha contribuido a reforzar los ecosistemas de emprendimiento en América Latina y a acumular un saber hacer muy útil para la región.

El estimulante desarrollo de los ecosistemas de *start-ups* en la región sugiere que estos instrumentos podrían empezar a dirigirse a sectores más amplios de la población. Si bien los requisitos para participar en ciertos programas para *start-ups* son inclusivos por naturaleza, existe evidencia de un efecto de autoselección en el tipo de emprendedores de postulan. Para Start-up Chile e INNpuls Colombia, por ejemplo, casi la mitad de los instrumentos se conceden en capitales (Eesley y Leatherbee, 2014; CAF, 2015; Recuadro 5.4). En estos dos casos, el beneficiario medio tiende a provenir de contextos socioeconómicos más favorecidos y urbanos. Los programas orientados hacia firmas de alto crecimiento deberían apuntar también a sectores más desfavorecidos y ser más inclusivos.

### Recuadro 5.6. Ruta N: Centro de innovación y negocios de Medellín

Con el objetivo de crear un ecosistema de innovación para la ciudad, las autoridades locales de Medellín desarrollaron Ruta N, un centro de innovación y negocios para la promoción del emprendimiento en sectores basados en el conocimiento y la tecnología. Ruta N se centra en cuatro elementos facilitadores de la innovación: talento empresarial, redes sólidas tanto dentro como fuera del ecosistema, capital disponible para la innovación e infraestructura adecuada y suficiente para *start-ups* y empresas innovadoras dentro del Distrito que potencia la innovación en Medellín.

La búsqueda de **talento empresarial** se ha convertido en una de las fuerzas impulsoras de la iniciativa, desarrollando capacidades, sobre todo entre los jóvenes, para abordar los grandes desafíos de la ciudad. Con iniciativas como *Horizontes*, creada en 2014, más de 7 000 estudiantes desfavorecidos (de 11 a 17 años) han participado en programas de capacitación del ámbito de la tecnología, incluidas la robótica, la nanotecnología y la ingeniería. Otro ejemplo es *Web Bootcamp*, un programa de capacitación acelerada para desarrollar aptitudes en materia de programación y desarrollo de *software*, competencias altamente demandadas en el sector de la TIC y de escasa oferta en la ciudad. Casi 150 estudiantes se han beneficiado ya del programa. Otra prioridad es conectar los conocimientos universitarios con los empresariales. Para ello, Ruta N desarrolló la iniciativa Desafío Innovación, que conecta a estudiantes de pregrado con empresas para resolver conjuntamente los retos más apremiantes de la industria.

Ruta N se propone, asimismo, promover soluciones de **capital innovador** para jóvenes emprendedores de la ciudad. Los proyectos emergentes requieren instrumentos financieros adecuados que tengan en cuenta el riesgo inherente, pero la oferta actual del sector financiero es limitada. Para cerrar esta brecha, Ruta N ha concebido *Ruta N Capital*, un mecanismo con servicios flexibles de financiamiento y mentores especializados para apoyar proyectos con potencial innovador. *Ruta N Capital* selecciona proyectos que utilizan una herramienta de evaluación, “scoring for innovation” (puntos a la innovación), para medir el riesgo, el grado de “novedad” y el impacto social del proyecto, pudiendo así determinar el monto y las condiciones de financiación. El mecanismo incorpora tanto recursos privados como públicos y combina el financiamiento flexible, con tasas bajas de interés y períodos de carencia, con un servicio especializado de tutoría y expertos.

Ruta N ha introducido también una estrategia de **desarrollo local** para vincular sus iniciativas con la ciudad. El centro ha articulado la Red de Acceso a Mercados (RAM), con más de 50 aliados, que ofrece conocimiento y servicios especializados para que las empresas innovadoras conquisten nuevos mercados y potencien sus exportaciones. Pero ha creado también otras redes: la Red de Capital Inteligente, que reúne 14 fondos de capital de riesgo y los conecta con las *start-ups*, la Red de Espacios de Co-working y la Red de Aceleradoras de Empresas, y anima a los ciudadanos a participar en estas iniciativas. En 2015, Medellín creó la plataforma global “Ciudades para la vida” con el fin de conectarse con otros ecosistemas de innovación. En los últimos años, la ciudad facilitó la entrada de más de 135 compañías de 21 países distintos, creando más de 2 000 nuevos empleos calificados y preparando el terreno para un distrito de innovación de 172 hectáreas.

Los esfuerzos de Medellín para reinventarse a sí misma han mostrado que la innovación, el emprendimiento y el empoderamiento de los jóvenes pueden ser herramientas muy valiosas para fomentar el desarrollo local.

## Una evaluación de los programas de emprendimiento juvenil en América Latina

Pese a que los programas de emprendimiento en América Latina son una manera popular de mejorar los resultados del mercado laboral y las prácticas empresariales, existe poca evidencia en lo que respecta a su efectividad debido, en parte, a los retos metodológicos. Las evaluaciones de impacto sugieren que los programas dirigidos a las fallas de mercado en materia de innovación, talento empresarial y financiamiento poseen el mayor potencial de eficiencia y productividad (CAF, 2013). Las primeras evaluaciones de programas de jóvenes en América Latina, centradas en sectores juveniles vulnerables, revelaron que la formación de competencias y la experiencia laboral también podían fomentar el autoempleo (Attanasio, Kugler y Meghir, 2011).<sup>6</sup> En otras regiones se han registrado efectos positivos en el bienestar psicosocial, mientras que la evidencia en cuanto a los resultados del mercado laboral es más matizada (Cho y Honorati, 2014). A medida que los programas se vuelven más integrales y cubren más áreas del emprendimiento (orientación financiera, tutoría, redes empresariales), el efecto neto de políticas específicas es más difícil de evaluar. Además, el mismo tipo de programa puede tener diferentes resultados en poblaciones distintas (Cho y Honorati, 2014).

La evaluación de los programas de emprendimiento juvenil también es importante para crear incentivos adecuados entre los beneficiarios. Pese al amplio espectro de programas de emprendimiento en la región, estos no siempre tienen el efecto esperado. Más aún, ciertos instrumentos políticos (exenciones de impuestos, subsidios crediticios, políticas laborales) pueden socavar el crecimiento de empresas formales de alta productividad, promoviendo al mismo tiempo empresas de subsistencia con poco valor añadido para la economía (CAF, 2013). Las políticas no pueden explicar por sí solas las diferencias de crecimiento y desempeño de los emprendedores; los emprendedores de subsistencia tienden a crecer raramente debido a la falta de financiamiento, capital humano o cualidades empresariales. La evaluación de los programas de emprendimiento en los países de la OCDE distingue claramente entre políticas nacionales y locales, y entre políticas de emprendimiento directas e indirectas. Se practican habitualmente distintas formas de evaluación: evaluaciones formativas durante el funcionamiento y evaluaciones sumativas para analizar el impacto. Junto a las necesarias evaluaciones de programa, las revisiones entre pares también son moneda corriente en los países de la OCDE ya que ofrecen un panorama completo del abanico de políticas de emprendimiento y pymes (OCDE, 2008).

### Definiendo los resultados de programas de emprendimiento juvenil

Es necesario identificar áreas de intervención y disponer de un conjunto más amplio de indicadores para medir la efectividad de los programas de emprendimiento. Las evaluaciones de programas en América Latina se han centrado tradicionalmente en medir la empleabilidad y los ingresos. Las distintas barreras al emprendimiento y las fallas de mercado, sin embargo, sugieren que hay que tener en cuenta otros indicadores adicionales. La *supervivencia* de la empresa es una dimensión básica a menudo descuidada en las evaluaciones, puesto que la mayoría se centra en resultados a corto y medio plazo. La *productividad* de la empresa es una dimensión evidente para el análisis, pero no es fácil de medir. Se ha investigado poco sobre los efectos de las políticas públicas en el aumento de productividad de las empresas, con algunas excepciones (Eslava, Maffioli y Meléndez, 2012; OCDE, 2014). Las medidas cuantificables directamente relacionadas con el desempeño de las firmas tras intervención, como la *internacionalización* o la inversión en *innovación*, también podrían considerarse indicadores del éxito de las intervenciones políticas. En el caso de los programas para *start-ups*, es bastante común tener una

reserva de candidatos con experiencia previa en la creación de empresas; las tasas de fracaso podrían considerarse como una medida de *experiencia* en la creación y el desarrollo de empresas, y deberían evaluarse como un resultado importante de los programas de emprendimiento.

Cuadro 5.1. Áreas de intervención (componentes) en los programas de emprendimiento

Área	Componente
Capacitación empresarial	Técnico y vocacional
	Capacitación en gestión empresarial
	Capacitación financiera
Financiamiento	Crédito para empresa o préstamos al consumidor
	Subvenciones en especie y en metálico
	Acceso a productos financieros
Asesoramiento	Tutoría empresarial
	Apoyo psicosocial
	Arreglos para asesoramiento y consultoría <i>in situ</i>
Otros	Apoyo a la búsqueda de empleo
	Escuela+experiencia profesional
	Para el autoempleo

Fuente: Cho y Honorati (2014).

Los recientes esfuerzos realizados para medir el impacto de los programas de emprendimiento han arrojado luz sobre las intervenciones más eficaces (McKenzie y Woodruff, 2012; Cho y Honorati, 2014; Kluge et al., 2016). A pesar de que los efectos podrían variar en función de los resultados de interés y los grupos beneficiarios, en general, se considera que los programas de emprendimiento tienen un efecto positivo (y amplio) en los jóvenes, así como en el conocimiento y la práctica empresarial (Cho y Honorati, 2014; Kluge et al., 2016). Sin embargo, los resultados son más matizados cuando se tienen en cuenta distintos resultados y poblaciones destinatarias. Existe, por ejemplo, poca evidencia sobre el hecho de que los programas de emprendimiento en la región afecten a la *supervivencia* de la firma (Lederman et al., 2014). La capacitación empresarial, por otra parte, puede tener efectos positivos a corto plazo en las *start-ups* y casi todos los estudios de la región revelan un efecto positivo en las prácticas empresariales. La eficacia de los programas depende tanto de su diseño como de su implementación. Una combinación de distintas intervenciones (o componentes) parece importar más en determinados contextos (Cuadro 5.1). La evidencia procedente de los meta-análisis revela que la capacitación vocacional y empresarial es más eficaz que la capacitación financiera; la capacitación empresarial parece ser más rentable para optimizar el desempeño de las firmas. El efecto de los programas por grupos de resultados también subraya la necesidad de personalizarlos y adaptarlos a requisitos específicos.

Los programas de emprendimiento juvenil en América Latina se han centrado en aspectos relacionados con el desarrollo de capacidades, la cultura empresarial y, hasta cierto punto, el financiamiento para jóvenes emprendedores. Los programas juveniles han combinado varias intervenciones para impulsar la empleabilidad y el acceso de los jóvenes a empleos de calidad. En lo que respecta al desarrollo de capacidades, los programas han abordado esquemas de capacitación y aprendizaje. En cuanto a las políticas ligadas a la cultura empresarial, la mayoría de los programas se ha focalizado en la capacitación empresarial y en los servicios de asesoramiento (p. ej., tutoría, servicios de desarrollo empresarial o formalización de empresas). Pocos programas han cubierto servicios transversales como la asistencia a la búsqueda, el acceso a información sobre el mercado laboral o el asesoramiento profesional. Por último, algunos programas han

incluido el financiamiento y en la mayoría de los casos, el acceso a las microfinanzas. Algunos ejemplos en Perú son: *Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas*, *Formación Empresarial de la Juventud* y *Projoven Emprendedor*.

La mayoría de los programas han ido dirigidos a jóvenes socioeconómicamente desfavorecidos de la región y han ignorado en gran medida las consideraciones de género. Las intervenciones apuntaron en primer lugar a jóvenes de renta baja con bajos niveles de educación y a desertores escolares. Algunos incluyeron también a jóvenes con problemas de drogadicción o violencia. Pocos programas, en cambio, iban principalmente a las mujeres. Los programas Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL), en Argentina, o Promoción del Empleo y Emprendimientos de Jóvenes y Gestión de la Migración Laboral Internacional Juvenil, en Perú, son dos raras excepciones. Un reducido número de programas se destinó a grupos étnicos específicos (como el Programa de Empleo Juvenil en Honduras o el Centro de Arte y Tecnología JUVSOL en Perú).

Allí donde hay evaluaciones empíricas disponibles, la mayoría de los programas de emprendimiento juvenil ha tenido un impacto positivo en los resultados del mercado laboral, así como en el empleo, los ingresos, la creación de empresas y la formalización. Sin embargo, con pocas excepciones, casi ninguna evaluación de impacto ha incluido un análisis costo-beneficio. Esto subraya la creciente necesidad de supervisar costos relacionados con la ejecución y el seguimiento (Urzúa y Puentes, 2010). Los resultados del análisis muestran que los beneficios de la intervención superan a los costos (p. ej., PLANFOR – Programa Nacional de Educación Profesional, en Brasil; el Proyecto de Capacitación y Aprendizaje Permanente, en Chile; y el Programa Juventud y Empleo, en la República Dominicana). Las diferencias de género en programas de emprendimiento notificadas no son concluyentes, si bien algunos programas de financiamiento parecen ser más efectivos para las mujeres.

#### Recuadro 5.7. Fomento de la iniciativa emprendedora: El caso de Empretec en Brasil

Los talleres de capacitación Empretec, desarrollados por las Naciones Unidas (NU), se centran en el desarrollo de cualidades empresariales a través de talleres. El objetivo de Empretec es desarrollar varias competencias en materia de emprendimiento: búsqueda de oportunidades, persistencia, cumplimiento de compromisos, calidad y eficiencia, toma de riesgos calculada, fijación de metas, búsqueda de información, planificación sistemática, creación de redes de apoyo, independencia y autoconfianza.

En Brasil, Empretec es dirigido por SEBRAE y ha formado ya a más de 230 000 beneficiarios en 27 estados. Las actualizaciones de los productos y el material de formación nuevo se prueban antes de ser utilizados en otros países. Brasil cuenta con el mayor número de instructores nacionales certificados y formadores de másters internacionales que trabajan en el programa Empretec. Los resultados generales de Empretec en 2015 fueron positivos, con una clasificación media de 9.1 puntos (de 10) y un 74% de participantes que declaraba estar muy satisfecho. Una evaluación reciente ha confirmado que la mitad de los participantes que asistieron a los talleres de formación Empretec sin poseer ninguna experiencia empresarial previa se convirtieron en empresarios y que el 73% de los que ya había dirigido negocios registraron una expansión de sus ventas.

## Identificación de los componentes eficientes en los programas de emprendimiento juvenil

El conjunto de evaluaciones de programa considerados deja entrever una gran heterogeneidad en cuanto a la eficiencia de los componentes en los resultados finales. Los resultados del Cuadro 5.2 ilustran los componentes que tuvieron efecto positivo en las evaluaciones de programa para un total de seis resultados: autoempleo, formalización, ingresos, creación de empresas, competencias psicosociales y desigualdad territorial. El cuadro proporciona, además, información sobre los mecanismos y las características de los programas. Los programas estudiados más abajo se aplicaron en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México y Perú (ver Cuadro 5.A2.3 para más detalles).

Cuadro 5.2. **Componentes y resultados finales de los programas de emprendimiento juvenil**

		Resultados principales			Resultados secundarios		
		Autoempleo	Formalización	Ingresos	Creación de empresa	Bienestar psicosocial	Desigualdad territorial
<b>Componentes</b>	<b>Capacitación empresarial</b>						
	Técnico y vocacional	●	●	●	▨		●
	Capacitación para la gestión empresarial	●	●	●	●	●	●
	Capacitación financiera				●	●	●
	<b>Financiamiento</b>						
	Crédito para empresas o préstamos al consumidor			●	●	●	●
	Subvenciones en especie y en efectivo				●		●
	Acceso a productos financieros			●	●	●	
	<b>Asesoramiento</b>						
	Tutoría empresarial	●	●	●	●	●	
	Apoyo psicosocial	●	●	●			●
	Arreglos para asesoramiento y consultoría in situ		●	●	●	●	●
	<b>Otros</b>						
Apoyo a la búsqueda de empleo	●		●	●	●	●	
Escuela+experiencia profesional	●	●		●	●		
Para el autoempleo		●	●	●	●	●	
<b>Mecanismos</b>	<b>Basado en la demanda</b>	●	●	●	●		
	<b>Basado en la oferta</b>	●	●	●	●	●	●
	<b>Financiado públicamente</b>	●	●	●	●	●	●
	<b>Provisión de servicios</b>						
	Pública	●		●	●	●	●
Privada	●		●	●			

Nota: ● Efectivo, ● Neutral dado resultados mixtos, ▨ No efectivo.

Fuente: Elaboración de los autores basada en evaluaciones nacionales.

La eficacia de los componentes de programa para el autoempleo pone de relieve el papel de apoyo de la búsqueda de empleo. Casi tres de cada cuatro programas que contenían un componente de búsqueda de empleo tuvieron un efecto positivo en el autoempleo. El componente de capacitación genera éxito en el autoempleo la mitad de las veces, mientras que las subvenciones u otras formas de compensación financiera tienden a no tener ninguna repercusión en este resultado. En el caso de la formalización, el componente técnico y vocacional parece ser más efectivo en tres de los cuatro casos analizados. Los programas que consideraron la formalización como un resultado (*Prejal* en Argentina, *Primero empleo* en Brasil y *Escuelas Auto-suficientes* en Paraguay) también tenían un fuerte componente de capacitación para la gestión empresarial, si bien no se observaron efectos en el primer programa. Los componentes de programa con mayor efecto en los ingresos están más relacionados con la capacitación para la gestión empresarial, así como con las actividades de tutoría y asesoramiento (una tasa de éxito de



dos tercios en ambos casos). Estos resultados, en línea con los análisis previos, sugieren que las actividades de tutoría y asesoramiento tienden a tener un efecto notable en los ingresos (Cho y Honorati, 2014; Kluge et al., 2016).

Además de los resultados básicos considerados, algunos programas de emprendimiento juvenil reportan efectos en tres resultados de emprendimiento secundarios: creación de empresas, bienestar psicosocial y desigualdad territorial. En las evaluaciones examinadas, la capacitación para la gestión empresarial y la tutoría empresarial tienden a tener los mayores efectos (significativos en casi todos los casos) en la creación de empresas. Curiosamente, el apoyo financiero e incentivos financieros como crédito para empresas o préstamos al consumidor tienden a tener un efecto relativamente bajo en la creación de empresas; esto sugiere que las limitaciones financieras no son necesariamente la barrera más importante a la hora de crear una firma. El bienestar psicosocial está más relacionado con el acceso a productos financieros y la tutoría, y con el apoyo a la búsqueda de empleo y el asesoramiento, que con otros factores. Estos resultados dan a entender que los componentes con más esquemas de “apoyo activo” tienden a tener un impacto positivo en el bienestar de los beneficiarios.

Este análisis descriptivo de los componentes y resultados de los programas coincide con varios meta-análisis (Cho y Honorati, 2014; Kluge et al., 2016) y revela que los programas de capacitación empresarial y vocacional y el asesoramiento son más efectivos que la capacitación financiera. La capacitación empresarial, concretamente, parece ser rentable para la promoción del desempeño empresarial (esto es, los ingresos).

## Conclusiones y recomendaciones políticas

El emprendimiento juvenil refleja muchas de las vulnerabilidades de los jóvenes de América Latina, las barreras que enfrentan al incorporarse en el mercado laboral y la segmentación entre emprendedores de subsistencia y emprendedores de alto crecimiento. Los emprendedores latinoamericanos tienden a ser trabajadores por cuenta propia, a estar menos educados y a tener un origen socioeconómico menos favorable que los de las economías OCDE. Al tener menos recursos, competencias y experiencia, son más vulnerables y afrontan barreras más difíciles de superar que los emprendedores mayores (entre 25 y 49 años) en áreas como financiamiento, desarrollo de capacidades, redes empresariales, internacionalización y requisitos regulatorios. Además, América Latina cuenta con factores culturales, sociales y económicos que afectan negativamente al contexto empresarial. Estas brechas justifican la promoción de intervenciones públicas que promuevan el emprendimiento juvenil. A este respecto, las recomendaciones son las siguientes:

### Indicadores y selección de los beneficiarios

**Poner en marcha sistemas eficientes de información y recolección de datos a escala nacional para tener datos comparables sobre la actividad empresarial.** Aunque los países de la región han introducido la recopilación de datos, inclusive en los ámbitos de decisiones del mercado laboral (esto es, encuestas sobre la fuerza laboral) y percepciones sobre el emprendimiento, la región puede reunir una información sobre empresas más sistemática en lo que respecta al desempeño (crecimiento, empleo) y la demografía (tasa de natalidad, supervivencia). Se pueden usar plataformas digitales para el seguimiento de la actividad de las firmas, sobre todo de las *start-ups*. También se necesita información más detallada sobre inversión pública en programas emprendimiento para evaluar sus efectos. La región podría intercambiar prácticas y asistencia técnica con los países de la OCDE que han introducido ya sistemas de información más eficientes a este respecto.

**Invertir en estrategias para apuntar mejor a aquellos jóvenes emprendedores que sacarán un máximo provecho del apoyo de políticas públicas.** Con el fin de llegar mejor hasta los jóvenes emprendedores que capitalizarán al máximo el apoyo, se pueden introducir indicadores nuevos que guíen la elección de apuntar a determinadas empresas. La edad de la empresa es un elemento cada vez más importante para medir el potencial empresarial y el crecimiento del empleo en los programas de emprendimiento, pero también podrían tenerse en cuenta otras dimensiones. En países como Brasil, Nueva Zelanda y España, donde las firmas jóvenes representan más de la mitad de la creación de empleo total en esas economías, las políticas públicas dirigidas a empresas jóvenes pueden resultar cruciales. Otro ejemplo es el alineamiento de las firmas destinatarias con objetivos clave de transformación productiva. Desarrollar mejores indicadores para apuntar a los destinatarios correctos es esencial para optimizar la eficiencia de los programas de emprendimiento juvenil.

### **Superando las fallas de mercado**

**Introducir instrumentos de financiamiento fabricados a medida y adaptados a las necesidades de los jóvenes emprendedores, con requisitos más flexibles en materia de historial crediticio, avales y riesgos.** El acceso al financiamiento sigue siendo una limitación esencial para los jóvenes emprendedores latinoamericanos que aspiran a crear empresas, como ocurre también en la OCDE. Si el crédito y el capital semilla/inicial siguen siendo fuentes de financiamiento importantes, hay disponible una amplia gama de instrumentos que se adaptan a las distintas necesidades y tipologías de empresa en la región. Entre ellos figuran el financiamiento basado en activos (*factoring*), la deuda alternativa (*crowdfunding*), los instrumentos híbridos y el financiamiento mediante emisión de acciones. En el caso de las *start-ups* latinoamericanas, el apoyo al financiamiento está avanzando rápidamente en estadios tempranos del emprendimiento, como demuestran el *Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)* en Chile o la *Red Emprender* en Uruguay. Sin embargo, las inversiones ángeles y el capital de riesgo todavía están en estado embrionario y altamente concentrados. Mientras Brasil y México atraen el 57% y el 15% del capital de riesgo total de la región, otros países (Colombia, 3.5%) todavía están consolidando la inversión en este sector. Las políticas públicas para atraer a estos actores se han implementado ya en algunos países, pero pueden intensificarse. Además de los instrumentos, los programas de emprendimiento juvenil con un componente de educación financiera han resultado exitosos. Debería fomentarse el desarrollo de competencias financieras entre los jóvenes y la concienciación sobre las fuentes de financiamiento y los programas disponibles para apoyar las iniciativas juveniles.

**Reforzar los lazos de los jóvenes emprendedores con las redes empresariales apoyando programas de tutoría.** Las evaluaciones de programa en la región han puesto de manifiesto el fuerte vínculo entre el acceso a las redes empresariales y el desempeño de las empresas. Además de reducir las asimetrías de información en el sector y de ofrecer un posible acceso a nuevos mercados, las redes empresariales brindan a los jóvenes emprendedores apoyo individual y tutoría por parte de pares con más experiencia. Es preciso fomentar programas de asesoramiento y tutoría como los desarrollados por la Asociación Campinas Startups (Brasil) o Parques de Emprendimiento en Medellín (Colombia). Para reforzar su eficacia, estas iniciativas deberían promover la participación de la comunidad empresarial local y brindar a *coaches* y mentores una capacitación laboral sensible a los problemas que enfrentan los jóvenes emprendedores. En el caso de jóvenes emprendedores orientados al crecimiento, una buena correspondencia entre mentores y firmas que tenga en cuenta criterios definidos como edad, sexo y sector de actividad, puede tener un efecto importante en el largo plazo.

**Reducir las barreras regulatorias para los jóvenes emprendedores con el fin de ayudar a generar un impacto significativo en la creación de empresas y en el acceso a programas de emprendimiento.** Las barreras al emprendimiento en América Latina son más difíciles de superar que en otras economías emergentes y en la OCDE. Estas barreras se miden por la complejidad de los procedimientos regulatorios, las trabas administrativas que soportan las *start-ups* (p. ej., el número de procedimientos y organismos que es preciso contactar para registrar una empresa) y la protección regulatoria de las empresas ya establecidas mediante barreras legales que dificultan la entrada. Países como Chile y México han progresado notablemente en esta dirección. Prueba de ello es, por ejemplo, la simplificación de procedimientos para la creación de *start-ups* gracias a la “*Ley de Empresas en un Día*”. En Colombia, la ley CONPES 3834 establece un sistema rápido que ofrece deducciones tributarias a empresas innovadoras para que inviertan en ciencia y tecnología. Es preciso seguir facilitando el acceso a instrumentos disponibles para el emprendimiento juvenil en la mayoría de los países. Para ellos se podrían adaptar las barreras internas (p. ej., límites al capital semilla y a las subvenciones en razón de una mayor proporción de préstamos no rentables entre las *start-ups*).

#### **Hacia un emprendimiento inclusivo**

**Implementar políticas de emprendimiento inclusivo para realzar la calidad de los negocios creados por los jóvenes emprendedores.** Los jóvenes emprendedores constituyen un grupo insuficientemente representado en el universo empresarial y, dentro de este grupo, aquellos socialmente desfavorecidos suelen dirigir negocios de peor calidad en términos de ingresos, facturación y supervivencia. Se necesitan políticas de apoyo más activas para jóvenes emprendedores que afronten mayores barreras en términos de formación académica, financiamiento y redes. Las políticas de emprendimiento para sectores desfavorecidos, incluidos los jóvenes, además de tener repercusiones positivas en materia de equidad, pueden ser cruciales para potenciar la productividad (OCDE, 2016a). La fragmentación de las iniciativas de emprendimiento, con emprendedores de subsistencia por un lado y emprendedores de alto crecimiento por otro, remite a la posible necesidad de un enfoque diferenciado para cada grupo. Más allá del microcrédito, se requiere un apoyo multidimensional más amplio para que los emprendedores de subsistencia puedan afrontar vulnerabilidades fuera del mercado laboral. Dada la elevada proporción de trabajadores informales en este grupo, deberían fomentarse los incentivos de formalización. En cuanto a los emprendedores de alto crecimiento, por otra parte, éstos deberían tener acceso a un apoyo integral para abordar restricciones de financiación, capacitación empresarial y redes empresariales, independientemente de sus antecedentes socioeconómicos. La distribución de los instrumentos para el emprendimiento juvenil puede favorecerse mejorando los mecanismos de selección para identificar el potencial de los jóvenes. En este sentido, es importante que la región fomente políticas que permitan a las actividades empresariales promover la equidad intergeneracional.

#### **Expandir las evaluaciones**

**Sistematizar el uso de robustas evaluaciones de programas de emprendimiento juvenil para identificar los componentes más eficaces.** Las evaluaciones de programas de emprendimiento juvenil existentes en la región señalan efectos positivos en resultados como el autoempleo, los ingresos y la formalización. Es importante reforzar los componentes más eficaces para mejorar estos resultados. La evidencia analizada indica que la capacitación para la gestión empresarial, la tutoría empresarial y el asesoramiento son los componentes con un efecto más claro en la mayoría de los resultados de emprendimiento, siendo más limitados los mecanismos de apoyo financiero. Otros

componentes, como el apoyo a la búsqueda de empleo, también pueden tener un impacto positivo. En términos generales, un enfoque integrado de respaldo al emprendimiento, que incluye capacitación-financiamiento-tutoría, ha producido resultados más eficientes. Reforzar estos componentes y conferirles flexibilidad suficiente cuando se implementen puede mejorar considerablemente la eficiencia de los programas y generar efectos a largo plazo. La evidencia sugiere que los programas financiados públicamente en la región son eficaces y que los resultados de los programas son independientes de la naturaleza pública o privada de la provisión de servicios.

**Expandir el abanico de resultados considerados a la hora de implementar programas de emprendimiento juvenil.** Pese a que la mayoría de los programas de emprendimiento juvenil se han centrado en los resultados arquetípicos de mercado laboral (empleo, ingresos), podría tenerse en cuenta otras dimensiones a la hora de evaluar la efectividad de los programas. Los resultados secundarios incluyen medidas de desempeño de las empresas como la creación, la supervivencia y la internacionalización, pero también efectos sociales de los programas de emprendimiento tales como el bienestar psicosocial o la desigualdad territorial. Es importante, asimismo, introducir evaluaciones sistemáticas de los resultados por grupos, relacionadas sobre todo con el género y el origen étnico. Las evaluaciones podrían examinar no solo la eficiencia y rentabilidad de los programas, sino también los efectos de *deadweight* (ó “peso muerto”, el apoyo a un emprendedor que hubiera actuado del mismo modo sin apoyo) y *displacement* (“desplazamiento”, el apoyo a un emprendedor se hace a expensas del apoyo a otros).

## Notas

1. La base de datos del GEM es un conjunto de datos comúnmente utilizados para analizar las tendencias de emprendimiento. Ver Anexo 5.A2 para una descripción detallada.
2. Para más información, ver: [www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm](http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm)
3. Base de datos OECD.Stat sobre gastos directos y número de participantes en los Programas del Mercado Laboral, 2016. Los incentivos start-up en países OCDE se refieren a programas de promoción de emprendimiento que apoyan individuos desempleados y grupos concretos para incitarlos a iniciar su propio negocio y ser autoempleados.
4. Información de los presupuestos nacionales para las instituciones correspondientes entre paréntesis en los últimos años disponibles: Argentina (FONCyT, FONTAR, FONSOFT, FONARSEC y D-TEC), Colombia (Programas de Emprendimiento del SENA e Innpulsa Colombia), Chile (CORFO, Start-up Chile, Desarrollo Emprendedor, SSAF), México (subvenciones disponibles para emprendimiento del INADEM) y Perú (Innovate Perú, que abarca los fondos FENCYT y FOMITEC).
5. El “redescuento” se refiere al acto de descontar por segunda vez una deuda o instrumento de mercado monetario. Un banco central (o público) puede prestar fondos a un banco comercial de esta manera: el banco comercial compra los títulos a corto plazo con descuento y luego los redescuenta con el banco central (esto es, el banco central compra los títulos al banco comercial) para aumentar sus reservas.
6. Para estudios sobre países específicos, ver Alzúa y Brassiolo (2006) en Argentina, Castañeda, González y Rojas (2010) y Rubiano (2003) en Colombia, Card et al. (2011) en República Dominicana y Jaramillo y Parodi (2003) en Perú. Hay información adicional sobre programas regionales en Chakroun, Holmes y Marope (2015) y la OIT (2013). YEI (2016) proporciona una recopilación de los distintos programas de evaluación para el emprendimiento en América Latina.

## Referencias

- Aboal, D. y F. Veneri (2016), “Entrepreneurs in Latin America”, *Small Business Economics*, Vol. 46/3, SpringerLink, pp. 503-525.
- Alzúa, M.L. y P. Brassiolo (2006), “The impact of training policies in Argentina: An evaluation of Proyecto Joven”, *Working Paper*, No. OVE/WP-15/06, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir, (2011), “Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: Evidence from a randomized trial”, *American Economic Journal, Applied Economics* 3, pp. 188-220.
- Ayyagari, M., A. Demirguc-Kunt y V. Maksimovic (2011), “Small vs. young firms across the world: Contribution to job creation, employment and growth”, *Policy Research Working Paper*, No. 5631, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bandeira, O. et al. (2013), “Can basic entrepreneurship transform the economic lives of the poor?” *Iza Discussion Paper*, No. 7386, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Barbiero, O. et al. (2015), “The 2013 update of the OECD’s database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1200, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js3f5d3n2vl-en>.
- BID-BM (2014), *Entrepreneurship in Latin America: A Step Up the Social Ladder?* Lora E. and F. Castellani (eds.), Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, Washington, DC.
- Blanchflower, D. y A.J. Oswald (1998), *Entrepreneurship and the Youth Labour Market Problem: A Report for the OECD*, OECD Publishing, París.
- CAF (2015), “El caso de iNNpulsa Colombia. La evolución de una política pública para el crecimiento empresarial extraordinario”, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas, [www.innpulsacolombia.com/sites/default/files/caf\\_n19\\_4.pdf](http://www.innpulsacolombia.com/sites/default/files/caf_n19_4.pdf).
- CAF (2013), “Emprendimientos en América Latina. Desde la subsistencia hacia la transformación productiva”, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas.
- Calvino, F., C. Criscuolo y C. Menon (2015), “Cross-country evidence on start-up dynamics”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, Vol. 2015/06, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxtkb9mxtb-en>.
- Capelleras, J. y H. Kantis, (2009), “Nuevas empresas en América Latina: factores que favorecen su rápido crecimiento” [New Firms in Latin America: High-growth Enhancing Factors], Departament d’Economia de l’Empresa Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Card, D. et al. (2011), “The labour market impacts of youth training in the Dominican Republic”, *Journal of Labour Economics*, Vol. 29/2, Elsevier, Ámsterdam, pp. 267-300.
- Castañeda, C., J.L. González y N. Rojas (2010), “Evaluación de impacto: Programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA”, *Fedesarrollo Working Paper*, No. 53-2010-2, Centro de Investigación Económica y Social, Bogotá.
- Cerutti, P. et al. (2014), “Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America: Methodology and Key Findings from the Social Protection Database” *World Bank Discussion Paper* No. 1401. Washington, D.C.
- Chakroun, B., K.P. Holmes y P.T.M. Marope (2015), *Unleashing the Potential: Transforming Technical and Vocational Education and Training*, UNESCO Publishing, París.
- Cho, Y. y M. Honorati (2014), “Entrepreneurship programs in developing countries: A meta-regression analysis”, *Labour Economics*, Vol. 28, Elsevier, Ámsterdam, pp. 110-130.
- Criscuolo C., P.N. Gal y C. Menon (2014), “The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en>.
- De Serres A., B. Egert e I. Wanner (próxima publicación), “How competition-friendly is regulation in emerging economies? Insights from the OECD indicator of product market regulation”, *OECD Notes*, París.
- Easley, C. y M. Leatherbee (2014), “Boulevard of broken behaviors: Cognitive and behavioral effects of Start-Up Chile”, *Working Paper*, Stanford University, Stanford, US.
- Eslava, M., A. Maffioli y M. Meléndez (2012), “Second-tier government banks and firm performance: Micro-evidence from Colombia”, *Working Papers Series*, No. IDB WP 294, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Fazio M. V. (2011), “Programa Juventud y Empleo en República Dominicana: Análisis de la percepción de los empleadores acerca de las pasantías y de las perspectivas de inserción laboral de los jóvenes”, *Notas Técnicas*, IDB-TN-240, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

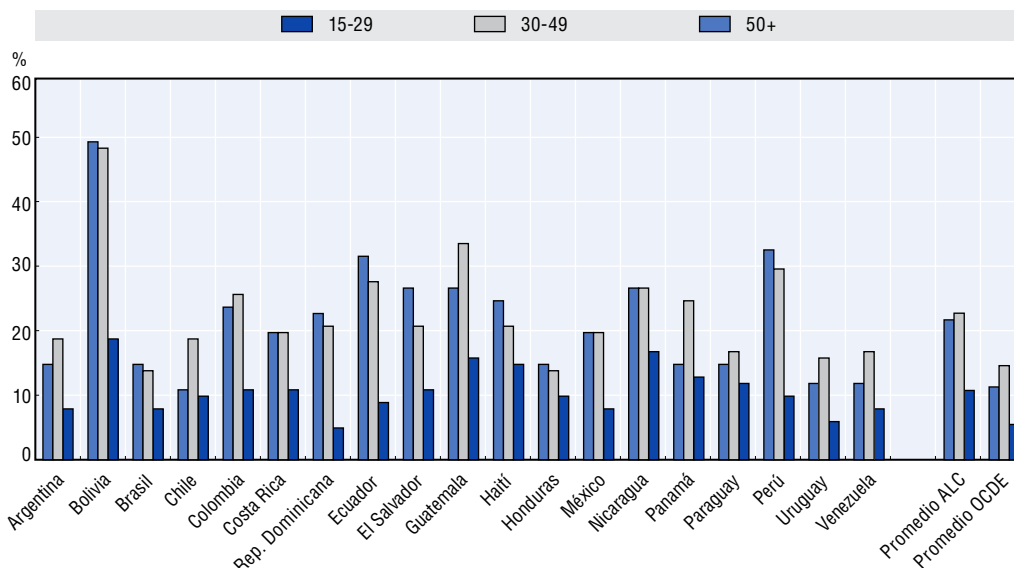
- Galiani, S., M. Meléndez y C. Navajas (2015), "On the effect of the costs of operating formally: New experimental evidence", ["Sobre los Efectos de los Costos de Ser Formal: Nueva evidencia Experimental"] NBER Working Paper, No. 21292, National Bureau of Economic Research, Cambridge, US.
- Gallup (2016), Gallup (base de datos), [www.gallup.com](http://www.gallup.com) (consultada en junio de 2016).
- Gasparini, L., P. Gluzmann y D. Jaume (2012), "Decisiones laborales en América Latina: El caso de los emprendedores", Documento de trabajo, No. 2012/06, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas.
- GEM (2016), *Global Entrepreneurship Monitor* (base de datos para 2015), Global Entrepreneurship Research Association, Londres, UK, [www.gemconsortium.org/data](http://www.gemconsortium.org/data) (consultada en agosto de 2016).
- Green, F. (2013), *Youth Entrepreneurship: A Background Paper for the OECD Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development*, OECD Publishing, París.
- Hebert, R. y A. Link (1989), "In search of the meaning of entrepreneurship," *Small Business Economics*, Vol. 1/1, Springer, pp. 39-49.
- Herrington, M., Kelley, D. y S. Singer (2016) *Global Entrepreneurship Monitor 2015/2016 Global Report*. [www.gemconsortium.org/report/49480](http://www.gemconsortium.org/report/49480).
- Jaramillo, M. y S. Parodi (2003), "Jóvenes emprendedores", Instituto Apoyo, Lima.
- Kelley, D. et al. (2014), *Special Report: Women's Entrepreneurship*, Global Entrepreneurship Monitor, Global Entrepreneurship Research Association, Londres.
- Kluve J. et al. (2016), "Interventions to improve the labour market outcomes of youth: A systematic review of training, entrepreneurship promotion, employment services, and subsidized employment interventions", *Campbell Systematic Reviews*, Organización Mundial del Trabajo, Ginebra.
- Lederman, D. et al. (2014), "Latin American entrepreneurs: Many firms but little innovation", *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16457>.
- McKenzie, D. y C. Woodruff, (2012), "What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?", *World Bank Policy Research Working Paper* No. 6202, Banco Mundial, Washington, DC.
- OCDE/AMEXCID/GIZ/Cemefi, (2016), *Engagement between foundations and governments: Mexico's experience*. OECD Development Centre, París.
- OCDE (2016a), "The productivity-inclusiveness nexus", Meeting at the OECD Council at Ministerial level, 1-2 de junio de 2016, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf](http://www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf).
- OCDE (2016b), *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en).
- OCDE (2016c), *Gender Equality in the Pacific Alliance: Promoting Women's Economic Empowerment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262959-en>.
- OCDE (2016d), *Start-up Latin America 2016: Building an Innovative Future*, OECD Publishing, París (próxima publicación).
- OCDE (2016e), "No country for young firms? Policy failures and regulations are a greater obstacle for start-ups than for incumbents", *STI Policy Note*, OECD Publishing, París, junio, [www.oecd.org/sti/ind/Policy-Note-No-Country-For-Young-Firms.pdf](http://www.oecd.org/sti/ind/Policy-Note-No-Country-For-Young-Firms.pdf).
- OCDE (2015a), *New Approaches to SME and Entrepreneurship Financing: Broadening the Range of Instruments*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264240957-en>.
- OCDE (2015b), *Entrepreneurship at a Glance 2015*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur\\_aag-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2015-en).
- OCDE (2014), *Perspectives in Global Development: Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Trap*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/persp\\_glob\\_dev-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2014-en).
- OCDE (2013a), "Startup América Latina: Promoviendo la innovación en la region" ["Promoting innovation in the region"], *OECD Development Centre Studies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202306-en>.
- OCDE (2013b), *Perspectives in Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/persp\\_glob\\_dev-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2013-en).
- OCDE (2008), *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040090-en>.

- OCDE/CEPAL (2012), *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2013-en>.
- OCDE/UE (2015), *The Missing Entrepreneurs: Policies for Self-employment and Entrepreneurship*, OECD and European Union, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226418-en>.
- OCDE/UE (2012), *Policy Brief on Youth Entrepreneurship: Entrepreneurial Activities in Europe*, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/cfe/leed/Youth%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN\\_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Youth%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf).
- OIT (2015), *Promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes en América Latina y El Caribe: experiencias innovadoras*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- OIT (2013), “Buenas prácticas para el empleo juvenil”, Organización Mundial del Trabajo, Ginebra.
- Primi, A. (2013), “The evolving geography of innovation: A territorial perspective”, in *The Global Innovation Index 2013: The Local Dynamics of Innovation*, Cornell University, INSEAD, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Ginebra, Ithaca y Fontainebleau.
- Rubiano, N. (2003), “Evaluación de impacto del proyecto servicios integrados Para Jóvenes”, Consolidado Nacional Universidad Externado De Colombia - Centro De Investigaciones Sobre Dinámica Social, Bogotá.
- Schoar, A. (2010), “The divide between subsistence and transformational entrepreneurship” in Lerner, J. and S. Stern (eds.), *Innovation Policy and the Economy*, Vol. 10, pp. 57-81.
- Urzúa S. y E. Puentes (2010), “La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral”, *Notas Técnicas IDB-TN-268*, Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social,
- Van Praag, M. (2009), “Who values the status of the entrepreneur?” *Iza Discussion Paper*, No. 4245, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Van Praag, M. y A. Stel (2011), “The more business owners the merrier? The role of tertiary education”, *Scales Research Reports*, No. H201010, EIM Business and Policy Research, Zoetermeer, Países Bajos, <http://ondernemerschap.panteia.nl/pdf-ez/h201010.pdf>.
- Van Praag, M. y P. Versloot (2007), “What is the value of entrepreneurship? A review of recent research”, *Iza Discussion Paper*, No. 3014, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- YEI (2016), *Youth Employment Inventory* (base de datos), [www.youth-employment-inventory.org/](http://www.youth-employment-inventory.org/) (consultada en junio de 2016).



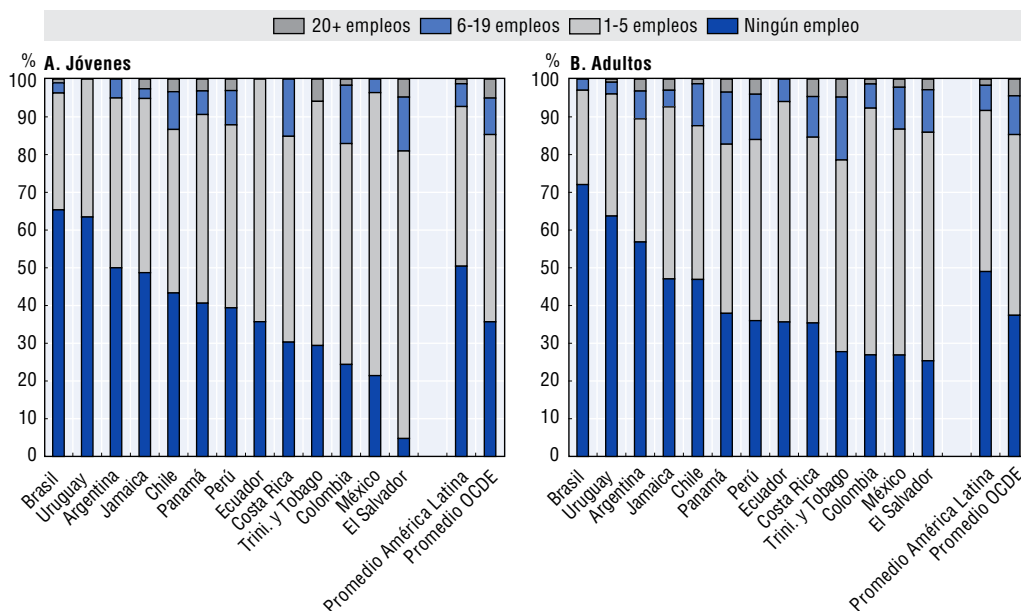
### Anexo 5.A1. Propiedad de negocios y creación de empleo entre jóvenes y adultos en América Latina

Gráfico 5.A1.1. Proporción de la población que posee actualmente un negocio por grupo de edad  
América Latina y la OCDE



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en base de datos de Gallup (2016).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419726>

Gráfico 5.A1.2. Creación de empleo entre emprendedores jóvenes y adultos en América Latina y la OCDE



Nota: Los datos corresponden al número actual de empleos en Total Entrepreneurial Activity (TEA) para jóvenes (18-29 años) y adultos (30-64 años).

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en datos individuales del Global Entrepreneurship Monitor, 2015.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419734>

## Anexo 5.A2. Base de datos del Global Entrepreneurship Monitor

La base de datos del *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) es uno de los instrumentos principales para entender el comportamiento y las actitudes empresariales de los individuos y arrojar luz sobre el contexto nacional que afecta a las decisiones de emprendimiento. El GEM recopila una gran abundancia de datos primarios sobre emprendimiento a partir de encuestas individuales, de acuerdo con su propio marco conceptual y metodología. La encuesta proporciona las respuestas de adultos entrevistados sobre sus actitudes hacia el emprendimiento, sus actividades previas a la puesta en marcha y su trabajo en los distintos estadios del desarrollo de la empresa. Creado en 1997, este proyecto se lleva a cabo en casi 100 economías. Lo utilizan las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Foro Económico Europeo y la OCDE, entre otras organizaciones. El motor de recolección de datos que hace funcionar al GEM posee dos herramientas complementarias: la Encuesta de la Población Adulta (APS por sus siglas en inglés), que analiza las actitudes, actividades y aspiraciones empresariales de los individuos, y la Encuesta a Expertos Nacionales (NES por sus siglas en inglés), que monitorea los factores que se consideran de fuerte impacto en el emprendimiento y es realizada a expertos nacionales. Como fuente primaria de información sobre los emprendedores, el GEM se basa en encuestas individuales, no en datos a nivel de empresa. Por consiguiente, es importante contrastar los resultados con otras fuentes. La base de datos del GEM rastrea la actividad empresarial informal, no siempre capturada por las estadísticas oficiales.

Cuadro 5.A2.1. Programas de emprendimiento juvenil y resultados

Programa	País	Estado	Inicio	Fin
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Argentina	En curso	2008	En curso
Promoción del Empleo Juvenil in Latin America	Argentina	Completado	2005	2009
Programa Primeiro Emprego In Rio Grande Do Sul	Brasil	Completado	1999	2007
Entra 21 And Cepro Partnership	Brasil	Completado	2003	2005
Chile Joven (I and II)	Chile	Completado	1991	2002
Programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA	Colombia	En curso	2003	
Proyecto de Servicios Integrados para Jóvenes	Colombia	Completado	2000	2003
Programa Juventud, Empleo y Migración	Costa Rica	Completado	2009	2012
Programa Juventud y Empleo	República Dominicana	En curso	2008	2012
Autoempleo Juvenil	México	En curso	2012	En curso
Foro Empezando (Mexico)	México	En curso	2007	En curso
Programa de Escuelas Auto-suficientes	Paraguay	En curso	2003	En curso
Calificación de Jóvenes Creadores De Microempresas	Perú	Completado	1999	2001
Formación Empresarial De La Juventud	Perú	Completado	1999	2001
Projovent Emprendedor	Perú	Completado	2010	2011
Crear para Crear	Perú	Completado	2000	2005

Fuente: Elaboración de los autores, con base en evaluaciones nacionales y YIE (2016).

Cuadro 5.A.2.2. Programas de emprendimiento juvenil y resultados

País	Programa	Super-vivencia de la empresa													
		Empleo	Autoempleo	Formalización	Creación de empresa	Ingresos	Productividad	Internacionalización	Innovación	Bienestar psicosocial	Género	Desigualdad territorial			
Argentina	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Positivo	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
	Promoción del Empleo Juvenil in Latin America	Positivo	Neutro	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
Brasil	Programa Primeiro Emprego in Rio Grande Do Sul	Positivo	Positivo	Neutro	Neutro	Negativo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
	Entra 21 and Ceipro Partnership	Positivo	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
Chile	Chile Joven (I and II)	Positivo	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
Colombia	Programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA	Positivo	Neutro	Neutro	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
	Proyecto de Servicios Integrados para Jóvenes	Positivo	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
Costa Rica	Programa Juventud, Empleo y Migración	Positivo	Positivo	Neutro	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
Rep. Dominicana	Programa Juventud y Empleo	Positivo	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
México	Autoempleo Juvenil	Neutro	Neutro	Neutro	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
	Foro Emprezando (México)	Neutro	Positivo	Neutro	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
Paraguay	Programa de Escuelas Auto-suficientes	Positivo	Neutro	Positivo	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
Perú	Calificación de Jóvenes Creadores De Microempresas	Positivo	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
	Formación Empresarial De La Juventud	Positivo	Positivo	Neutro	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
	Projooven Emprendedor	Positivo	Positivo	Neutro	Positivo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
	Crear para Crear (start-up)	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro



Nota: Esta tabla resume los resultados de los estudios descritos en la Tabla 5.A.2.1 Fuente: Elaboración de los autores, con base en evaluaciones nacionales y YIE (2016).

Cuadro 5.A2.3. Programas de emprendimiento juvenil no evaluados

<b>País</b>	<b>Título</b>	<b>Fecha de inicio</b>	<b>Lugar</b>
Argentina	Manos Platenses	1999	Urban
Colombia	ANDI del Futuro (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia)	2005	Rural
Colombia	Programa de Emprendimiento Rural	2003	Rural
República Dominicana	Hacia el Empleo	2009	Both
República Dominicana	Programa Juventud y Empleo (2008-2012)	2008	Both
El Salvador	Programa de Gestión Socio-Laboral	2009	Urban
Guatemala	Empresas Juveniles	2010	Rural
Honduras	Centro Nacional de Educación para el Trabajo, CENET	2008	Both
Honduras	YES Honduras	2005	Both
México	El Ingenio - Centro de Aprendizaje y Desarrollo de la Creatividad	2006	Both
México	Foro Emprezando	2007	Both
México	Self-Employment for Youth - Public Plan for Young Entrepreneurs	2012	Both
Nicaragua	YES Nicaragua	2005	Urban
Paraguay	Programa de Escuelas Financieramente Autosuficientes	2003	Rural
Perú	Promoción del Empleo y Emprendimientos de Jóvenes y Gestión de la Migración Laboral Internacional Juvenil	2008	Both
Perú	Jóvenes a la Obra	2011	Both

Fuente: Elaboración de los autores.



## Capítulo 6

# El futuro del trabajo, las políticas y las ciudades

El mundo del trabajo, las políticas y las ciudades están sufriendo grandes transformaciones, debidas fundamentalmente al cambio tecnológico. Las tecnologías aplicadas al trabajo están reemplazando ciertas tareas y creando otras nuevas, reorientando así la demanda de competencias. También están apareciendo nuevas maneras de expresar las demandas sociales, que están desempeñando un papel catalizador del actual descontento y desapego del sistema político, manifestado fundamentalmente por los jóvenes en ALC. El proceso de urbanización prosigue en la región y, en un futuro próximo, las ciudades estarán más densamente pobladas e interconectadas, serán más diversas, más activas económicamente y más complejas que las ciudades actuales. Todas estas transformaciones están dando lugar a desafíos y oportunidades, perfilando un futuro de una naturaleza muy distinta al mundo que hoy conocemos. Las políticas deben preparar a los jóvenes para el cambio, y para afrontar nuevos desafíos y aprovechar al máximo las oportunidades emergentes.

## Introducción

Los jóvenes de hoy están siendo testigos de cómo la tecnología, conjuntamente con otras fuerzas, está abriendo una era de “creación disruptiva” en todas las áreas de participación social, política y económica. Esta nueva generación participará el día de mañana de estos cambios y vivirá y trabajará en un mundo distinto del que conocemos. Esto suscita preguntas clave sobre el tipo de futuro que les espera a los jóvenes y la manera en que esto afectará a áreas tales como sus actividades productivas, sus procesos de decisión y participación política, y las ciudades en que vivirán.

América Latina posee la mayor población juvenil de su historia y tiene por delante la oportunidad – y el desafío – de preparar a los jóvenes para alcanzar sus propias aspiraciones y convertirlos en motores de progreso futuro. Este capítulo examina tres tendencias que podrían transformar las vidas de los jóvenes y afectar a su participación económica, política y social. En primer lugar, el *futuro del trabajo*, modelado por la tecnología, la demografía y la globalización, podría transformar en gran medida la naturaleza de los empleos y alterar el conjunto de competencias requeridas por los jóvenes para participar con éxito en el mercado de trabajo. La potencial creación y la destrucción de empleos asociada a ello, junto con el cambio de tareas más habitualmente ejecutadas por los humanos, son fuerzas transformacionales que podrían tener notables consecuencias socioeconómicas en América Latina. Las políticas públicas, en particular las relacionadas con las competencias y el emprendimiento, deben empezar a preparar desde ya mismo a los jóvenes para ese escenario futuro. En segundo lugar, el *futuro de la política* también va a ser diferente. La tecnología está abriendo nuevos canales para el compromiso cívico y la participación política, y ayudará a reinventar la interacción y participación democrática; los jóvenes están y continuarán estando a la vanguardia de estos cambios. Por último, el *futuro de las ciudades* añade una dimensión territorial a las políticas públicas, que puede entrañar nuevas oportunidades para los jóvenes. Para 2050, aproximadamente el 90% de la población latinoamericana vivirá en ciudades. Esto supondrá numerosos desafíos relacionados con el financiamiento, los servicios públicos, el transporte y la infraestructura, incluido el despliegue de la banda ancha para acelerar el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Otras cuestiones girarán en torno a la sostenibilidad, el impacto del cambio climático, la salud y el bienestar. Al mismo tiempo, el nuevo entorno urbano creará oportunidades que pueden ser aprovechadas a través del emprendimiento y la innovación.

Las políticas públicas deben renovarse para ser capaces de responder a estos desafíos y proporcionar a los jóvenes las competencias necesarias y ofrecerles oportunidades de emprendimiento. Las políticas deben centrarse, por tanto, en ayudar a las generaciones más jóvenes a mejorar su participación económica, política y social en ese mundo futuro, así como en cimentar su rol como motores indispensables de un mayor avance socioeconómico en la región.

## El futuro del trabajo: Implicaciones para las competencias, los empleos y la naturaleza del trabajo

Tres grandes tendencias estructurales están configurando el mundo del trabajo: el envejecimiento, la globalización y el cambio tecnológico. El envejecimiento genera desequilibrios entre los distintos grupos demográficos y entre países que, con el tiempo, conducirán a una mayor movilidad laboral, y a desafíos relacionados con la emigración y los salarios. Una nueva fase de la globalización seguirá fragmentando las etapas de producción, lo cual continuará modificando no solo el tipo de empleos desempeñados por los trabajadores, sino también el tipo de tareas realizadas. Por último, los avances

tecnológicos están transformando de manera profunda el mundo del trabajo, planteando nuevas cuestiones sobre el tipo de empleos que podemos esperar en el futuro y sobre las tareas que serán realizadas por los humanos en un contexto de mayor presencia tecnológica (Scarpetta, 2016).

El cambio tecnológico está alcanzando una dimensión que ha llevado a que muchas voces hablen de la “cuarta revolución industrial”. Se espera que el ciclo de innovación actual sea potencialmente más creativo y/o destructivo que otras olas tecnológicas previas, transformando nuestra manera de entender el mundo del trabajo (*Financial Times*, 2016). La penetración cada vez mayor de las TIC, la inteligencia artificial, la *big data*, el poder creciente de la informática y el Internet de las Cosas (IdC) son algunos ejemplos notables de esta reciente tendencia.

**El impacto de la tecnología en términos de creación y destrucción de empleos es aún incierto, pero traerá un cambio en el tipo de tareas llevadas a cabo por los humanos; las políticas de educación y competencias deben adaptarse a este cambio**

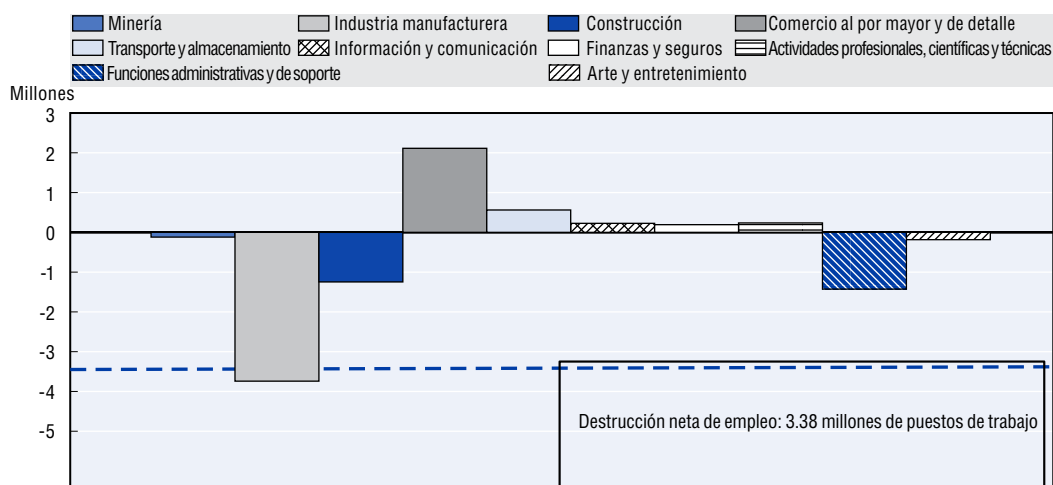
El impacto del cambio tecnológico en los empleos es incierto. Según varios autores, casi la mitad de los empleos en Estados Unidos corren el riesgo de ser automatizados en el corto plazo (Frey y Osborne, 2013). Sin embargo, varias voces más optimistas sugieren que el impacto puede ser más moderado por varios motivos. En primer lugar, la destrucción de empleos podría ser mucho más baja ya que la tecnología solamente reemplazará ciertas tareas, no la totalidad de los empleos y ocupaciones (Levy y Murnane, 2013; Brynjolfsson y McAfee, 2014; Arntz, Gregory y Zierahn, 2016). En este sentido, solo se automatizaría en torno al 9% de los puestos de trabajo en los países de la OCDE (Arntz, Gregory y Zierahn, 2016). En segundo lugar, la tecnología podría crear un gran número de empleos nuevos, que incluirían tareas complejas para las cuales serían necesarias competencias genuinamente humanas. De tal manera, el hombre seguiría desarrollando muchas de las tareas existentes y emergentes en las que tiene una “ventaja comparativa” con respecto a las máquinas (*The Economist*, 2014). Por último, el potencial crecimiento de la productividad asociado al cambio tecnológico podría liberar al hombre de ciertas tareas, permitiéndole realizar otras más productivas o reducir la carga de trabajo; esto permitiría, además, liberar recursos para invertir en otras actividades y en la creación de más empleo.

El futuro impacto de la tecnología en el trabajo sobre los diferentes países y regiones se verá determinado en gran medida por sus características específicas, así como por su capacidad para adaptar sus políticas de educación y competencias. En otras palabras, serán la estructura económica del país/región, la gama de competencias disponibles, el marco institucional y la capacidad para implementar políticas que se adapten a los cambios venideros los que determinen el impacto final en los empleos.

América Latina podría ser testigo de un importante desplazamiento del empleo, principalmente desde los sectores de la industria manufacturera y la construcción hacia los servicios relacionados con el comercio (WEF, 2016a). Para 2030, podrían desaparecer alrededor de 3.4 millones de empleos (Gráfico 6.1), lo cual representa un 1-2% del empleo total en la región. Si bien el número absoluto permanece relativamente bajo, el desplazamiento de empleo de unos sectores a otros podría ser mucho más disruptivo.



**Gráfico 6.1. Previsiones sobre la creación y destrucción de empleo por sectores para 2030 en América Latina**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en WEF (2016a) y base de datos OIT KILM.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419744>

Aunque el impacto disruptivo sobre los empleos puede ser inferior al inicialmente esperado, podría producirse un cambio importante del conjunto básico de competencias demandadas para el trabajo. La distribución de tareas entre seres humanos y máquinas se está transformando y, con ello, está cambiando el mundo del trabajo y el tipo de competencias requeridas para los empleos. Una afirmación popular sugiere que el 65% de los niños que están incorporándose actualmente al sistema educativo desempeñarán trabajos que todavía no existen. Además, para 2020, “más de un tercio de las competencias básicas demandadas por la mayoría de los empleos estarán compuestas de competencias que hoy todavía no se consideran cruciales en el trabajo” (WEF, 2016a). Las competencias más demandadas serán aquellas específicas y exclusivamente humanas y aquellas necesarias para una interacción efectiva con las máquinas. Podría acentuarse una tendencia ya observada durante las últimas décadas en Estados Unidos: el descenso de la importancia relativa de tareas manuales rutinarias y no rutinarias y de tareas cognitivas rutinarias, y la importancia creciente de competencias para trabajar con informaciones nuevas y resolver problemas no estructurados (Levy y Murnane, 2013). La mayor demanda concernirá a las capacidades cognitivas, las competencias en materia de sistemas y las habilidades para resolver problemas complejos, junto con una demanda estable de competencias técnicas; menos de uno de cada tres empleos nuevos requerirá una mayor demanda de competencias físicas.

Una tendencia con fuerte impacto en los futuros empleos y en el papel de las instituciones del mercado de trabajo es la “economía colaborativa” o “economía gig”. Esta tendencia, en la que en muchos casos los trabajadores complementan sus ingresos con trabajos suplementarios, crea nuevas oportunidades laborales y de negocios, y fomenta la innovación. Pero también suscita interrogantes sobre la protección del lugar de trabajo y el futuro de los empleos. Estos trabajos extra confieren más flexibilidad y autonomía a los trabajadores, pero se basan fundamentalmente en acuerdos laborales atípicos que tienden a ofrecer menos derechos de protección social. Además de menores oportunidades de formación y desarrollo de sus carreras, tales trabajadores tienen menos acceso al crédito y afrontan una inseguridad mayor. Por otra parte, tener múltiples empleos y fuentes de ingresos no tradicionales obliga a replantearse el papel clásico de las instituciones dentro del mercado de trabajo (horarios laborales, salarios mínimos, seguro de desempleo, impuestos y prestaciones, acuerdos colectivos).

## Se requieren mejores competencias y tecnología para ayudar a América latina a aprovechar las oportunidades emergentes.

A pesar de la aún baja adopción de la tecnología en América Latina con respecto a los países de la OCDE, el impacto de las TIC será notable. El “capital basado en el conocimiento” en América Latina y el Caribe es bajo (OCDE/CAF/CEPAL, 2014), pero el rápido cambio tecnológico podría tener pronto un impacto más profundo. De hecho, la automatización ha aumentado, como sugieren las crecientes importaciones de robots en algunos países de ALC (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Además, el hecho de no participar plenamente en el cambio tecnológico podría ser perjudicial para la región. El fracaso a la hora de incorporar las tecnologías emergentes en la producción podría provocar una pérdida de competitividad en la región, que además la incapacitaría para aprovechar las oportunidades generadas por el cambio. El acceso a las TIC se está convirtiendo, efectivamente, en un factor clave para la participación de las nuevas generaciones en las oportunidades socioeconómicas. Esto sigue siendo un desafío en una región en la que el acceso no solo es bajo, sino también desigual (la “brecha digital”). Las Naciones Unidas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015) ha reconocido la importancia crucial de la banda ancha para los tres pilares del desarrollo: económico, inclusión social y protección medioambiental (OCDE/BID, 2016).

La polarización del empleo derivada del cambio tecnológico podría ser particularmente perjudicial en la región, dada la relativa abundancia de trabajadores con competencias de rango medio. En las economías desarrolladas, el cambio tecnológico está destruyendo más empleos en el rango de competencias medias y creando cada vez más puestos que requieren competencias bajas o altas, en un fenómeno conocido como la polarización del empleo (Acemoglu y Autor, 2011). La reciente expansión de la educación en América Latina ha dado lugar a una tasa mucho más elevada de matriculación y de finalización de la educación secundaria, mientras que la tasa de matriculación en educación terciaria sigue estando muy por debajo de los niveles de la OCDE. Esta estructura educativa de la fuerza laboral característica de la región podría verse especialmente afectada por el proceso de polarización del empleo.

Las grandes desigualdades en América Latina podrían agudizarse con la polarización del empleo a través de una mayor dispersión salarial, lo que podría afectar particularmente a los trabajadores del sector informal, incluida la clase media emergente. En los últimos años, la clase media – compuesta sobre todo de personas con competencias de rango medio – se ha expandido notablemente en la región. El tamaño de la clase media (35%) y de la población vulnerable (38.9%) sugiere que la destrucción de empleo en el rango de competencias medias podría tener impacto en un gran porcentaje de la población (Banco Mundial, 2015). Además, los altos niveles de economía informal en América Latina – casi un 50% (Capítulo 1) – serían otra fuente de preocupación; los empleos informales y menos productivos podrían ser los primeros en ser destruidos por el cambio tecnológico.

Los bajos niveles de educación y competencias pueden dificultarle a la región la adaptación y adopción del cambio tecnológico. En general, los bajos niveles de competencias básicas en la región, confirmados por los resultados del Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), así como la concentración de graduados universitarios en disciplinas distintas de las Ciencias, la Tecnología, la Ingeniería o las Matemáticas (STEM por sus siglas en inglés) (solo uno de cada cinco estudiantes se gradúa en STEM [OCDE/CAF/CEPAL, 2014]), sugieren que la región no está bien preparada para el previsible cambio en la demanda de competencias y que los sistemas de formación y enseñanza proporcionan a los estudiantes competencias que podrían quedar rápidamente obsoletas. El Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos (PIAAC por sus siglas en inglés) revela que, en Chile, los

adultos obtienen sistemáticamente bajas puntuaciones en competencias clave, inclusive en entornos altamente tecnológicos (OCDE, 2016a).

La “economía colaborativa” podría afrontar desafíos particulares en la región, como la todavía relativamente baja penetración de Internet (solo un poco más de la mitad de la población tiene acceso a él), el bajo nivel de confianza entre los ciudadanos, el bajo nivel de servicios bancarios y la debilidad de los sistemas de pago (BID, 2016a). Es esencial una buena gobernanza para promocionar marcos regulatorios que confieran equilibrio a la seguridad laboral, respaldando la innovación y mejorando el entorno empresarial.

Por último, la brecha digital puede dejar a muchos al margen de las oportunidades generadas por las TIC. Es preciso mejorar el acceso a plataformas de banda ancha que garanticen la participación en esta nueva ola tecnológica. Con casi la mitad de la población de ALC sin acceso a Internet, se considera que 301 millones de personas están desconectadas. En particular, Brasil, México y Colombia necesitan conectar todavía a unos 180 millones de personas – casi el triple de la población de Francia –. Cabe destacar que este cálculo no tiene todavía en cuenta el tipo o la calidad del acceso a Internet disponible (OCDE/BID, 2016).

### **Las políticas de competencias, especialmente para los jóvenes, deben adaptarse a las nuevas demandas**

Todos los desafíos anteriormente mencionados pueden transformarse en oportunidades si las políticas se orientan a aprovechar el cambio y preparar a la población para obtener el máximo beneficio de un mundo laboral en plena evolución. Las nuevas tecnologías ofrecen la posibilidad de generar beneficios económicos y sociales. En primer lugar, los avances tecnológicos podrían reducir las brechas de productividad laboral entre la región y las economías desarrolladas. En segundo lugar, las tecnologías pueden promover la diversificación productiva y la creación de nuevos sectores en las economías de la región. En este sentido, estas nuevas tendencias podrían generar un cambio estructural. Por último, las políticas destinadas a fomentar las TIC podrían mejorar el acceso a diversas oportunidades de grupos tradicionalmente aislados y desfavorecidos, mediante el uso de la tecnología.

Ciertas áreas de política, sobre todo las relacionadas con las competencias para jóvenes, destacan como especialmente importantes para aprovechar al máximo el cambio tecnológico y preparar a las generaciones actuales y venideras para el mundo laboral del futuro. Los actuales sistemas de competencias deben adaptarse a los desafíos futuros: las políticas actuales deberían estar preparando ya a los jóvenes para un mundo en rápida transformación. A continuación, se destacan algunas áreas de política estratégicas:

- Los planes de estudios deberían centrarse más en competencias básicas y genéricas, esenciales para ayudar a las personas a aprender y adaptarse a tareas nuevas a lo largo de la vida. Esto potenciará también la movilidad laboral y ayudará a los individuos a adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado de trabajo.
- Es preciso reforzar los mecanismos de aprendizaje permanente para ayudar a la readaptación y reconversión de los trabajadores durante todo el ciclo vital, de modo que puedan adaptarse a las condiciones cambiantes. Los gobiernos deberían coordinar con el sector privado para respaldar sistemas de prácticas, algo que debería constituir una piedra angular de la formación continua.
- Es necesario mejorar la información sobre la demanda de competencias y sus retornos, para generar mayores incentivos a la matriculación en los ámbitos de estudio más demandados, como los STEM o los programas de educación y formación

técnica y profesional (EFTP). Unos y otros se centran en competencias relativamente escasas en la región y son clave para desarrollar una gama de competencias más equilibrada que ayude a la región a beneficiarse de las demandas emergentes de los empleos del futuro.

- Es preciso introducir mecanismos en el sistema educativo para ayudar a responder y anticipar los cambios en la demanda de competencias, así como para fomentar un diálogo constante entre los sectores privado, público y educativo. La coordinación entre las partes interesadas, la producción de buenos datos y la diseminación de los resultados son factores relevantes para elaborar políticas que posibiliten la adaptación a los cambios en la demanda de competencias.<sup>1</sup>
- Es necesario reforzar y redimensionar a las instituciones reguladoras del mercado laboral ya que los nuevos empleos pueden traer consigo profundas transformaciones relacionadas con las horas trabajadas, las fuentes de ingresos laborales o la flexibilidad y la transición de la condición de empleado a la de desempleado, entre otras áreas.
- Es esencial conectar las escuelas con los centros de formación si se pretende que las TIC equipen a los ciudadanos para la nueva economía (OCDE/BID, 2016).

### **El futuro de las políticas: Conectando las nuevas demandas sociales con el sistema político**

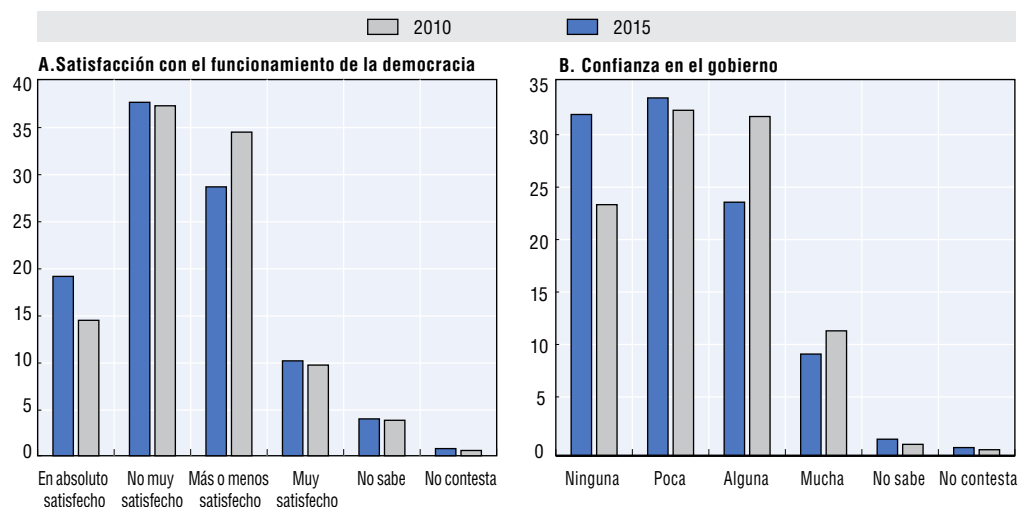
En un mundo de cambios rápidos, las demandas sociales y políticas están evolucionando, como también lo hacen las herramientas y los canales a través de los cuales se manifiestan. En ALC, los jóvenes están en el centro de estas dinámicas y representan uno de los agentes clave en las evoluciones políticas emergentes. Además, esos jóvenes son la futura generación de adultos que vivirá en un mundo donde se espera que las relaciones entre el sistema político y la sociedad sean diferentes. Esta sección explora la evolución del vínculo entre las demandas sociales y el sistema político en una región donde la confianza en las instituciones democráticas es escasa. Asimismo, analiza los mecanismos emergentes para expresar las demandas y formas de movilización de los grupos sociales, así como algunos ejemplos innovadores sobre cómo responder a estas demandas. La sección termina con las principales conclusiones de política que pueden ayudar a aprovechar las oportunidades derivadas de esta evolución.

#### **La confianza en las instituciones democráticas es escasa en la región**

En América Latina y el Caribe, la confianza en las instituciones democráticas es baja y se ha deteriorado recientemente. Casi el 60% de los latinoamericanos declaraba en 2015 no estar en absoluto satisfecho (19%) o no estar muy satisfecho (37.5%) con el funcionamiento de la democracia, mientras que solo un 10% se declaraba muy satisfecho (Gráfico 6.2, Panel A). Si bien hay escasa evidencia sobre el empeoramiento del desempeño del gobierno en los últimos años, la confianza en el funcionamiento de la democracia y en la mayoría de las instituciones democráticas (Estado, gobierno y partidos políticos, entre otras) se ha deteriorado. Entre 2010-15, la tasa de ciudadanos con poca o ninguna confianza en el gobierno subió de un 55.5% a un 65% aproximadamente (Gráfico 6.2, Panel B). En general, los indicadores que miden la confianza no parecen diferir mucho de una generación a otra y registran resultados similares entre jóvenes y adultos.

La falta de confianza en el gobierno también ha aumentado últimamente fuera de ALC. Solo el 40% de los ciudadanos de los países de la OCDE confían en sus respectivos gobiernos (OCDE, 2015a), por ejemplo. Este indicador se ha deteriorado considerablemente desde 2007, sobre todo a raíz del impacto de la crisis económica y de su gestión política. De ello se desprende que la actual desaceleración económica en ALC bien pudiera ser una fuente de mayor descontento y desapego del sistema político en los próximos años.

Gráfico 6.2. Percepciones de los jóvenes con respecto a la democracia y al gobierno en ALC



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en Latinobarómetro, 2016.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419754>

### Las nuevas y emergentes demandas sociales están fuertemente desconectadas del sistema político

La región se enfrenta a una desconexión creciente entre las demandas de la sociedad y las respuestas ofrecidas por los gobiernos. Los bajos niveles de confianza en las instituciones democráticas, junto con las mayores expectativas y las demandas nuevas y emergentes, han abierto aún más la brecha entre la sociedad y los gobiernos en América Latina y el Caribe. Ello se ha traducido, entre otras cosas, en un aumento de las protestas y los movimientos sociales en la región durante los últimos años. El menor número de votantes y el desencanto con respecto a los partidos políticos dan una buena idea de esta creciente desconexión (Bianchi, 2016).

Las demandas sociales, así como los avances socioeconómicos y la expansión de la clase media, han evolucionado rápidamente. Entre 2003 y 2013, la clase media creció de un 20% a un 35%, con casi el 40% de la población dentro del grupo vulnerable (Banco Mundial, 2015). La expansión de la clase media ha sido uno de los avances socioeconómicos más importantes de los últimos años en la región. Ha traído consigo profundas transformaciones de las demandas políticas de una clase que normalmente aspira a políticas estables y previsibles. Cuando la clase media alcanza como mínimo el 30% de la población, sus miembros “pueden empezar a identificarse entre sí y a utilizar su poder colectivo para exigir que el Estado gaste sus impuestos en financiar servicios públicos, seguridad y otros bienes públicos” (Birdsall, 2016).

Otro factor clave del cambio en materia de demandas sociales en ALC es la existencia de la primera generación de jóvenes nacidos y educados en democracia, con nuevos instrumentos – fundamentalmente relacionados con la tecnología – que les permiten organizarse y hacer oír sus necesidades y demandas. América Latina registra el mayor número de jóvenes (de entre 15 y 19 años) de su historia, que ronda los 163 millones. Ellos representan la primera generación criada en un contexto democrático, lo cual ha repercutido en sus expectativas y demandas. En este contexto, el avance tecnológico ha emergido como catalizador de esas nuevas demandas. Los jóvenes – aunque no solo ellos – han encontrado nuevas maneras de organizarse y movilizarse en torno a algunas

de esas tecnologías, que utilizan como herramientas para transmitir su descontento político (Bianchi, 2016). La madurez y consolidación de la sociedad civil en América Latina también han fomentado la movilización social.

Las demandas sociales a corto plazo pueden verse influenciadas por la actual desaceleración económica, pero, de cara al futuro, seguirán estando centradas fundamentalmente en mantener y continuar aumentando el progreso socioeconómico y la igualdad de oportunidades. El progreso económico de los últimos años ha generado expectativas que, al no haber sido plenamente colmadas, han generado cierta frustración y descontento social. Sin embargo, hay dos elementos ligados a la desaceleración económica que podrían reconfigurar las demandas actuales. En primer lugar, los ciudadanos suelen considerar más problemático el hecho de perder terreno – algo que los estudios sobre el comportamiento denominan “aversión a la pérdida” – que de no ganarlo. Esto es algo que puede intensificar la movilización social. En segundo lugar, en una recesión económica la naturaleza de las demandas sociales puede cambiar debido a que los ciudadanos están menos dispuestos a respaldar reformas a largo plazo y son más bien partidarios de adoptar políticas a corto plazo para mantener su estatus socioeconómico (Birdsall, 2016). Igualmente, durante los últimos años, aparte de las demandas ciudadanas de avances socioeconómicos, han emergido en la región cuestiones relacionadas con la reacción ante la corrupción o la falta de justicia para todos, que podrían seguir siendo un foco de protestas durante los próximos años.

Las instituciones políticas han sido incapaces de responder satisfactoriamente a la evolución de las demandas sociales, como demuestra el aumento de las protestas, las manifestaciones y la movilización social. Esto no deja de ser paradójico en una región como América Latina, donde tales demandas nacen tras una década de progreso socioeconómico marcado por una reducción de la pobreza y las desigualdades (Justino y Martorano, 2016). La paradoja está muy relacionada con dos fenómenos anteriormente citados. En primer lugar, el aumento del nivel de expectativas condujo a una mayor frustración ante los objetivos no alcanzados; de tal manera, serían las evaluaciones subjetivas más que las medidas objetivas las que estarían engendrando las protestas sociales (Justino y Martorano, 2016). En segundo lugar, han surgido nuevas maneras de organizar los movimientos sociales, fundamentalmente impulsadas por el progreso tecnológico y el mayor nivel de conectividad alcanzado.

### **Las protestas y la movilización social se han intensificado en los últimos años**

Las nuevas maneras de movilización social y de transmisión de las demandas sociales han generado una nueva ola de movimientos sociales a nivel global, incluida América Latina. En los últimos años, varios movimientos sociales han ganado terreno a escala global, esencialmente desatados por el impacto de la crisis económica mundial. #Occupy Wall Street en Estados Unidos, el movimiento 15-M en España y la Primavera Árabe son algunos de los ejemplos más notables e influyentes. ALC ha sido testigo de varios movimientos y protestas sociales, que comparten muchos rasgos con otros presenciados en la esfera internacional, entre ellos: #YaMeCansé o #YoSoy132 en México, #NiUnaMenos en Argentina o Perú, #Yasunidos en Ecuador y #VemPraRua en Brasil (Bianchi, 2016). Estos movimientos representan innovaciones sociales y políticas basadas en tecnologías, y emergen generalmente en contextos urbanos, sobre todo entre los jóvenes, allá donde las instituciones políticas tradicionales no han desempeñado un rol adecuado. Algunos de ellos han tenido ya impactos concretos. De hecho, gracias al uso de la tecnología, tales movimientos dan voz a las minorías (p. ej., comunidades indígenas o afroamericanas) o a las poblaciones con discapacidades (p. ej., El Salvador) a bajo coste; contribuyen a la creación de redes regionales (p. ej., la aprobación en Argentina del matrimonio entre personas del mismo sexo en 2010 desencadenó

campañas en todos los países latinoamericanos) y son capaces de suscitar la solidaridad internacional (p. ej. las protestas estudiantiles en Chile), provocando un impacto en las políticas (p. ej. universidad gratuita) y en el sistema político (algunos líderes de estas manifestaciones acabaron siendo representantes políticos); y pueden favorecer el control en tiempo real de las autoridades políticas mediante iniciativas de verificación de datos.

Los nuevos movimientos sociales en América Latina están surgiendo como alternativa a la política tradicional. En efecto, su aparición responde al deseo de crear un nuevo paradigma de participación política, que se ha beneficiado en gran medida de la revolución digital a través de Internet, los teléfonos celulares y las redes sociales (Bianchi, 2016). Todos estos movimientos comparten algunos rasgos. En primer lugar, reúnen distintos intereses ya que son el resultado de la interacción de individuos que pueden participar en otros movimientos y causas, y no están exclusivamente implicados en ningún movimiento en particular. En segundo lugar, todos están contruidos a modo de red. Como tales, son capaces de conectar a personas de sensibilidad similar en distintas partes del mundo, pero lo hacen de una manera informal que puede ser más fragmentada. Por último, todos están basados en una participación abierta y descentralizada, y se apoyan en la colaboración; la ética de la acción colectiva, que va evolucionando junto con el desarrollo de tales movimientos y redes, define su funcionamiento.

Estos movimientos sociales en América Latina contrastan fuertemente con las instituciones y partidos políticos tradicionales. Son más participativos, horizontales y descentralizados, y se focalizan en desafíos presentes y concretos (Bianchi, 2016). En este contexto, el sistema político resulta obsoleto e incapaz de responder a ciertas demandas sociales y de adaptarse a los modelos emergentes de participación política. Con el fin de restablecer la conexión entre las demandas sociales y el sistema político, es preciso institucionalizar ciertas tendencias emergentes como parte de un sistema político más amplio.

Estas prácticas políticas emergentes se enfrentan a grandes desafíos y necesitan apoyo para convertirse en parte de un sistema político más amplio. En primer lugar, las democracias más complejas, con un nivel más elevado de participación política y con más canales para participar, requieren de más ciudadanos mejor educados, que a su vez necesitan estar más conectados mediante el acceso a la tecnología. Existen en la región muchos grupos desfavorecidos con bajos niveles de educación y un acceso limitado a las tecnologías. Y, sin embargo, son precisamente estos grupos los que más necesidad tienen de un canal político para expresar sus demandas; corren el riesgo de quedarse atrás. En segundo lugar, muchos movimientos no parecen haber tenido un impacto real en la toma de decisiones a nivel político. Se necesitan, por tanto, mecanismos para integrarlos mejor en las instituciones formales y en las políticas públicas.

Para sacar el máximo provecho de estos movimientos emergentes y restablecer la conexión entre las nuevas demandas y las instituciones políticas existentes, la movilización social debe traducirse en leyes más eficaces e instituciones más sólidas. Al mismo tiempo, las instituciones existentes deben mostrarse más abiertas a las demandas sociales y hacer esfuerzos concretos para restaurar su legitimidad. El sistema político debe apoyar iniciativas sociales que refuercen la participación cívica. Además, las generaciones de jóvenes actuales y futuras deben estar listas para participar activamente en la vida política, aprovechando al máximo las nuevas oportunidades. Con este propósito, es preciso potenciar la apertura y transparencia de los gobiernos para promover la participación de los ciudadanos (OCDE, 2014), respaldando a la vez iniciativas que refuercen la educación de los ciudadanos, la participación cívica y el liderazgo. Hay que favorecer políticas que apoyen el acceso de todos a las tecnologías como un mecanismo clave para la participación política y social.

## El futuro de las ciudades: La dimensión urbana de las políticas para los jóvenes

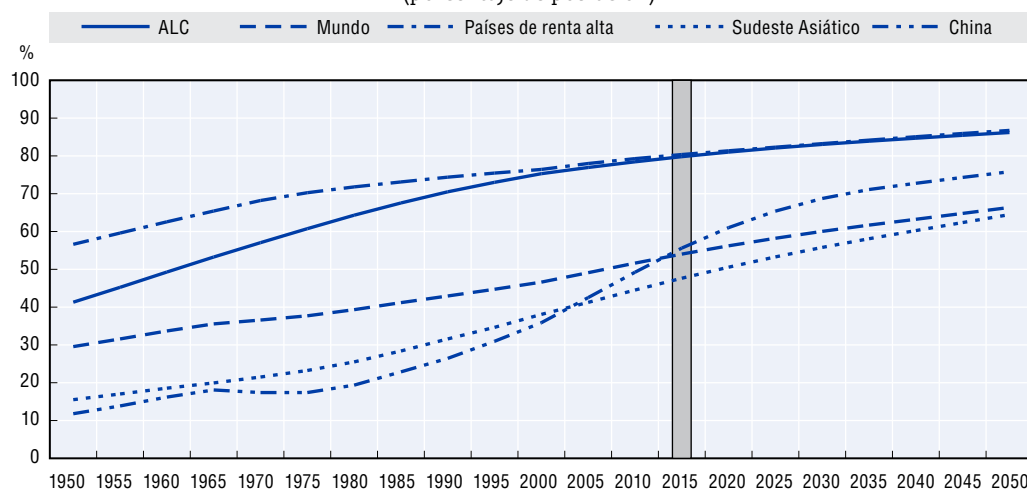
Los jóvenes tienen el potencial y las posibilidades tecnológicas para construir ciudades más inteligentes y sostenibles para el futuro basándose en el desarrollo de nuevas competencias y de un emprendimiento de alto crecimiento. La nueva generación ya está remodelando activamente el paisaje urbano en muchas ciudades latinoamericanas. A fin de consolidar estos logros, las generaciones más jóvenes necesitan las oportunidades apropiadas para liderar el cambio, las habilidades adecuadas y condiciones favorables para el emprendimiento y la innovación.

Las ciudades latinoamericanas del futuro estarán más densamente pobladas e interconectadas, serán más diversas, más activas económicamente y más complejas que las ciudades actuales. Esto exacerbará los desafíos presentes y generará otros nuevos. La rápida urbanización no solo requerirá una expansión ordenada, sino también la adopción de estrategias más inteligentes y eficaces que conduzcan hacia ciudades sostenibles y a una mejor calidad de vida. Para ello es preciso abordar hoy una serie de cuestiones complejas relacionadas con la gobernanza, la inclusividad, la seguridad pública y las prácticas ecológicas.


### Los crecientes niveles de urbanización traerán nuevos desafíos y oportunidades

En 2015, aproximadamente el 80% de la población de ALC vivía en las ciudades, siendo esta región una de las más urbanizadas del mundo. Las ciudades han atraído a una inmensa mayoría de ciudadanos en busca de mejores perspectivas de trabajo, de una reserva de empleos más diversos y mejor pagados (de alta y baja calidad) y de un mayor acceso a los servicios públicos. Pese a que América Latina es una región de renta media, su nivel de urbanización es similar al de las economías avanzadas y casi dos veces mayor que el de los países del Sudeste Asiático (47%) (Gráfico 6.3). La urbanización fue propiciada por la emigración del campo a la ciudad registrada entre 1950 y 2000. Durante este período, emigró a las ciudades un promedio del 40% de la población (Naciones Unidas, 2014).

Gráfico 6.3. Urbanización en América Latina y en otras regiones de mundo  
(porcentaje de población)



Fuente: Naciones Unidas (2014).

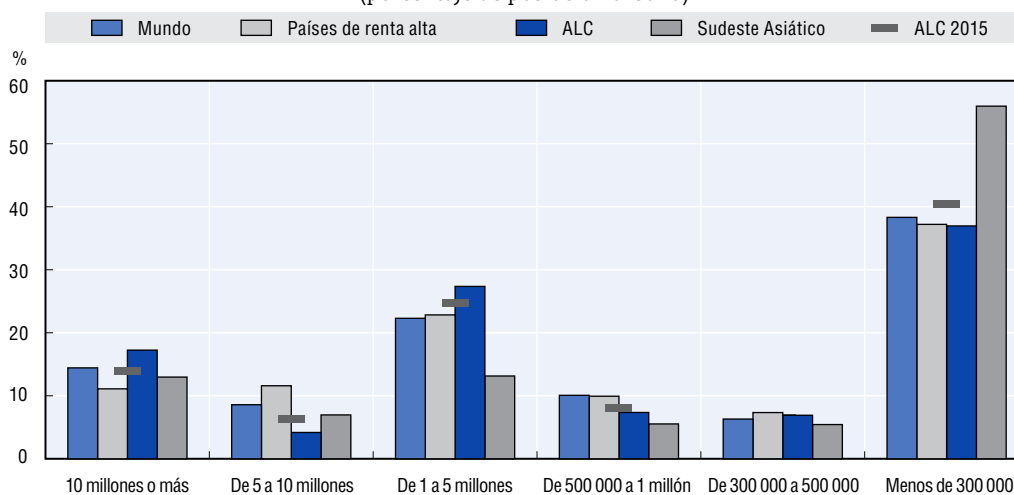
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933419769>



Para el año 2050, casi nueve de cada diez latinoamericanos vivirán en las ciudades. La mayor parte del éxodo rural tuvo lugar durante las cinco últimas décadas y hacia el 2050, se prevé que solo el 6.4% de la población emigre a las ciudades. A la vista de estos altos niveles de urbanización, la mayor parte del crecimiento demográfico se registrará en las ciudades. En 2015, más de 500 millones de latinoamericanos vivían en las ciudades; para 2050, se espera que esta cifra se eleve a 673 millones (un aumento del 34%); en otras palabras, el 86% de los latinoamericanos vivirá en ciudades.

América Latina registra ya uno de los más altos niveles de concentración en metrópolis densamente pobladas, y este crecerá con el tiempo. En 2015, más del 14% de la población urbana vivía en metrópolis densamente pobladas. Para 2030, la densidad de población en las grandes ciudades aumentará hasta más del 17% en detrimento de las ciudades más pequeñas. En 2015, la región registró, asimismo, niveles de densidad considerablemente superiores a los de las economías de renta alta (11.7% de la población urbana) y del Sudeste Asiático (7.7% de la población urbana) (Gráfico 6.4). Se espera que estas diferencias aumenten considerablemente con respecto a los países de renta alta y disminuyan con respecto a las economías del Sudeste Asiático. Tanto las ciudades como los asentamientos de distintos tamaños afrontarán los desafíos de la urbanización; pero a este respecto habrá diferencias notables entre las ciudades grandes y las más pequeñas. Las metrópolis densamente pobladas (esto es, con más de 10 millones de habitantes) son más susceptibles de afrontar problemas como la falta de capacidad para satisfacer la demanda de servicios básicos y la capacidad para adaptar y ajustar la expansión urbana y el crecimiento demográfico adicional. Los desafíos para las ciudades más pequeñas podrían centrarse más bien en la conectividad (fuera de las ciudades) y la competitividad. Un desafío común para las ciudades tanto grandes como pequeñas consistirá en abordar las desigualdades y la exclusión social que pudieran derivarse de los elevados niveles de concentración demográfica.

Gráfico 6.4. Distribución de la población en las ciudades hacia 2030 por tamaño (porcentaje de población urbana)



Fuente: Naciones Unidas (2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419772>

Los mayores niveles de urbanización y el crecimiento de la población pueden exacerbar desafíos hoy presentes en las ciudades, aun cuando surjan otros nuevos. Por un lado, las ciudades deben responder a problemas actuales como la expansión urbana, la contaminación, la pobreza, el desempleo y la economía informal. La clave para lograr centros urbanos sostenibles radicará en el uso de las nuevas tecnologías, las fuentes

de energía limpias, la innovación y una estrategia de desarrollo urbano más amplia que incluya una mejora de la infraestructura de transportes, del uso del suelo y del alojamiento. Este enfoque reducirá el impacto medioambiental e incrementará la productividad y la habitabilidad (WEF, 2016b, 2016c). Por otro lado, el cambio climático y los mayores niveles de urbanización en el futuro podrían comprometer la capacidad de algunas ciudades para suministrar servicios públicos (como el agua, la gestión de residuos, el transporte, la atención de salud, la energía). El aumento de la demanda de agua, por ejemplo, podría conducir a una subida de precios y acelerar el agotamiento de las reservas de agua disponibles para la agricultura o los ecosistemas. Igualmente, podría registrarse un aumento de los problemas de salud debido a la contaminación atmosférica provocada por la producción de energía y el transporte. Las ciudades más grandes también producirían niveles más elevados de residuos sólidos y líquidos, que, de no ser correctamente tratados, acarrearían problemas de salud y medioambientales. Todo esto requerirá una mayor coordinación a todos los niveles del gobierno, sobre todo de los gobiernos locales, y una mayor eficiencia para garantizar la sostenibilidad. Estos desafíos se abordarán únicamente invirtiendo en nuevas tecnologías e innovación, las cuales permitirán a las ciudades de la región impulsar la productividad y el crecimiento económico. Del mismo modo, una inversión adicional en capital humano generaría las capacidades necesarias para posicionar a las ciudades como centros de creatividad e innovación con el fin de mitigar los choques del cambio climático y garantizar una planificación a largo plazo con una perspectiva sostenible (ONU-HABITAT, 2011).

Los jóvenes pueden ser los motores clave de ciudades más inteligentes y sostenibles en América Latina. En el futuro, la población joven de ALC vivirá en una región más urbanizada y desempeñará un papel decisivo a la hora de abordar los desafíos asociados, incluida la prestación de servicios públicos. La participación de los jóvenes en la senda latinoamericana hacia un desarrollo urbano sostenible también puede constituir una oportunidad única para impulsar el crecimiento económico inclusivo (Recuadro 6.1), acentuar la productividad y mejorar la calidad de vida global. Para respaldar estos esfuerzos, las políticas de competencias y emprendimiento deberán reconocer el rol transformador de los jóvenes a la hora de avanzar hacia ciudades más inteligentes y sustentables. Los responsables de elaborar políticas deben entender, asimismo, los principales desafíos para la sostenibilidad en las ciudades, entre ellos los relacionados con el cambio climático, el uso del suelo y los recursos limitados, y la prestación de servicios.

#### Recuadro 6.1. La Iniciativa de Ciudades Inclusivas de la OCDE

Las ciudades y las metrópolis son esenciales para impulsar un crecimiento inclusivo tanto en el mundo desarrollado como en los países en desarrollo. La iniciativa de la OCDE para un crecimiento inclusivo dentro de las ciudades reconoce este hecho. Con el apoyo de la Fundación Ford, la OCDE lanzó una iniciativa sobre Crecimiento Inclusivo en 2012 para ayudar a los gobiernos a analizar las desigualdades crecientes, monitorear el nivel de vida material y el bienestar, y diseñar políticas que promuevan la igualdad y el crecimiento. El enfoque de la OCDE para el crecimiento inclusivo es multidimensional y trasciende el enfoque tradicional basado en ingresos para analizar otros ámbitos de la vida como el trabajo y la salud.

“Alcaldes Campeones para el Crecimiento Inclusivo” es una coalición mundial de líderes locales comprometidos con la promoción de una forma más inclusiva de crecimiento económico en las ciudades (OCDE, 2016b). Esta iniciativa, lanzada en marzo de 2016, articula políticas encaminadas a lograr un desarrollo económico inclusivo, vivienda inclusiva, transportes y entornos urbanos sostenibles, y colaboraciones y nuevas fuentes de financiamiento para un crecimiento inclusivo en las ciudades. En América Latina, participan las ciudades de Medellín (Colombia), Curridabat (Costa Rica), Quillota y Santiago (Chile), Kingston (Jamaica), Mérida, Ciudad de México y Tijuana (México), Cuzco y Lima (Perú).

## Para ser sostenibles, las ciudades deben estar preparadas para enfrentar el cambio climático

El impacto del cambio climático, tanto local como global, es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las ciudades de la región. A escala mundial, las ciudades son responsables del 40-60% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provocadas por la industria, así como del 60-70% de las emisiones generadas por el consumo, uno de los grandes culpables del calentamiento global (Kohli, 2016). Estas emisiones han contribuido considerablemente al calentamiento del planeta, al aumento mundial de las temperaturas y del nivel del mar, y a la acidificación de los océanos. A escala local, las ciudades mal planificadas han degradado la calidad del aire, agotado las fuentes hídricas, contaminado el agua y provocado atascos viales, entre otros efectos colaterales negativos, empeorando así la calidad de vida y generando graves problemas de salud.

El impacto de cambio climático en las ciudades de América Latina variará en función de sus características, ubicación (ciudades costeras o interiores) y capacidad para adaptarse. Las ciudades costeras podrían ser más susceptibles a los impactos negativos, dado el grave riesgo que supondrían el aumento del nivel del mar y las grandes catástrofes naturales. Asimismo, a las ciudades expuestas a las sequías les podría resultar difícil mantener un abastecimiento hídrico. Por otra parte, las ciudades podrían ser más vulnerables a niveles de precipitación más elevados, que ocasionarían fuertes inundaciones o incrementarían el riesgo de propagación de enfermedades como la zika o el dengue. Algunas ciudades se exponen a múltiples riesgos. En 2010, por ejemplo, la ciudad brasileña de Rondônia conoció la mayor sequía jamás registrada en la Amazonia; cuatro años después, sufrió la mayor inundación desde hacía 106 años. Ambos eventos tuvieron consecuencias desastrosas para la economía, el entorno y la sociedad (OCDE, 2015b).

Se precisa una planificación urbana y más inversiones para mermar el impacto de las ciudades en el medio ambiente y reducir los riesgos a la salud, y al mismo tiempo crear más bienestar mediante el uso de sistemas de transporte limpios e inteligentes. La falta de planificación urbana (entre otros factores), por ejemplo, generó una expansión urbana ineficiente, un crecimiento de la población y políticas que favorecían el uso de vehículos privados. En consecuencia, la actual red de transportes en América Latina consiste en su mayor parte en vehículos privados que funcionan con combustibles fósiles, provocan atascos constantes y generan emisiones de GEI. De hecho, el transporte es la segunda causa, después de la generación de energía, de las emisiones de GEI (AIE, 2015).

Para generar beneficios sanitarios y medioambientales en la región, es necesario un vuelco hacia el transporte público en las ciudades, así como la adopción de tecnologías de automoción de mayor eficiencia energética y más limpias para vehículos públicos y privados (ITF, 2015). Con el fin de explorar más a fondo las perspectivas de los distintos tipos de políticas de movilidad interna en la región, el ITF (Foro Internacional de Transporte) (2015) compara varios escenarios de urbanización centrados en el transporte público y privado bajo perspectivas de infraestructura vial alta y baja. En el escenario de base para América Latina, la flota de carros en los centros urbanos con más de 500 000 habitantes se multiplica por 5, mientras que la flota de vehículos de dos ruedas se multiplica por 21. Esto supone una tasa promedio de crecimiento anual del 4% y del 8% respectivamente. Por consiguiente, escenarios de movilidad en ambientes urbanos en los que se fomenta el transporte privado generan emisiones muy intensas de CO<sub>2</sub>. Por el contrario, los escenarios de políticas que se centran en el la promoción del transporte público permiten a las ciudades reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> hasta un 17% con respecto a los niveles del escenario de base, generando un menor costo marginal de movilidad.

El desarrollo y el uso de energías limpias son cruciales para reducir las emisiones de GEI y garantizar una vía sostenible para las ciudades de América Latina. Como ocurre con el transporte, la energía utilizada por las industrias y los hogares (electricidad, sistemas de calefacción y refrigeración) procede de combustibles fósiles que generan

elevados niveles de emisiones de GEI, contaminación atmosférica y problemas de salud. Para reducir tanto la dependencia de los combustibles fósiles como las emisiones de GEI, las economías latinoamericanas podrían sacar un mayor provecho de otras fuentes energéticas, y complementarlas con fuentes locales (como techos solares) y una gestión de las redes eléctricas inteligente que optimicen la eficiencia energética. Las inversiones en energías limpias generan beneficios para la economía, el medio ambiente y la salud. Las energías solar o eólica son económicamente competitivas y constituyen una alternativa viable a los combustibles fósiles. En este aspecto, Brasil ha invertido en un exitoso *mix* energético de bajas emisiones de carbono. En 2012, el uso de fuentes de energía renovables aumentó de forma constante hasta alcanzar el 41% del suministro de energía primaria total (más de cuatro veces la media de la OCDE) (OCDE, 2015d). Las renovables representan el 83% de la generación de electricidad, una tasa muy superior al promedio del 21% registrado por la OCDE (AIE, 2015). Del mismo modo, Costa Rica cubre más del 99% de las demandas de electricidad mediante energía limpia.

Del mismo modo, será necesario invertir en una mejor gestión y gobernanza del agua para abordar las crecientes demandas de urbanización, el cambio climático y la escasez hídrica. En los países de ALC es común la ausencia de infraestructura o la existencia de una infraestructura anticuada, lo cual conduce a la ineficiencia sobre todo en lo relativo al agua (OCDE, 2016c, 2015c). Además, la mayor densidad de población podría acarrear una contaminación adicional del agua u otro tipo de presiones sobre la infraestructura y los recursos hídricos, y el cambio climático amenazaría probablemente la disponibilidad de este recurso para distintos usos. Una mejor gobernanza mejoraría el nivel de prestación de servicios y seguridad del agua, creando un equilibrio muy necesario entre los suministros de agua rural y urbano en las futuras ciudades (OCDE, 2012). Hacer frente a los desafíos relativos al agua presentes y futuros solo será posible mediante unas políticas coherentes, la implicación de las partes interesadas, unos marcos regulatorios bien diseñados, una información adecuada y accesible, y una capacidad, integridad y transparencia suficientes (OCDE, 2016c, 2015b).

Los países deben aportar los incentivos adecuados para encauzar a las ciudades por la senda ecológica de un transporte, un uso de la energía y un tratamiento del agua respetuosos con el medio ambiente. Entre los instrumentos disponibles, los impuestos sobre la energía juegan un papel preponderante. Dichos impuestos podrían inducir a los hogares a modificar su consumo, lo cual se traducirá en una reducción de las emisiones de GEI y en un transporte y consumo energético más ecológicos. Los países de ALC siempre han aplicado impuestos al uso de energía a tasas inferiores a las de los países de la OCDE; por ejemplo, la media de los tipos impositivos efectivos sobre el CO<sub>2</sub> derivado del consumo energético en Argentina, Brasil, Chile y México es del 12%,<sup>2</sup> frente al 52%<sup>3</sup> en los países de la OCDE (OCDE, 2015d). Los ingresos fiscales recaudados también pueden ayudar a las economías latinoamericanas y caribeñas a financiar la inversión pública necesaria para lograr ciudades más sostenibles.

### **Ciudades inteligentes: Construir ciudades sostenibles requiere un uso más inteligente del espacio y de los recursos limitados, y más servicios eficientes**

El advenimiento y la expansión de las TIC, la inteligencia artificial, el desarrollo del IdC y la revolución de la *big data* han cambiado radicalmente la manera de relacionarse de los individuos, sobre todo los jóvenes, en una economía mundial globalizada. La *big data* ha alterado en profundidad el modo que tienen las empresas de abordar a los clientes; la tecnología ha modificado nuestra manera de comunicar y participar en la sociedad; y el IdC está renovando la manera de utilizar los recursos en casa y en el trabajo. Las ciudades no han sido inmunes a estas tendencias; la amalgama entre TIC, IdC, *big data* y ciudades es lo que está engendrando las “ciudades inteligentes”.

Las ciudades de todo el mundo se están volviendo más inteligentes gracias al uso de la tecnología y la *big data* para reforzar su eficiencia en materia de recursos y suministrar servicios de mejor calidad y sostenibles en un entorno dinámico que evoluciona muy rápidamente. Varias ciudades del mundo están usando la tecnología y los big data de manera innovadora para construir una infraestructura más inteligente (edificios inteligentes), mejorar el suministro de energía (redes eléctricas inteligentes) y adoptar prácticas sostenibles y respetuosas del medio ambiente (sistemas de transporte inteligentes). Las ciudades inteligentes exitosas proliferan en Europa, Japón y Corea del Sur. Estocolmo, por ejemplo, cubre el 80% de su demanda de calor mediante la combustión y la gestión de desechos. Hamburgo ha instalado 200 000 bombillas de bajo consumo en 400 edificios públicos, que permiten ahorrar 3.4 millones de euros al año. Seúl construyó sistemas fotovoltaicos sobre los edificios para reducir las emisiones de GEI y su fuerte dependencia de la energía nuclear (EcoInteligencia, 2012).

Las ciudades latinoamericanas ocupan posiciones bajas en términos de sostenibilidad, eficiencia y desarrollo urbano. Pese a que las métricas de datos todavía están en su fase inicial y son escasas con respecto a las ciudades inteligentes, cabe destacar tres sistemas. El Índice de Prosperidad Urbana (Recuadro 6.2) es un indicador compuesto que analiza varios aspectos de las ciudades y constituye un marco de seguimiento para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a escala urbana (ONU-Habitat, 2015). El Índice de Ciudades en Red de Ericsson (Ericsson, 2014) evalúa la madurez de las TIC y el desempeño económico, social y medioambiental de 40 ciudades del mundo. El Índice *Cities in Motion* (Ciudades en Movimiento) (IESE, 2016) utiliza un enfoque multidimensional para construir un medidor sintético que captura 50 indicadores sobre 10 dimensiones distintas en 135 ciudades del mundo. En todos estos sistemas, las ciudades de América Latina y el Caribe ocupan los últimos puestos en una dimensión estática, pero varias de ellas están clasificadas como muy prometedoras en un entorno dinámico (Gráfico 6.5). Algunas ciudades latinoamericanas y caribeñas han experimentado un rápido avance en sus clasificaciones como ciudades inteligentes, pero todavía son vulnerables (IESE, 2016); este rápido cambio subraya la necesidad de un desarrollo todavía mayor en el futuro próximo.

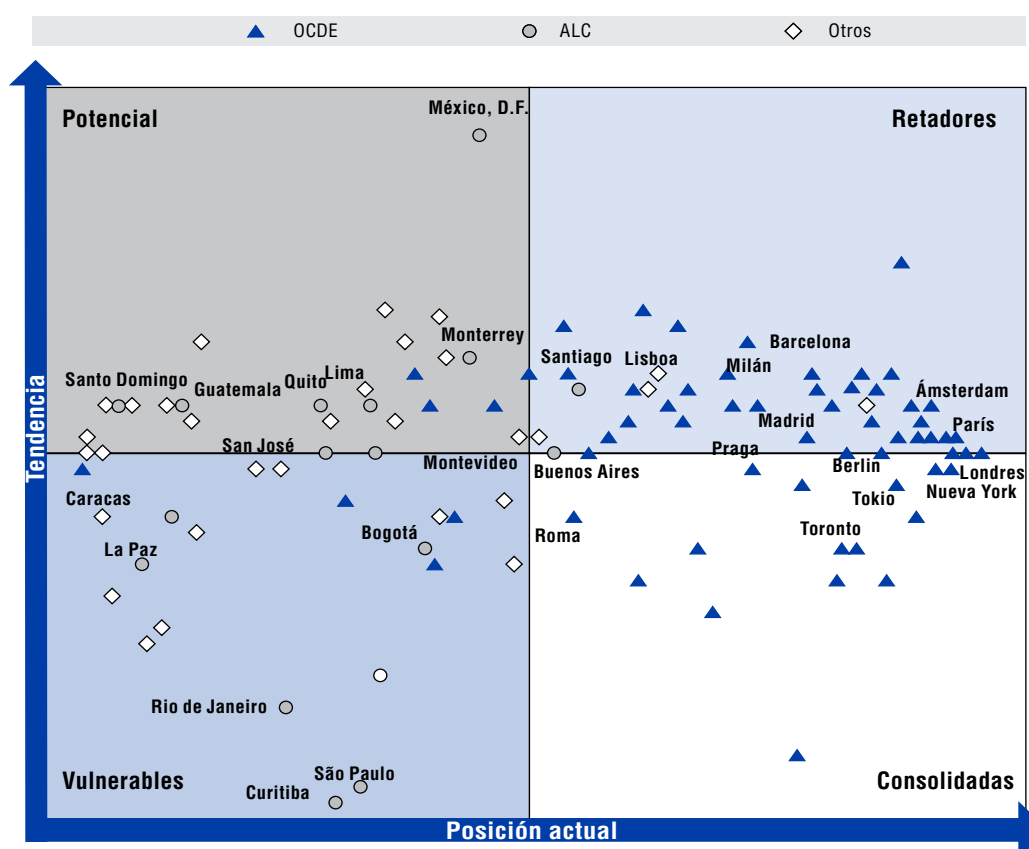
#### **Recuadro 6.2. La Iniciativa para la Prosperidad Urbana: Una herramienta para medir el desarrollo urbano sostenible**

En 2012, ONU-Habitat creó una herramienta para medir la sostenibilidad de las ciudades llamada Índice de Prosperidad Urbana, que viene acompañado de una matriz conceptual, la Rueda de Prosperidad Urbana. En 2013, sin embargo, ONU-Habitat recibió numerosas peticiones de autoridades locales y de gobiernos centrales para evaluar sus respectivos índices de prosperidad. Alcaldes y demás dirigentes querían saber dónde se situaban sus respectivas ciudades en comparación con el resto. Concretamente, buscaban información sobre cómo mejorar la puntuación y la medición de sus ciudades para avanzar por el camino de la prosperidad, así como orientación crucial sobre qué programas y políticas podían funcionar y sobre sus posibles impactos. Como respuesta a estas peticiones, ONU-Habitat transformó el Índice de Prosperidad Urbana en la Iniciativa para la Prosperidad urbana (CPI por sus siglas en inglés) para ofrecer a las ciudades de los países desarrollados y en vías de desarrollo la posibilidad de crear indicadores, objetivos de referencia y metas que pudieran respaldar planes a largo plazo ambiciosos, pero medibles.

La CPI es parte integrante de la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible. Aparte de integrar nuevas fuentes de datos y mejorar su utilidad, la CPI permite a las autoridades urbanas, así como a los actores locales y nacionales, identificar oportunidades y posibles áreas de intervención para que sus ciudades se vuelvan más prósperas.

Las ciudades en ALC son un foco de innovaciones inteligentes que entrañan oportunidades de emprendimiento para los jóvenes, pero todavía necesitan mayor acompañamiento. Ciudades como Río de Janeiro son modelos pioneros de recolección de datos para una mayor eficiencia en el uso de los recursos municipales (Ericsson, 2014); el *Centro de Operações* recopila 30 tipos distintos de datos de varias fuentes distritales. Las ciudades vecinas están imitando el modelo de Río como una forma de colaboración entre ciudades que debería constituir un ejemplo de mejor práctica para la región. Por su parte, Santiago está llevando a cabo un proyecto piloto en el Parque de Negocios Ciudad Empresarial que promueve los vehículos eléctricos para el transporte público. Bogotá también es pionera en materia de soluciones de transporte con su sistema de Buses de Tránsito Rápido. Las ciudades más pequeñas también están innovando (BID, 2016b), pero necesitan más apoyo por parte de los gobiernos centrales o federales.

Gráfico 6.5. Índice de “Ciudades en Movimiento”



Source: IESE (2016), Cities in Motion Index.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419782>

El más amplio desarrollo de las ciudades inteligentes en las economías latinoamericanas y caribeñas está limitado por los déficits de infraestructura y por la expansión no planificada e improvisada de los centros urbanos. La brecha de infraestructura asciende a más del 6% del PIB regional anual entre 2012-20 (CEPAL, 2014). Los múltiples asentamientos urbanos informales que han proliferado en las ciudades de la región carecen de muchos servicios básicos, incluidas las instalaciones de saneamiento. Para hacer frente a centros urbanos densamente poblados y contaminados, las administraciones públicas deben volverse más eficientes y efectivas. Entre las áreas clave, figuran: participación inclusiva, mejor gobernanza, instalaciones sostenibles y

respetuosas del medio ambiente, movilidad y transporte, seguridad pública efectiva y gestión de las catástrofes.

En la medida en que los actuales responsables de elaborar políticas sean capaces de empoderar a los jóvenes y fomentar su creatividad y capacidad de emprendimiento, estos últimos podrán liderar la transición hacia ciudades sostenibles, más inteligentes e interconectadas. El potencial de los jóvenes latinoamericanos y caribeños permanece en gran medida desaprovechado. La juventud está más conectada y más al día de las nuevas tecnologías que cualquier otra generación; con las competencias e incentivos adecuados, los jóvenes pueden arrojar luz sobre cuestiones complejas tanto actuales como futuras.

Las ciudades del futuro tendrán que abordar los ODS de manera holística. Con poblaciones cada vez más urbanizadas, alcanzar los ODS en las ciudades contribuirá en gran manera a alcanzarlos a escala nacional. Por consiguiente, es preciso considerar los ODS como una red de metas interconectadas e interdependientes que requiere un enfoque multidimensional en el que están activamente implicados todos los niveles del gobierno y la sociedad en su conjunto.

## Conclusión

Los ámbitos del trabajo, las políticas y las ciudades están siendo objeto de profundas transformaciones que remodelarán el mundo del mañana. Hay que tenerlas en cuenta a la hora de diseñar hoy las políticas para los jóvenes, sobre todo las relativas a competencias y emprendimiento. El cambio tecnológico es uno de los principales motores de estas tendencias. En el mundo del trabajo, se prevé un cambio de las tareas realizadas por los humanos, debido a la automatización de los puestos de trabajo, que en la OCDE podría alcanzar el 9% del total de los empleos (Arntz et al. 2016). Se espera que surjan nuevas oportunidades en empleos cuyas tareas complejas requieran competencias humanas genuinas – como la capacidad para trabajar con información nueva o resolver problemas no estructurados – o ciertas habilidades cognitivas y socioemocionales. En América Latina podrían desaparecer, de aquí a 2030, entre el 1% y el 2% de los empleos (3.4 millones de puestos de trabajo), produciéndose una reasignación importante de empleos entre los distintos sectores, principalmente desde los sectores de la industria manufacturera y la construcción hacia los sectores del comercio mayorista y minorista, y de la información y la comunicación. América Latina debe estar lista para este cambio: en una región con grandes desigualdades y una relativa abundancia de competencias de gama media (más propensas a ser automatizadas), el impacto en términos de destrucción de empleos podría ser vasto, lo cual contribuiría a acentuar las desigualdades. Diseñar políticas para proporcionar a los jóvenes competencias básicas y genéricas más sólidas que respalden la movilidad laboral y la adaptabilidad al cambio, y reciclar a los trabajadores durante todo el ciclo de vida, así como concebir mecanismos para anticipar las demandas de competencias, serán requisitos fundamentales para abrazar el cambio y aprovechar al máximo las oportunidades emergentes en el mundo del trabajo.

Las demandas sociales y políticas están evolucionando rápidamente y las herramientas y canales para hacer que se oigan también están experimentando transformaciones significativas. Los jóvenes en América Latina están desempeñando un papel relevante en la configuración de los desarrollos políticos emergentes. Los avances recientes han suscitado expectativas de bienestar. Pero los jóvenes no se han beneficiado especialmente de estos avances, y la brecha entre realidad y expectativas de la primera generación nacida y criada en la democracia se ha agrandado. En 2015, casi el 60% de los latinoamericanos declaraba no estar en absoluto satisfecho (19%) o no

estar muy satisfecho (37.5%) con el funcionamiento de la democracia y un 65% afirmaba tener escasa o ninguna confianza en el gobierno (Latinobarómetro, 2016). Los avances tecnológicos han desempeñado el rol de catalizador a través del cual las generaciones jóvenes han descubierto nuevas maneras de organizarse y movilizarse, sirviéndose de ellos como herramientas para manifestar su descontento político. ALC ha presenciado últimamente varios movimientos y protestas sociales, entre ellos: #YaMeCansé o #YoSoy132 en México, #NiUnaMenos en Argentina, #Yasunidos en Ecuador y #VemPraRua en Brasil. Estas innovaciones sociales y políticas emergen como alternativa a la política tradicional y parecen estar creando un nuevo paradigma de participación política en un contexto en el que el sistema político resulta obsoleto y es incapaz de responder a ciertas demandas sociales. Con el fin de restablecer la conexión entre las demandas sociales y el sistema político, es preciso institucionalizar ciertas tendencias emergentes como parte de un sistema político más amplio. La movilización debe traducirse en leyes más eficaces e instituciones más sólidas; al mismo tiempo, las instituciones existentes deben mostrarse más abiertas a las demandas sociales y hacer esfuerzos concretos para restaurar su legitimidad.

En 2050 la población joven de ALC estará en una región donde nueve de cada diez latinoamericanos vivirán en ciudades. Los jóvenes tienen el potencial y las posibilidades tecnológicas de ser los artífices clave de ciudades más inteligentes y sostenibles en la región. Ellos pueden jugar un papel esencial a la hora de transformar las ciudades para encauzarlas por la senda ecológica que conduce a entornos de vida más sostenibles, sanos e inclusivos. Una vía para superar estos desafíos consiste en invertir en ciudades inteligentes haciendo un mejor uso de la tecnología disponible y mediante una mejor planificación urbana. Del mismo modo, el logro de una senda sostenible requiere acometer inversiones para abordar la actual brecha de infraestructura, potenciar el uso de energías limpias, mejorar el tratamiento del agua y proponer un transporte público más abundante y mejor. Los jóvenes representan una oportunidad especial ya que están más conectados y más al tanto de las tecnologías que cualquier otra generación; con las competencias e incentivos adecuados, los jóvenes pueden arrojar luz para superar los desafíos presentes y futuros, y construir ciudades que ofrezcan oportunidades y propicien la inclusión. Para ello, será crucial desarrollar más ampliamente las competencias y las capacidades tecnológicas de los jóvenes latinoamericanos, fomentando al mismo tiempo sus oportunidades y habilidades de emprendimiento e innovación con vistas a conseguir ciudades más eficientes e inteligentes.



### **Notas**

1. OCDE (2016d) es un informe exhaustivo sobre estrategias eficaces para mejorar la información del mercado de trabajo sobre las necesidades en materia de competencias y asegurarse de que esta información ayuda a desarrollar las competencias correctas en los países de la OCDE.
2. Media no ponderada para Argentina, Brasil, México y Chile.
3. Media no ponderada para 34 economías de la OECD.

## Referencias

- Acemoglu, D. y D.H. Autor (2011), “Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings”, en O. Ashenfelter y D.E. Card (eds.) *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4B, 1043-1171, Elsevier, Ámsterdam.
- AIE (2015), *Energy Statistics of OECD Countries 2015*, Agencia Internacional de Energía, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/energy\\_stats\\_oecd-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/energy_stats_oecd-2015-en).
- Arntz, M., T. Gregory y U. Zierahn (2016), “The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189, OECD Publishing, París.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2015), “Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, Resolución Adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Naciones Unidas, Nueva York, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
- Banco Mundial (2015), *Equity Lab, LAC Equity Lab Tabulations of SEDLAC* (base de datos), CEDLAS y el Banco Mundial, Washington, DC, [www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview) (consultado el 15 de mayo de 2016).
- Bianchi, M. (2016), “Youth and the new political paradigm in Latin America”, *OECD Development Centre Working Papers*, OECD Publishing, París.
- BID (2016a), “Economía Colaborativa en América Latina” [“The Collaborative Economy in Latin America”], Instituto de Empresa, Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno de España, Madrid, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=40259423>.
- BID (2016b), *Emerging and Sustainable Cities Initiative* sitio web, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, [www.iadb.org/en/topics/emerging-and-sustainable-cities/sustainable-cities-publications,18715.html](http://www.iadb.org/en/topics/emerging-and-sustainable-cities/sustainable-cities-publications,18715.html) (consultado el 15 de junio de 2016).
- Birdsall, N. (2016), “Middle-class heroes: The best guarantee of good governance”, Centre for Global Development, [www.cgdev.org/publication/ft/middle-class-heroes-best-guarantee-good-governance](http://www.cgdev.org/publication/ft/middle-class-heroes-best-guarantee-good-governance) (consultado el 16 febrero de 2016).
- Brynjolfsson E. y M. McAfee (2014), *The Second Machine Age: Work Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, W.W. Norton & Company, Nueva York.
- Cañigual, A. (2015), “Can digital sharing economy platforms pull Latin America’s informal sector into the mainstream? Yes”, *Americas Quarterly*, Summer, Americas Society y Consejo de las Américas, Nueva York.
- CEPAL (2014), “The economic infrastructure gap and investment in Latin America”, *FAL Bulletin*, Vol. 332/4, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Ecointeligencia (2012), *Ciudades Ecointeligentes* (1), [www.ecointeligencia.com/documents/ciudades-ecointeligentes-1.pdf](http://www.ecointeligencia.com/documents/ciudades-ecointeligentes-1.pdf).
- Ericsson (2014), *Networked Society City Index 2014*, Ericsson, Estocolmo, [www.ericsson.com/res/docs/2014/networked-society-city-index-2014.pdf](http://www.ericsson.com/res/docs/2014/networked-society-city-index-2014.pdf).
- Financial Times* (2016), “Bring on the robots but reboot our societies too”, 6 de mayo de 2016, FT View, *Financial Times*, Londres.
- Frey, C. y M. Osborne (2013), “The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?”, *Working Paper*, Oxford Martin Programme on Technology and Employment, Universidad de Oxford.
- IESE (2016), *Cities in Motion – Index 2016*, IESE Business School-Universidad de Navarra y Centro de Globalización y Estrategia, Navarra, España, [www.iese.edu/research/pdfs/ST-0396-E.pdf](http://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0396-E.pdf).
- ITF (2015), *ITF Transport Outlook 2015*, International Transport Forum, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en>.
- Justino, P. y B. Martorano (2016), “Inequality, distributive beliefs and protests: A recent story from Latin America”, *IDS Working Paper*, No. 467, Institute of Development Studies, Universidad de Sussex.
- Kohli, H. (2016), “El mundo en el año 2050. En busca de una sociedad más próspera, justa y armoniosa” [“The world in the year 2050. Seeking a more prosperous, fair and harmonious society”], *Emerging Markets Forum*, Washington, DC.
- Latinobarómetro (2016), *Latinobarómetro Análisis de Datos* (base de datos), [www.latinobarometro.org/latOnline.jsp](http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp) (consultado el 10 de junio de 2016).

- Levy, F. y R.J. Murnane (2013), “Dancing with robots: Human skills for computerized work”, 17 de julio, *Third Way*, Washington, DC, [www.thirdway.org/report/dancing-with-robots-human-skills-for-computerized-work](http://www.thirdway.org/report/dancing-with-robots-human-skills-for-computerized-work).
- Naciones Unidas (2014), *World Urbanization Prospects, 2014 Revision*, Departamento de Asuntos Económico y Sociales, División de Población, Nueva York.
- OCDE (2016a), “Skills matter: Further results from the Survey of Adult Skills”, *OECD Skills Studies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>.
- OCDE (2016b), “Proceedings from the Launch of the Inclusive Growth in Cities Campaign”, OCDE y Fundación Ford, OECD Publishing, París, [https://www.oecd.org/inclusive-growth/events/IGIC%20Launch%20Proceedings\\_FINAL.pdf](https://www.oecd.org/inclusive-growth/events/IGIC%20Launch%20Proceedings_FINAL.pdf).
- OCDE (2016c), “Water Governance in Cities”, *OECD Studies on Water*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251090-en>.
- OCDE (2016d), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en>.
- OCDE (2015a), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- OCDE (2015b) “Water resources governance in Brazil”, *OECD Studies on Water*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238121-en>.
- OCDE (2015c), *OECD Principles on Water Governance*, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance-brochure.pdf](http://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance-brochure.pdf).
- OCDE (2015d), *Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232334-en>.
- OCDE (2014), *Open Government in Latin America*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>.
- OCDE (2012), “Water governance in Latin America and the Caribbean: A multi-level approach”, *OECD Studies on Water*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174542-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>.
- OCDE/BID (2016), *Broadband Policies for Latin America and the Caribbean: A Digital Economy Toolkit*, OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251823-en>.
- OIT (2016), *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, Novena Edición, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- ONU-HABITAT (2015), *The City Prosperity Initiative: 2015 Global City Report*, UN-Habitat and International City Leaders, ONU-Habitat, Nairobi.
- ONU-HABITAT (2011), *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements 2011*, ONU-Habitat, Nairobi.
- Scarpetta, S. (2016), “What future for work?”, *OECD Observer*, No. 305/1, OECD Publishing, París.
- The Economist (2014), “The third great wave”, *Special Report, The World Economy*, 4 de octubre.
- WEF (2016a), “The future of jobs: Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution”, *Global Challenge Insight Report*, World Economic Forum, Ginebra, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf).
- WEF (2016b) *Inspiring Future Cities and Urban Services: Shaping the Future of Urban Development & Services Initiative*, World Economic Forum, Ginebra, [www3.weforum.org/docs/WEF\\_Urban-Services.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Urban-Services.pdf).
- WEF (2016c), *Shaping the Future of Urban Development & Services*, sitio web, [www.weforum.org/global-challenges/projects/future-of-urban-development-services/](http://www.weforum.org/global-challenges/projects/future-of-urban-development-services/) (consultado el 31 de mayo de 2016).

## **Notas país**

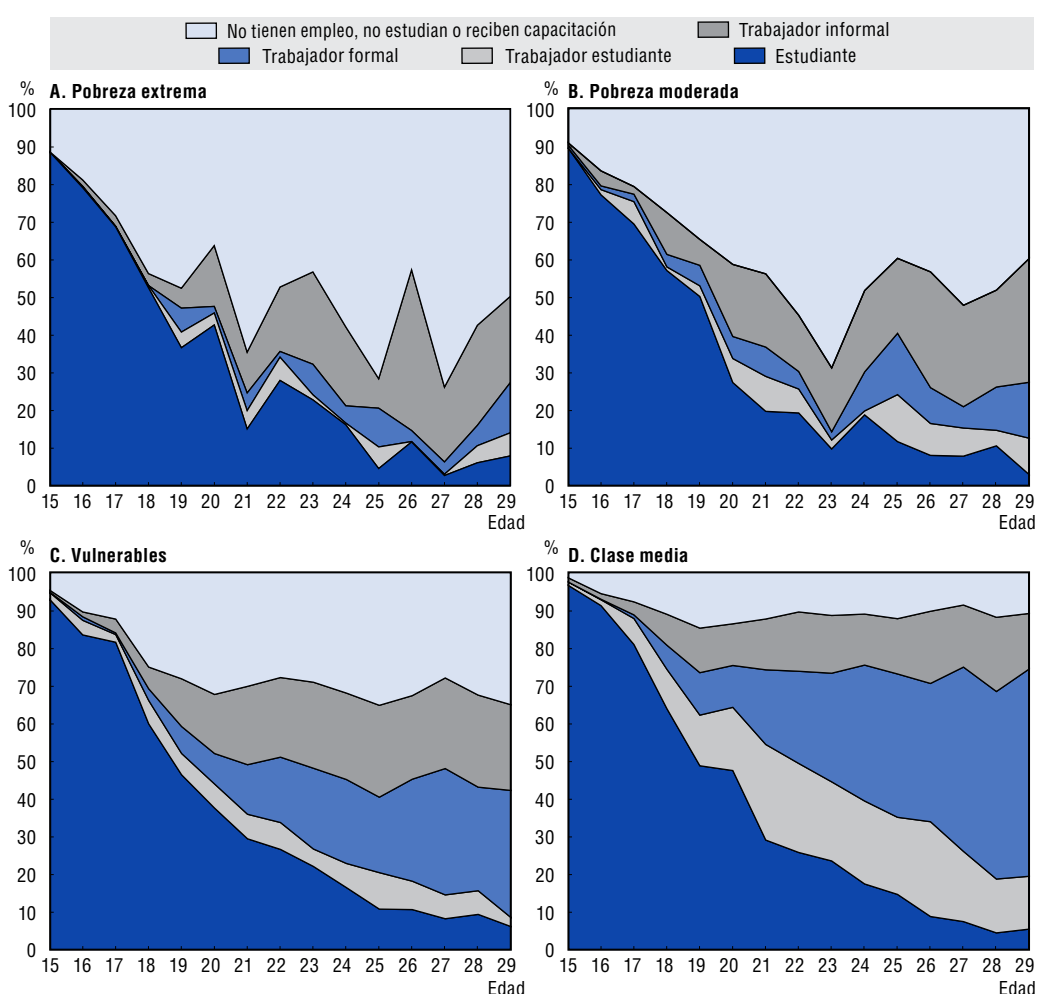
## Argentina

### Tendencias recientes

Las condiciones del mercado laboral en Argentina han mejorado, pero aún están por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC). La recuperación a partir de la crisis de 2001 es todavía desigual entre los distintos grupos que participan de la fuerza laboral. Si bien la tasa de desempleo en los adultos (de 30 a 64 años de edad) ha disminuido durante los últimos diez años hasta alcanzar niveles inferiores a los de la OCDE (4.5% en Argentina y 5.8% en los países de la OCDE), aún supera el promedio de ALC (3.3%). Entre 2004 y 2014, la tasa de informalidad de los adultos disminuyó en casi 15 puntos porcentuales: de casi 42% a alrededor de 27%, medidos como proporción de cotizantes a los sistemas de pensiones, según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés), basada en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de Argentina.

Pese a un avance considerable, persisten brechas en la inclusión social y laboral de los jóvenes en toda la región, que son especialmente marcadas en Argentina. El desempleo entre los jóvenes registra una lenta tendencia a la baja, de 21% a 14% entre 2004 y 2014, pero sigue excediendo el promedio de ALC (10%) y el de la OCDE (12%). La tasa de informalidad entre los jóvenes (49% en 2014) está disminuyendo, pero es el doble que la de los adultos.

### Actividad de los jóvenes por año de edad en Argentina, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
[StatLink !\[\]\(830769b31eeeaca920791081939ff8ba\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888933419791](http://dx.doi.org/10.1787/888933419791)

Más de un tercio de los jóvenes en Argentina estudia –37% a diferencia de 25% en la región de ALC– y más de 40% trabaja, o estudia y trabaja. Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian o reciben formación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral. Este riesgo

es especialmente alto entre los pobres y vulnerables. Más de 20% de los jóvenes de entre 15 y 29 años no tienen empleo, no estudian o reciben formación, a diferencia de 15% en el conjunto de países miembros de la OCDE. Los pobres y vulnerables representan más de tres cuartas partes de este grupo. Además, existe una brecha de género de 15 puntos porcentuales entre hombres y mujeres.

Los jóvenes argentinos confían menos en la transparencia de los resultados electorales (35.3%) que los adultos (39.2%). Sin embargo, los jóvenes se sienten ligeramente más seguros (42.5%) que los adultos (41.9%), según la base de datos Gallup World Monitor.

Los jóvenes argentinos tienen un mayor nivel de educación que el promedio de la región. En 2014, 67% de los jóvenes (de 25 a 29 años de edad) terminaron la escuela secundaria (en comparación con el promedio de 55% en ALC) y 17% completaron sus estudios superiores (contra el promedio de 15% en ALC). No obstante, al igual que otros países de la región Argentina enfrenta altas tasas de deserción escolar y un bajo índice de terminación de ciclos de enseñanza: 25% de los jóvenes (15-29 años) dejaron la escuela sin terminar la educación secundaria. En cuanto a educación vocacional y técnica, sólo el 12% de los estudiantes de educación secundaria están matriculados en escuelas técnicas o vocacionales. Argentina gasta 0.05% del producto interno bruto en formación y capacitación laboral, cifra inferior tanto al promedio de ALC (0.12%) como al de la OCDE (0.15%).

En términos de emprendimiento, la mayoría de los argentinos que ejercen el autoempleo son trabajadores por cuenta propia (12%) y no empleadores (1% entre los trabajadores jóvenes). Además, datos de la red mundial de investigadores de la actividad empresarial Global Entrepreneurship Monitor (GEM) muestran que en Argentina 36% de los emprendedores jóvenes (de 18 a 29 años) en la etapa inicial de su emprendimiento inician empresas por necesidad, superando al promedio regional (26%) y al de la OCDE (16%).

Los obstáculos a la iniciativa empresarial son casi dos veces mayores en Argentina que el promedio de la OCDE. Entre los obstáculos más importantes a los que se enfrentan los emprendedores jóvenes se encuentran la complejidad de los procedimientos regulatorios y las cargas administrativas para las nuevas empresas.

### **Novedades de las políticas argentinas hacia los jóvenes**

Argentina tiene una larga historia de programas de formación y capacitación continua. Actualmente el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo promueve el empleo formal de jóvenes de entre 18 y 25 años que no terminaron la escuela secundaria, en especial aquellos que viven en pobreza. El programa posibilita que los jóvenes asistan a un curso orientado al mundo del trabajo, aprendan un oficio, terminen la educación primaria o secundaria, inicien una empresa o participen como aprendices en un programa de enseñanza en el empleo.

Desde 2014 el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRES.AR) ha ofrecido ayudas en efectivo a casi 703 000 estudiantes; 63% de ellos son mujeres y 78% de entre 18 y 22 años de edad. El programa ofrece transferencias de ingresos a jóvenes de entre 18 y 24 años que están desempleados, tienen empleos informales o perciben un salario inferior al mínimo. Los beneficiarios deben asistir con regularidad a programas de educación pública (secundaria, superior o universitaria) o de capacitación laboral y someterse cada año a un examen médico general.

Además, Argentina tiene varias políticas orientadas a prevenir la deserción escolar y fomentar la matriculación de adultos jóvenes en la escuela. Entre las primeras se cuentan el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, las Becas para el Estímulo de la Educación Técnica (BEET) y el Programa de Apoyo para Estudiantes Embarazadas y Estudiantes con Hijos. En cuanto a los programas de matriculación, el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) y el Pensá en la Secundaria desempeñan un papel destacado. Los programas de educación superior comprenden el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB).

Durante el 2016 el gobierno nacional de Argentina presentó al Congreso el proyecto de ley Primer Empleo y un paquete de proyectos para promover la iniciativa empresarial, entre ellos la Ley de Emprendedores. La ley del Primer Empleo, que se debate actualmente en el Congreso, busca incrementar el empleo entre los jóvenes otorgando exenciones fiscales, subsidios e incentivos para los empleadores que contraten trabajadores de entre 18 y 24 años de edad con menos de 36 meses de aportes a la seguridad social. La Ley de Emprendedores, por su parte, propone reducir los trámites burocráticos permitiendo que las nuevas empresas puedan registrarse en línea en un solo día.

## Indicadores clave: Argentina

	Argentina		ALC		OCDE			
	2004	2014	2004	2014	2004	2014		
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>								
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	8.6	4.5	4.8	3.4	4.6	5.8		
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	20.9	14.0	12.4	10.3	8.0	12.5		
Tasas de informalidad - adultos (30-64)	41.6	26.6	47.0	38.3				
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)	59.8	49.1	62.3	52.3				
	Argentina			ALC (17)				
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Jóvenes (15-29)	5.7	8.2	41.9	44.3	15.1	12.4	39.4	33.1
	Argentina		ALC		OCDE			
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014			
Estudiante	34.2	37.4	23.0	25.3	13.2			
Trabajador estudiante	10.5	10.1	11.3	11.2	35.5			
Trabajador	33.5	31.9	43.6	43.1	36.2			
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	21.8	20.5	22.2	20.3	15.1			
	Argentina			ALC (17)				
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Estudiante	41.3	40.7	40.3	34.1	27.0	29.7	30.0	30.7
Trabajador estudiante	2.2	4.5	5.4	16.5	7.8	7.5	8.9	15.0
Trabajador formal	3.2	5.4	13.8	26.2	4.8	9.6	18.4	28.8
Trabajador informal	11.7	13.8	15.1	12.6	25.2	22.0	19.1	13.3
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	41.6	35.6	25.5	10.6	35.1	31.2	23.7	12.2
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>	Argentina		ALC		OCDE			
Empleado	86.1		70.0		88.0			
Empleador	1.1		2.2		3.9			
Trabajador por cuenta propia	11.6		16.3		5.7			
Trabajador familiar no pago	1.2		11.2		24.0			
	Argentina		ALC		OCDE			
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (15-29)	Adultos (30-64)		
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	35.3	39.2	36.3	39.3	62.1	63.2		
<b>Percepción de seguridad<sup>ii</sup> (%)</b>								
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área	42.5	41.9	47.0	46.0	70.9	71.3		
	Argentina		ALC		OCDE			
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)			
Población con educación secundaria completa	67.3	57.2	55.4	38.6	76.0			
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	17.0	21.8	14.6	13.4	34.0			
	Argentina (2013)		ALC (18)		OCDE (33)			
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>	12.2		14.5		26.1			
	Argentina (2014)		ALC		OCDE (2014)			
Gasto público en programas de capacitación (% del PIB) <sup>c</sup>	0.05		0.12		0.15			
<b>Emprendimiento<sup>iv</sup> (%)</b>	Argentina		ALC		OCDE			
Necesidad como motivación para el emprendimiento (proporción de 18-29 años en etapas tempranas de actividades emprendedoras)	36.1		26.2		16.0			
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>v</sup></b>	Argentina		ALC		OCDE			
Complejidad de los procesos regulatorios	1.4		1.2		0.6			
Cargas administrativas sobre las "start-ups"	1.1		0.9		0.6			
Protección regulatoria a los incumbentes	0.5		0.6		0.4			
Total	2.9		2.7		1.7			

Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE (2014); ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) Proporción de la población a la que iniciar una empresa le parece una necesidad (ninguna otra opción de trabajo) y no una oportunidad. promedio no ponderado de 10 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay. Promedio no ponderado de 26 países de la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza; v) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina y datos encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE (2014); ii) cálculos de la OCDE basados en la Organización Gallup (2014), la base de datos Gallup World Monitor; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina (2014), y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; (c) Banco Mundial LAC Social Protection Database (2015) and OECD/EC Labour Market Programme Database; iv) datos individuales de la red Global Entrepreneurship Monitor (2015); v) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database(2014).



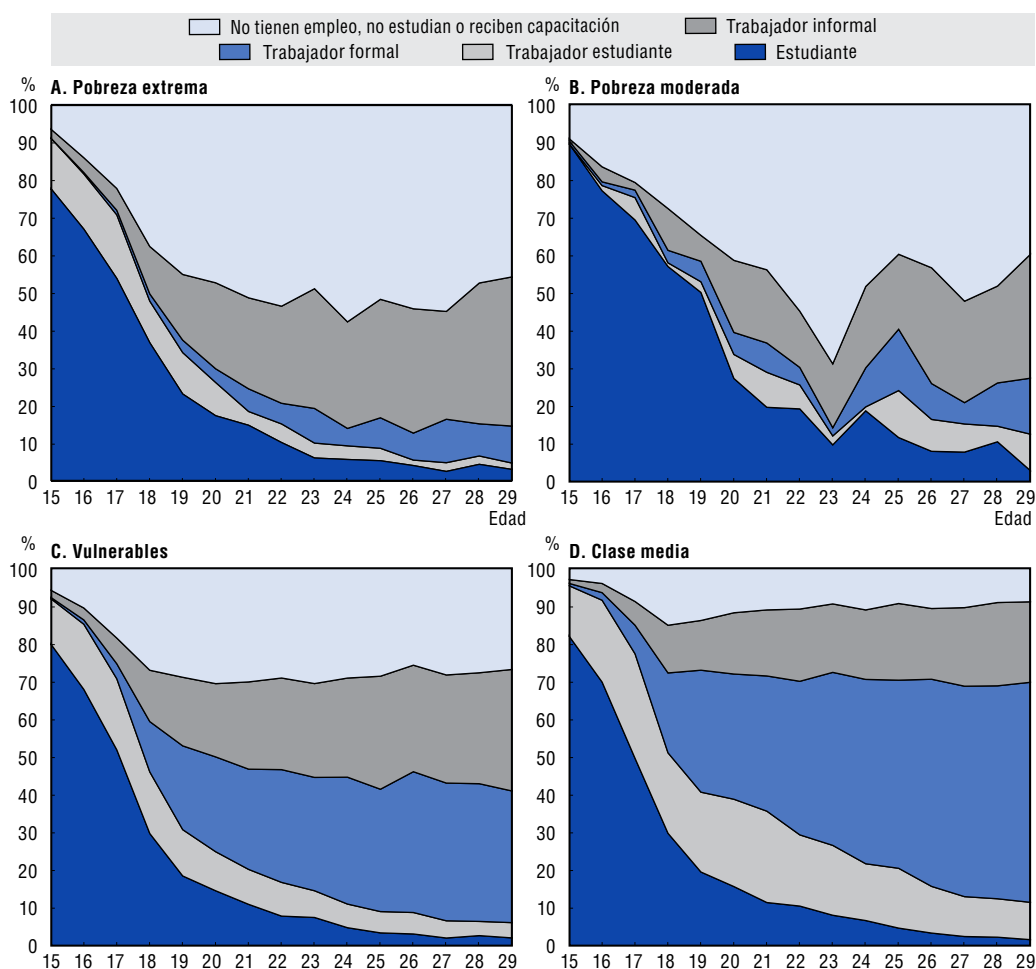
## Brasil

### Tendencias recientes

En 2014 la tasa de desempleo en Brasil (4%) fue menor que el promedio de la OCDE, pero sigue siendo ligeramente mayor que la de América Latina y el Caribe (ALC) (3%), según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés) basada en la encuesta de hogares de Brasil (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, PNAD). En los últimos diez años la tasa de informalidad para los adultos – medidos como proporción de cotizantes a los sistemas de pensiones — ha disminuido en casi 10 puntos porcentuales, de 28% a alrededor de 19%, lo que resulta muy inferior al promedio de ALC.

El desempleo de los jóvenes con respecto al desempleo general se mantiene relativamente elevado en Brasil (13% en 2014). La proporción de jóvenes desempleados en el país es cercana al promedio de la OCDE (12%), pero excede al de ALC (10%). Por otra parte, la tasa de informalidad entre los jóvenes es inferior al promedio de ALC de 52% – sin embargo supera la de los adultos.

### Actividad de los jóvenes por año de edad en Brasil, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419801>

Algunos datos de la SEDLAC basados en la PNAD revelan aspectos de las condiciones de trabajo de los jóvenes en Brasil. En 2014 más de uno de cada cinco jóvenes (22%) en el país estudiaban, a diferencia de 25% en la región de ALC; más de la mitad de los jóvenes trabajaban, o trabajaban y estudiaban. Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian o reciben capacitación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral. Este riesgo es especialmente alto entre los pobres y vulnerables. En el mismo año, alrededor de 20% de los jóvenes brasileños de entre 15 y 29 años no tenían empleo, no estudiaban o recibían capacitación, cifra que coincidía con el promedio de ALC, pero superaba al de la OCDE (15%). Los pobres y vulnerables representan casi 80% de este grupo. Además, hay una brecha de género de 20 puntos porcentuales entre hombres y mujeres.

Según la base de datos Gallup World Monitor, la confianza de los jóvenes en la transparencia de los resultados electorales (21%) es menor que la de los adultos (24%) y que el promedio regional. Aun así, la proporción de jóvenes brasileños que se sienten seguros en su localidad es igual a la de los adultos (41%) e inferior al promedio de ALC (47% de los jóvenes).

La proporción de personas con educación superior en Brasil es ligeramente menor que el promedio de la región. En 2014, 63% de los jóvenes (de 25 a 29 años de edad) terminaron la escuela secundaria (en comparación con el promedio de 55% en ALC). Sin embargo, como otros países de la región, Brasil enfrenta altas tasas de deserción escolar y un bajo índice de terminación de ciclos de enseñanza: 28% de los jóvenes (15-29 años) dejaron la escuela sin terminar la educación secundaria. En cuanto a la educación vocacional y técnica, muy pocos estudiantes de educación secundaria están matriculados en programas de educación vocacional y técnica. Brasil gasta 0.10% del producto interno bruto en formación y capacitación laboral, cifra inferior tanto al promedio de ALC (0.12%) como al de la OCDE (0.15%).

En términos de emprendimiento, la mayoría de los brasileños que ejercen el autoempleo son trabajadores por cuenta propia y no empleadores (12% de los trabajadores jóvenes son por cuenta propia, mientras que 1% de ellos son empleadores). Además, datos de la red mundial de investigadores en iniciativa empresarial Global Entrepreneurship Monitor (GEM) muestran que en Brasil 42% de los emprendedores jóvenes (de 18 a 29 años) en la etapa inicial de su emprendimiento iniciaron empresas por necesidad en 2015, superando al promedio regional (26%) y al de la OCDE (16%).

Los obstáculos a la actividad empresarial son mayores en Brasil que en toda la región de ALC y el promedio de la OCDE. Entre los obstáculos más importantes a los que se enfrentan los emprendedores jóvenes se encuentran la complejidad de los procedimientos regulatorios y las cargas administrativas para las nuevas empresas.

## **Novedades de las políticas de empleo para los jóvenes**

El alto índice de desempleo de los trabajadores jóvenes es especialmente preocupante en Brasil. Según la PNAD 2015, el índice de desempleo en la población de entre 15 y 24 años alcanzó el 16.8%, mientras que el promedio en todos los grupos de edad era de 9.0%. En consecuencia, el gobierno ha creado un gran número de programas de mayor o menor eficacia para contrarrestar este problema estructural que van desde planes tradicionales de formación en el empleo (impulsados por instituciones públicas de enseñanza) hasta programas orientados a segmentos críticos de la población joven (como jóvenes que proceden de hogares pobres o que no terminaron un ciclo de enseñanza).

La iniciativa de formación en el empleo se convirtió en ley (*Lei do Aprendiz*) en el año 2000, y su aplicación es responsabilidad del Ministerio del Trabajo. Esta ley ofrece a los trabajadores jóvenes la posibilidad de una formación doble: experiencia académica y práctica. Los solicitantes deben tener entre 14 y 24 años de edad y estar matriculados en una escuela primaria o secundaria. A las medianas y grandes empresas se las alienta para que los aprendices (trabajadores jóvenes) representen por lo menos el 5% del personal, a cambio de descuentos en los aportes del empleador al FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), un fondo para casos de separación del empleo. Las empresas depositan en el fondo solo el 2% del salario base en vez del aporte de 8% u 8.5%. El principal objetivo es colocar a los participantes en un empleo formal y contribuir a su permanencia en el segmento formal del mercado laboral en el futuro.

El Programa Nacional de Inclusión de los Jóvenes (*Programa Nacional de Inclusão de Jovens: ProJovem*), instituido por ley en 2005 y reestructurado en 2008, es implementado por el gobierno federal, los estados, municipios y el sector terciario. *ProJovem* ofrece cursos de educación formal con objetivos específicos para grupos con problemáticas específicas: adolescentes (a fin de reincorporar a los jóvenes de entre 15 y 17 años al sistema educativo); población urbana (orientado a jóvenes de entre 18 y 29 años que no terminaron la educación primaria); población rural (centrado en agricultores jóvenes excluidos del sistema de educación formal), y trabajadores (dirigido a preparar a los jóvenes para el mercado laboral, así como para ocupaciones alternativas que generan ingresos, y ofrecer ayuda financiera a condición de un mínimo de asistencia).

### Tendencias recientes de los programas de capacitación

El Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y el Empleo (*Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: Pronatec*) se creó en 2011 para aumentar el acceso de los jóvenes, trabajadores y beneficiarios de transferencias de ingreso nacional a los institutos de educación técnica y vocacional. Entre 2011 y 2014, 8.1 millones de personas en 4 300 municipios se matricularon en el Pronatec, y solo en 2015 ingresaron 1.3 millones. Se esperaba que en 2016 hubiera un incremento de 1.6 millones en el número de personas matriculadas.

El Pronatec cuenta con cinco iniciativas. Primero, expandir la *Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*, lo cual supuso, entre 2013 y 2014, construir 422 institutos federales de educación superior, para llegar a un total de 562 en operación. Segundo, el *Programa Brasil Profissionalizado*, que busca aumentar la oferta de educación técnica y vocacional, y fortalece su integración a las escuelas de educación media, y transfiere financiamiento del gobierno federal a las redes de institutos de educación técnica y vocacional. Aproximadamente 2 000 millones de reales (BRL) se destinarán a la construcción, renovación y expansión de escuelas estatales dotándolas de laboratorios para cursos técnicos y capacitación de maestros. Tercero, la *Rede e-Tec Brasil*, que ofrece cursos técnicos y educación técnica y vocacional gratuitos para el aprendizaje a distancia. Cuarto, el *Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem*, que tiene por objeto distribuir recursos para que las personas de escasos ingresos, sobre todo estudiantes y trabajadores, puedan asistir a cursos técnicos y recibir certificación profesional. Por último, la *Bolsa-Formação* (subsidio para la formación), creada por Pronatec, ofrece cursos técnicos, cursos iniciales y de capacitación continua o certificación profesional a estudiantes de educación media, aquellos que han terminado este ciclo educativo y adultos.

### Referencia

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2015), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)* (encuesta de hogares de Brasil), [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40) (consultado el 16 de agosto de 2016).

## Indicadores clave: Brasil

	Brasil		ALC		OCDE			
	2004	2014	2004	2014	2004	2014		
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>								
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	5.4	4.0	4.8	3.4	4.6	5.8		
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	15.3	13.5	12.4	10.3	8.0	12.5		
Tasas de informalidad - adultos (30-64)	28.0	19.0	47.0	38.3				
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)	42.7	28.5	62.3	52.3				
	Brasil			ALC (17)				
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Jóvenes (15-29)	8.2	10.2	38.2	43.4	15.1	12.4	39.4	33.1
	Brasil		ALC		OCDE			
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014			
Estudiante	21.6	22.5	23.0	25.3	13.2			
Trabajador estudiante	15.6	13.1	11.3	11.2	35.5			
Trabajador	43.1	44.5	43.6	43.1	36.2			
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	19.7	20.0	22.2	20.3	15.1			
	Brasil			ALC (17)				
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Estudiante	28.6	27.1	24.0	18.7	27.0	29.7	30.0	30.7
Trabajador estudiante	8.1	7.7	10.2	17.4	7.8	7.5	8.9	15.0
Trabajador formal	4.6	9.6	22.3	38.0	4.8	9.6	18.4	28.8
Trabajador informal	20.2	20.4	19.2	15.8	25.2	22.0	19.1	13.3
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	38.4	35.1	24.4	10.1	35.1	31.2	23.7	12.2
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>	Brasil		ALC		OCDE			
Empleado	81.2		70.0		88.0			
Empleador	1.2		2.2		3.9			
Trabajador por cuenta propia	11.2		16.3		5.7			
Trabajador familiar no pago	6.4		11.2		24.0			
	Brasil		ALC		OCDE			
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (15-29)	Adultos (30-64)		
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	21.4	24.2	36.3	39.3	62.1	63.2		
<b>Percepción de seguridad<sup>iii</sup> (%)</b>								
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área	40.9	41.0	47.0	46.0	70.9	71.3		
	Brasil		ALC		OCDE			
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)			
Población con educación secundaria completa	63.6	44.5	55.4	38.6	76.0			
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	13.3	12.9	14.6	13.4	34.0			
	Brasil (2013)		ALC (18)		OCDE (33)			
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>	3.5		14.5		26.1			
	Brasil (2014)		ALC		OCDE (2014)			
Gasto público en programas de capacitación (% del PIB) <sup>c</sup>	0.10		0.12		0.15			
<b>Emprendimiento<sup>iv</sup> (%)</b>	Brasil		ALC		OCDE			
Necesidad como motivación para el emprendimiento (proporción de 18-29 años en etapas tempranas de actividades emprendedoras)	41.7		26.2		16.0			
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>a</sup></b>	Brasil		ALC		OCDE			
Complejidad de los procesos regulatorios	1.3		1.2		0.6			
Cargas administrativas sobre las "start-ups"	1.0		0.9		0.6			
Protección regulatoria a los incumbentes	0.6		0.6		0.4			
Total	2.9		2.7		1.7			

Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE; ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) Proporción de la población a la que iniciar una empresa le parece una necesidad (ninguna otra opción de trabajo) y no una oportunidad. Promedio no ponderado de 10 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay. Promedio no ponderado de 26 países de la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza; v) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina y datos de las encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE; ii) cálculos de la OCDE basados en Gallup Organization (2014), la base de datos *Gallup World Monitor*; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; (c) Banco Mundial LAC Social Protection Database (2015) and OECD/EC Labour Market Programme Database; iv) datos individuales de la red *Global Entrepreneurship Monitor*; v) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database.

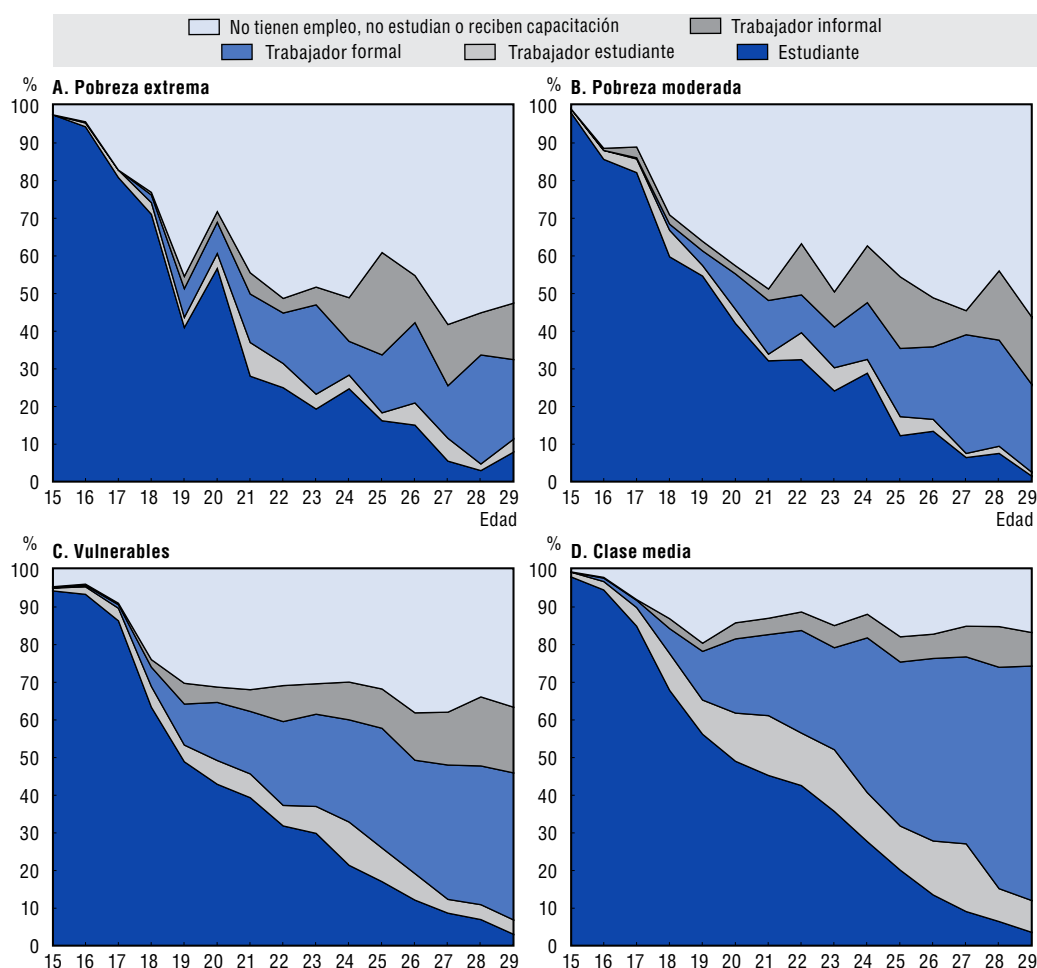
## Chile

### Tendencias recientes

A raíz de la reciente desaceleración económica, la tasa de desempleo en Chile aumentó a partir de 2014 y se espera que supere el promedio de la OCDE al llegar a 7.1% en el cuarto trimestre de 2016 (OECD, 2016). La informalidad —entendida como las personas empleadas que no pagan aportes sociales— entre los adultos ha disminuido en la última década, y llegó al 13% en 2014, porcentaje muy inferior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC).

Pese a un avance considerable, persisten brechas en la inclusión social y laboral de los jóvenes en toda la región, y Chile no es la excepción. La situación del mercado laboral para los jóvenes chilenos plantea un reto especial. La Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés), basada en la encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), muestra que la tasa de desempleo entre los jóvenes se mantuvo alta, alrededor del 14%, en 2014, ligeramente arriba del promedio de 13% de la OCDE y el promedio regional de 10%. Por otra parte, la tasa de informalidad entre los jóvenes, que fue de 19% en 2014, es la segunda más baja de la región, inferior a la mitad del promedio de ALC de 52%.

### Actividad de los jóvenes por año de edad en Chile, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419816>

En 2014, 44% de los jóvenes de Chile estudiaban, frente a 25% en la región de ALC; más de 36% trabajaban o estudiaban y trabajaban. Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian o reciben formación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral. Este riesgo es especialmente alto entre los pobres y vulnerables. Aunque coincide con el promedio de ALC, el porcentaje de estos jóvenes en Chile (20% en 2014) está entre los mayores del ámbito de la OCDE. Al contrario que muchos otros países de la región, más de la mitad de los jóvenes que no tienen empleo, no estudian o reciben formación, provienen de familias vulnerables (52%) y casi 30% pertenecen a familias de clase media, mientras que solo 18% vienen de hogares en pobreza moderada o extrema. Además, existe una brecha de género de 12 puntos porcentuales entre hombres y mujeres de este grupo, menor que el promedio de la región ALC.

La proporción de los jóvenes chilenos que expresan confianza en la transparencia de los resultados electorales (39%) es menor que la de los adultos, pero supera al promedio de la región (36%), según la base de datos Gallup World Monitor. La percepción de seguridad de los jóvenes es ligeramente mayor que la de los adultos y que el promedio regional de los jóvenes (48% en Chile frente al promedio de ALC de 47%).

El nivel de educación en Chile es muy superior al promedio de la región. En 2014, 82% de los jóvenes (de 25 a 29 años de edad) terminaron la escuela secundaria (en comparación con el promedio de 55% en ALC). Además, 25% de los jóvenes de las mismas edades y 20% de los adultos (de 30 a 64 años) completaron sus estudios superiores en 2014 (contra los promedios de 15% y 13%, respectivamente, de ALC). No obstante, al igual que otros países de la región, Chile enfrenta una elevada tasa de deserción escolar y un bajo índice de terminación de ciclos de enseñanza: 25% de los jóvenes (15-29 años) dejaron la escuela sin terminar la educación secundaria. En cuanto a la educación vocacional y técnica, 21% de los estudiantes de educación secundaria están matriculados en escuelas técnicas o vocacionales (frente a 15% en el conjunto de ALC y 26% en el de la OCDE). En 2011 Chile gastó 0.11% del producto interno bruto en formación y capacitación laboral, aproximadamente lo mismo que los promedios de ALC (0.12%) y de la OCDE (0.15%).

El emprendimiento entre los jóvenes chilenos está menos generalizado que el promedio de ALC. 10% de los jóvenes que trabajan lo hacen por cuenta propia, y la proporción de empleadores no llega al 1%, frente a los promedios de 16% y 2%, respectivamente, en la región de ALC. Además, datos de la red mundial de investigadores de la iniciativa empresarial Global Entrepreneurship Monitor (GEM) muestran que en 2015, 23% de los emprendedores jóvenes en Chile (de 18 a 29 años) en la etapa inicial de su emprendimiento inician empresas por necesidad, cifra inferior al promedio regional (26%) y cercana al de la OCDE (16%).

Los obstáculos a la actividad empresarial son ligeramente mayores en Chile que el promedio de la OCDE, pero inferiores al de la región ALC. La complejidad de los procedimientos regulatorios es uno de los obstáculos más importantes a los que se enfrentan los jóvenes emprendedores.

## **Novedades de las políticas de capacitación e inserción en el mercado laboral en Chile**

El sistema de formación técnica y profesional de Chile tiene múltiples niveles y modalidades. En el sistema de educación formal, las escuelas de educación media superior se dividen en dos ramas: humanística y científica por un lado, y técnica por el otro (cuatro años). El nivel de educación superior tiene tres vías posibles: la formación técnica superior, que se imparte en los centros de formación técnica (CFT) (de dos a tres años); la educación técnica superior que ofrecen los institutos profesionales (IP) (cuatro años), y la educación universitaria (cinco años o más).

El instituto chileno de educación técnica y vocacional *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (SENCE) ofrece programas básicos de capacitación laboral de corta a mediana duración (200 a 800 horas) a adultos y jóvenes que acceden al mercado laboral. Un ejemplo es el programa *+Capaz*, orientado a ayudar a las personas inactivas y vulnerables, incluidos los jóvenes, a integrarse y permanecer en el mercado laboral. Ofrece al grupo al que está dirigido certificaciones técnicas, aptitudes transferibles y servicios de colocación para mejorar su empleabilidad. Los hombres de entre 18 y 29 años y las mujeres de entre 18 y 64, que constituyen el 60% más vulnerable de la población con poca o ninguna experiencia de trabajo reúnen los requisitos para participar en el programa (SENCE, 2016).

En 2011 Chile puso en marcha, a través del SENCE, el *Programa Formación en Puesto de Trabajo*, cuya meta es ayudar a los jóvenes a acceder al mercado laboral para incrementar el empleo entre los jóvenes. El programa se dirige a los jóvenes de entre 15 y 25 años que están desempleados o buscando trabajo por primera vez y que no tienen acceso a la educación técnica y vocacional. El programa ayuda a armonizar la oferta y la demanda de trabajo estimulando a las empresas a contratar trabajadores jóvenes y vulnerables. La capacitación para los jóvenes se centra en el empleo para el que son contratados (PROPYME, 2013).

### **Novedades de las políticas de emprendimiento en Chile**

Una de las actuales metas de la política de emprendimiento en Chile es democratizar el acceso de la población a los programas de iniciativa empresarial. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile dirige las políticas en este campo; su nueva *Política Nacional de Emprendimiento 2014-2018* se propone mejorar el ecosistema empresarial chileno para fomentar la creación de empresas dinámicas.

Desde 2014 Chile intenta integrar el apoyo al emprendimiento por medio de incubadoras (para las empresas nacionales) y de *StartUp Chile* (para atraer talentos del exterior). En consecuencia, en 2014 el país duplicó el financiamiento disponible para la iniciativa empresarial y creó una *Plataforma Nacional de Políticas* que financia espacios de trabajo coordinado por todo el país y promueve redes de consultoría y concursos de emprendimiento a nivel nacional y regional. También se obtuvieron fondos para toda la cadena de emprendimiento por medio de *crowdfunding* e inversionistas ángeles en empresas pequeñas o nuevas, lo que permitió al gobierno ampliar los subsidios y crear fondos de inversión en empresas tecnológicas en etapas tempranas. Los instrumentos se mejoraron y modernizaron con inversiones en inclusión y teniendo en cuenta cuestiones de género, iniciativas regionales y emprendimientos sociales.

La Política Nacional de Emprendimiento está orientada a empresarios de todas las edades, pero los jóvenes constituyen un gran número de los beneficiarios. Estos programas benefician a 40 000 jóvenes al año mediante más de 20 000 proyectos, 850 de ellos con apoyos directos.

Además de los esfuerzos de CORFO, el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) promueve el emprendimiento social dirigido por jóvenes y destinado al mejoramiento de este mismo sector de la población. Junto a Microsoft y el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), el instituto puso en marcha la plataforma web *#YoPuedoEmprender* para facilitar el acceso de los empresarios jóvenes a la información.

### **Referencias**

- OECD (2016), *Perspectivas del empleo de la OCDE 2016*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/475b9197-es>.
- PROPYME (2013), El “Programa Formación en el Puesto de Trabajo” es una de las nuevas apuestas del SENCE, <http://www.propymechile.com/noticias/4863-pymes-innovacion-emprendimiento-programa-formacion-puesto-de-trabajo-nueva-apuesta-sence.html> (consultado el 24 de agosto de 2016).
- SENCE (2016), Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2016), *Programa +Capaz*, <http://www.sence.cl/portal/Perfil/Personas/Jovenes/Oportunidades/Capacitacion/+Capaz/> (consultado el 24 de agosto de 2016).



## Indicadores clave: Chile

	Chile		ALC		OCDE			
	2004	2014	2004	2014	2004	2014		
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>								
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	7.2	4.6	4.8	3.4	4.6	5.8		
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	16.9	14.6	12.4	10.3	8.0	12.5		
Tasas de informalidad - adultos (30-64)	19.4	13.3	47.0	38.3				
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)	28.9	18.6	62.3	52.3				
	Chile			ALC (17)				
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Jóvenes (15-29)	3.9	6.7	42.6	46.8	15.1	12.4	39.4	33.1
	Chile		ALC		OCDE			
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014			
Estudiante	39.3	43.9	23.0	25.3	13.2			
Trabajador estudiante	5.1	8.1	11.3	11.2	35.5			
Trabajador	32.3	27.8	43.6	43.1	36.2			
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	23.3	20.2	22.2	20.3	15.1			
	Chile			ALC (17)				
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Estudiante	42.4	44.8	46.4	42.4	27.0	29.7	30.0	30.7
Trabajador estudiante	3.6	3.5	5.1	11.2	7.8	7.5	8.9	15.0
Trabajador formal	10.9	10.4	16.6	28.2	4.8	9.6	18.4	28.8
Trabajador informal	6.9	7.0	6.5	4.9	25.2	22.0	19.1	13.3
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	36.2	34.3	25.3	13.3	35.1	31.2	23.7	12.2
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>	Chile		ALC		OCDE			
Empleado	89.3		70.0		88.0			
Empleador	0.7		2.2		3.9			
Trabajador por cuenta propia	9.6		16.3		5.7			
Trabajador familiar no pago	0.5		11.2		24.0			
	Chile		ALC		OCDE			
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (15-29)	Adultos (30-64)		
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	39.7	46.5	36.3	39.3	62.1	63.2		
<b>Percepción de seguridad<sup>iii</sup> (%)</b>								
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área	48.5	46.2	47.0	46.0	70.9	71.3		
	Chile		ALC		OCDE			
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)			
Población con educación secundaria completa	82.6	57.8	55.4	38.6	76.0			
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	25.8	20.3	14.6	13.4	34.0			
	Chile (2014)		ALC(18)		OCDE (33)			
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>	20.7		14.5		26.1			
	Chile (2011)		ALC		OCDE (2014)			
Gasto público en programas de capacitación (% del PIB) <sup>c</sup>	0.11		0.12		0.15			
<b>Emprendimiento<sup>iv</sup> (%)</b>	Chile		ALC		OCDE			
Necesidad como motivación para el emprendimiento (proporción de 18-29 años en etapas tempranas de actividades emprendedoras)	23.1		26.2		16.0			
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>v</sup></b>	Chile		ALC		OCDE			
Complejidad de los procesos regulatorios	1.2		1.2		0.6			
Cargas administrativas sobre las "start-ups"	0.4		0.9		0.6			
Protección regulatoria a los incumbentes	0.4		0.6		0.4			
Total	2.0		2.7		1.7			

Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE; ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) Proporción de la población a la que iniciar una empresa le parece una necesidad (ninguna otra opción de trabajo) y no una oportunidad. Promedio no ponderado de 10 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay. Promedio no ponderado de 26 países de la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza; v) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) para los países de América Latina y datos de las encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE; ii) cálculos de la OCDE basados en Gallup Organization (2014), la base de datos *Gallup World Monitor*; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; (c) Banco Mundial LAC Social Protection Database (2015) y OECD/EC Labour Market Programme Database; iv) datos individuales de la red Global Entrepreneurship Monitor; v) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database.

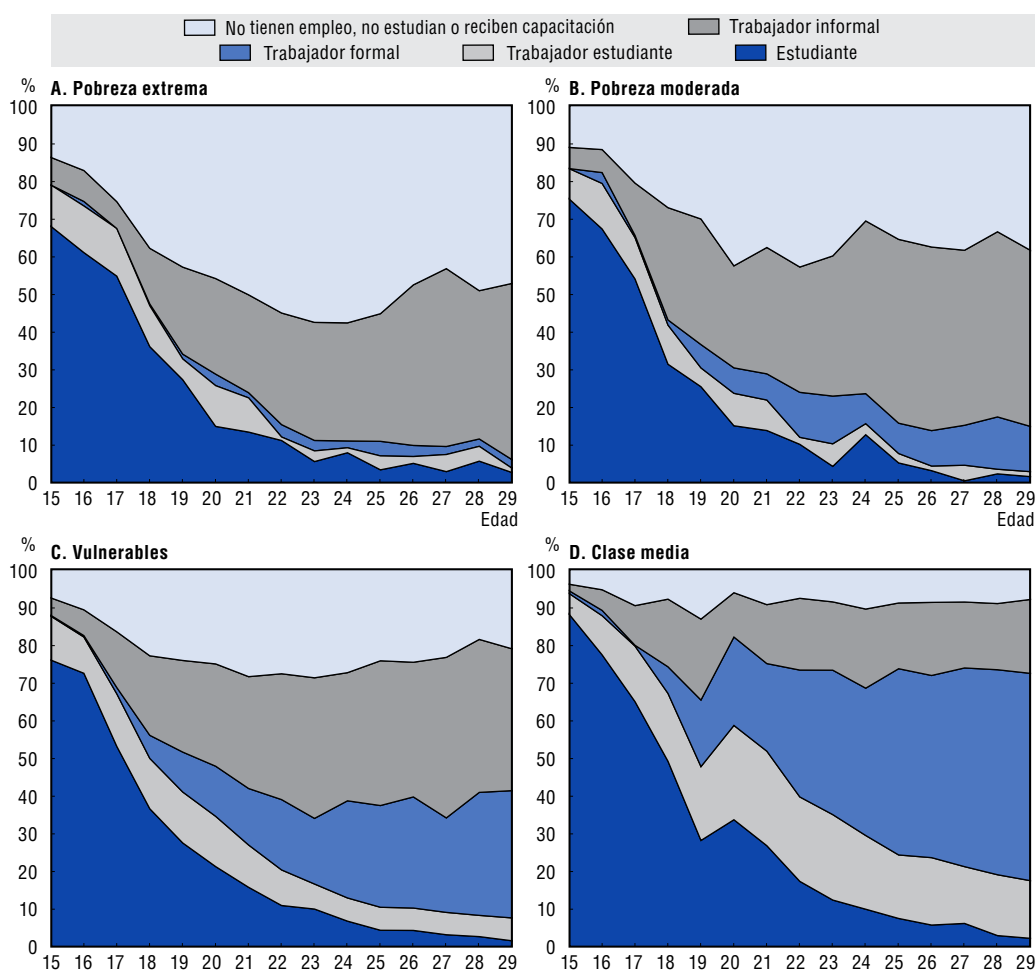
## Colombia

### Tendencias recientes

Colombia ha experimentado un crecimiento económico fuerte y sostenido durante los últimos 15 años, con excepción de una breve desaceleración en 2008 y 2009, al mismo tiempo que el mercado laboral se ha fortalecido. El desempleo ha disminuido considerablemente en los últimos años. Sin embargo, con base en la Encuesta Colombiana de Hogares (ECH), la Base de Datos Socioeconómicos de América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés) da a conocer una tasa de desempleo de 6% en 2014 entre los adultos, cifra superior al promedio de América Latina y el Caribe (3%), pero igual a la de la OCDE.

Pese a un avance considerable, persisten brechas en la inclusión social y laboral de los jóvenes en toda la región. En Colombia, aunque los jóvenes se beneficiaron del clima positivo del mercado laboral, la tasa de desempleo juvenil del 15% en 2014 fue de más del doble que el índice de desempleo total en Colombia y mayor que los promedios de ALC (10%) y la OCDE (12%).

#### Actividad de los jóvenes por año de edad en Colombia, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419823>

Alrededor de una cuarta parte de los jóvenes colombianos estudian y más de la mitad trabajan o estudian y trabajan. Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian o reciben capacitación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral. El riesgo es especialmente alto entre la proporción relativamente grande de pobres y vulnerables. En 2014, según la SEDLAC, más de 20% de los jóvenes de entre 15 y 29 años no tenían empleo, no estudiaban ni recibían capacitación, cifra equiparable con el promedio de ALC, pero mayor que el de la OCDE de 15%. Los pobres y vulnerables representan casi 90% de este grupo, y el problema es mayor entre las mujeres.

La brecha entre hombres y mujeres que no tenían empleo, no estudiaban ni recibían capacitación fue de alrededor de 20 puntos porcentuales en 2014.

Colombia también tiene una alta incidencia de informalidad –entendida como el total de personas empleadas que no pagan aportes sociales– en especial entre los jóvenes. En 2014 casi 48% de los jóvenes que trabajaban tenían un empleo informal, cifra que alcanzó al 95% y 83% de los jóvenes procedentes de hogares en pobreza extrema y moderada, respectivamente (frente a 57% y 30% de los jóvenes que pertenecían a hogares vulnerables y de clase media).

La proporción de los jóvenes colombianos que expresan confianza en la transparencia de los resultados electorales es menor que la de los adultos, y ligeramente inferior al promedio de la región (21% frente a 36%). La percepción de la seguridad entre los jóvenes de Colombia es cercana al promedio regional (46% frente a 47%).

El nivel educativo en Colombia es más alto que el promedio de la región. En 2014, 70% de los jóvenes (de 25 a 29 años de edad) terminaron la escuela secundaria (en comparación con el promedio de 55% en ALC) y 17% completaron sus estudios superiores (contra el promedio de 15% en ALC). Aun así, como en otros países de la región, Colombia enfrenta elevadas tasas de deserción escolar y bajos índices de terminación de ciclos de enseñanza: 25% de los jóvenes (15-29 años) dejaron la escuela sin terminar la educación secundaria.

El gasto de Colombia en programas de educación técnica y vocacional (0.34% del producto interno bruto) es el mayor de la región (0.12%) y supera incluso al promedio de la OCDE (0.15%). Esto se explica en parte por el activo papel desempeñado por el *Servicio Nacional de Aprendizaje* (SENA), que ofrece a los estudiantes una enorme variedad de programas de educación técnica y vocacional. Sin embargo, a pesar de la importancia del SENA, la capacitación técnica y vocacional alternativa durante la educación secundaria no está altamente desarrollada, y pocos estudiantes de ese nivel están matriculados en programas de educación técnica y vocacional (7% frente a 14% en ALC y 26% en la OCDE).

En términos de emprendimiento, la mayoría de los colombianos que ejercen el autoempleo son trabajadores por cuenta propia y no empleadores: 31% de los jóvenes que trabajan se catalogan como trabajadores por cuenta propia, mientras que solo 1% se consideran emprendedores.

Los obstáculos a la actividad empresarial son menores en Colombia que el promedio de ALC. Entre los obstáculos más importantes a los que se enfrentan los emprendedores jóvenes se encuentran la complejidad de los procedimientos regulatorios y las cargas administrativas para las nuevas empresas.

### **Novedades de las políticas colombianas hacia los jóvenes**

En 2010 el Congreso aprobó la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429/10) dirigida a promover el empleo formal y reducir el desempleo entre los jóvenes.<sup>1</sup> Esta ley ofrece deducciones fiscales a las empresas que contratan nuevo personal de varios grupos, entre ellos los jóvenes de hasta 28 años de edad. Por otra parte, en abril de 2015 el gobierno inició el *Programa 40 000 Primeros Empleos*.<sup>2</sup> En sociedad con 850 empresas, el programa promueve la contratación de egresados de la educación media, profesionales o técnicos jóvenes sin experiencia. El gobierno invertirá 100 millones de dólares estadounidenses para cubrir la retribución y las obligaciones sociales de estos trabajadores, así como un subsidio al transporte, durante seis meses. La empresa se compromete a mantener contratados e inscritos en la nómina por lo menos a 60% de los jóvenes mediante el programa de subsidios durante un mínimo de seis meses más.<sup>3</sup>

Por último, en mayo de 2016 el Congreso aprobó una ley para promover el trabajo de los jóvenes (Ley 1780/16),<sup>4</sup> que crea nuevos beneficios para los jóvenes emprendedores e incentiva el empleo de este sector de la población: primero, exime a los emprendedores menores de 35 años de pagar las cuotas asociadas a la inscripción de nuevas empresas en las cámaras de comercio; segundo, exime a las empresas de hacer aportes a las Cajas de Compensación Familiar cuando contratan jóvenes de hasta 28 años;<sup>5</sup> tercero, el gobierno promoverá el empleo de los jóvenes en entidades públicas y empresas del Estado, dando prioridad a los ex combatientes de las FARC; cuarto, la ley crea un marco regulatorio de los programas de formación en el empleo en el sector público; finalmente, la ley elimina obstáculos al mercado laboral cancelando la obligación de presentar el alta del servicio militar como requisito para participar en el mercado laboral.

## Indicadores clave: Colombia

	Colombia		ALC		OCDE			
	2004	2014	2004	2014	2004	2014		
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>								
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	7.8	5.8	4.8	3.4	4.6	5.8		
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	20.5	15.0	12.4	10.3	8.0	12.5		
Tasas de informalidad - adultos (30-64)		31.5	47.0	38.3				
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)		47.5	62.3	52.3				
	Colombia			ALC (17)				
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Jóvenes (15-29)	13.0	14.4	42.1	30.5	15.1	12.4	39.4	33.1
	Colombia		ALC		OCDE			
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014			
Estudiante		25.6	23.0	25.3	13.2			
Trabajador estudiante		11.5	11.3	11.2	35.5			
Trabajador		42.1	43.6	43.1	36.2			
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación		20.7	22.2	20.3	15.1			
	Colombia			ALC (17)				
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Estudiante	29.6	26.9	24.7	25.1	27.0	29.7	30.0	30.7
Trabajador estudiante	7.4	6.4	9.4	18.0	7.8	7.5	8.9	15.0
Trabajador formal	1.6	6.5	16.1	32.1	4.8	9.6	18.4	28.8
Trabajador informal	23.1	30.3	27.7	16.2	25.2	22.0	19.1	13.3
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	38.3	29.9	22.0	8.6	35.1	31.2	23.7	12.2
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>	Colombia		ALC		OCDE			
Empleado	60.3		70.0		88.0			
Empleador	1.3		2.2		3.9			
Trabajador por cuenta propia	31.2		16.3		5.7			
Trabajador familiar no pago	7.2		11.2		24.0			
	Colombia		ALC		OCDE			
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (15-29)	Adultos (30-64)		
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	21.3	25.6	36.3	39.3	62.1	63.2		
<b>Percepción de seguridad<sup>ii</sup> (%)</b>								
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área	45.9	48.4	47.0	46.0	70.9	71.3		
	Colombia		ALC		OCDE			
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)			
Población con educación secundaria completa	69.0	46.1	55.4	38.6	76.0			
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	16.9	13.9	14.6	13.4	34.0			
	Colombia (2014)		ALC (18)		OCDE (33)			
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>	7.2		14.5		26.1			
	Colombia (2010)		ALC		OCDE (2014)			
Gasto público en programas de capacitación (% del PIB) <sup>c</sup>	0.34		0.12		0.15			
<b>Emprendimiento<sup>iv</sup> (%)</b>	Colombia		ALC		OCDE			
Necesidad como motivación para el emprendimiento (proporción de 18-29 años en etapas tempranas de actividades emprendedoras)	26.8		26.2		16.0			
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>v</sup></b>	Colombia		ALC		OCDE			
Complejidad de los procesos regulatorios	0.8		1.2		0.6			
Cargas administrativas sobre las "start-ups"	0.7		0.9		0.6			
Protección regulatoria a los incumbentes	0.4		0.6		0.4			
Total	1.9		2.7		1.7			

Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE; ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) Proporción de la población a la que iniciar una empresa le parece una necesidad (ninguna otra opción de trabajo) y no una oportunidad. Promedio no ponderado de 10 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay. Promedio no ponderado de 26 países de la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza; v) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) para los países de América Latina y datos de las encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE; ii) cálculos de la OCDE basados en Gallup Organization (2014), la base de datos *Gallup World Monitor*; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; (c) Banco Mundial LAC Social Protection Database (2015) y OECD/EC Labour Market Programme Database; iv) datos individuales de la red *Global Entrepreneurship Monitor*; v) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database.

## Notas

1. <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo/abece-ley-de-primer-empleo.html>
2. <http://es.presidencia.gov.co/logros/Paginas/logros-2015.aspx>
3. [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/observatorio-de-la-crisis/WCMS\\_LIMD3\\_2\\_EN/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/observatorio-de-la-crisis/WCMS_LIMD3_2_EN/lang-en/index.htm)
4. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201780%20DEL%2002%20DE%20MAYO%20DE%202016.pdf>
5. [Se trata de una contribución obligatoria de las nóminas para financiar entidades que prestan diversos servicios de salud, educación, vivienda y recreación a los empleados.](#)

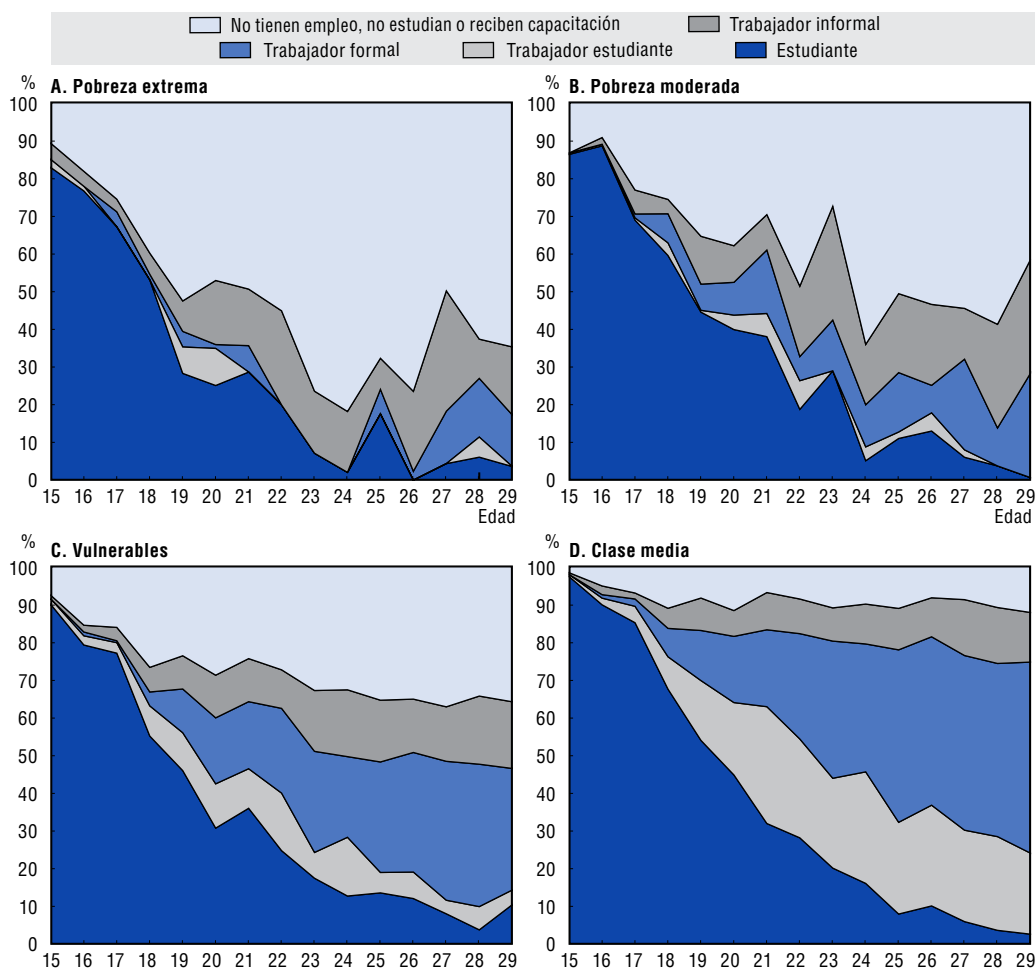
## Costa Rica

### Tendencias recientes

Las condiciones del mercado laboral han empeorado en la última década en Costa Rica. La tasa de desempleo superó ligeramente el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) en 2014: 5% frente a 3%, si bien coincidió con el promedio de la OCDE. Al mismo tiempo, la tasa de informalidad entre los adultos –definida como la proporción de personas empleadas que no pagan contribuciones sociales– aumentó entre el 2004 y 2014 (24% a 26%), no obstante se mantuvo muy por debajo del promedio de ALC (26% contra 38%).

Según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés), basada en la encuesta nacional de hogares de Costa Rica (ENAHO), la tasa de desempleo de los jóvenes (15 a 29 años de edad) de 16% en 2014 es más alta que la del desempleo de los adultos, más alta que la tasa promedio de la OCDE y la más alta entre los países de ALC (10%). En cambio, la tasa de informalidad entre los jóvenes, 30% en 2014 (en comparación con el promedio de 52% en ALC), disminuyó durante la última década. No obstante, esta cifra se dispara a 89% y 71% entre los jóvenes procedentes de hogares que viven en pobreza extrema y moderada, respectivamente (frente a 42% y 21% entre los jóvenes de hogares en situación vulnerable y de clase media).

### Actividad de los jóvenes por año de edad en Costa Rica, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419831>

Según SEDLAC, 37% de los jóvenes costarricenses están matriculados en el sistema de educación (frente a 25% en la región de ALC) y alrededor de 45% son parte de la fuerza laboral (trabajan o estudian y trabajan). Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral. Este riesgo es especialmente alto entre la población pobre o vulnerable. Alrededor de 19% de los jóvenes de entre 15 y 29 años no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación, cifra superior al promedio de 15% de países miembros de la OCDE, pero ligeramente inferior al promedio de ALC. Los jóvenes vulnerables y los que viven en pobreza extrema y moderada representan más de tres cuartas partes de este grupo. Además, al igual que en otros países de la región, existe una gran brecha de género (alrededor de 17 puntos porcentuales) entre hombres y mujeres.

La proporción de la población de jóvenes costarricenses que expresan confianza en la transparencia de los resultados electorales es menor que la de los adultos, pero mayor que el promedio de la región (48% frente a al promedio de 36% en ALC). La percepción de la seguridad de los jóvenes es mayor que la de los adultos y que el promedio regional entre los jóvenes (50% frente al promedio de 47% en ALC).

El nivel de educación de los jóvenes costarricenses es ligeramente inferior al promedio de la región. En 2014, 54% de los jóvenes (de 25 a 29 años de edad) terminaron la escuela secundaria (en comparación con el promedio de 55% en ALC) y 12% completaron sus estudios superiores (contra el promedio de 15% en ALC). Como otros países de la región, Costa Rica enfrenta altas tasas de deserción escolar y bajos índices de terminación de ciclos de enseñanza: en 2014, 30% de los jóvenes (15-29 años) dejaron la escuela sin terminar la educación secundaria. La educación técnica y vocacional tiene un buen nivel en Costa Rica y es una prioridad en la agenda de políticas públicas del país (Álvarez-Galván, 2015). No es de extrañar que la proporción de estudiantes de educación secundaria matriculados en escuelas técnicas o vocacionales sea bastante alta: 22%, en comparación con 14% en la región de ALC. Además, en 2013 Costa Rica gastó 0.32% del producto interno bruto en programas de capacitación laboral, lo que supera tanto al promedio de ALC (0.12%) como al de la OCDE (0.15%).

El emprendimiento entre los jóvenes costarricenses está menos generalizado que en ALC: 7% de los jóvenes que ejercen el autoempleo son trabajadores por cuenta propia, y 1% son empleadores, a diferencia de los promedios respectivos de 16% y 2% en ALC. Además, datos de la red mundial de la actividad empresarial Global Entrepreneurship Monitor (GEM) indican que en Costa Rica 15% de los emprendedores jóvenes (18-29 años) en la etapa inicial de su emprendimiento crearon empresas por necesidad, equiparando al promedio de la OCDE (16%), pero por debajo del promedio regional (26%). Alrededor de 46% de los emprendedores costarricenses tienen 35 años o menos, pero el promedio de edad es de 36 años (GEM, 2014). Hombres y mujeres tienden a crear nuevas empresas en aproximadamente la misma proporción, con un ligero predominio de los hombres.

Según datos de la OCDE sobre la reglamentación del mercado de productos, los obstáculos al emprendimiento en Costa Rica son iguales que el promedio de ALC. Aunque el gobierno se ha comprometido a mejorar la reglamentación mediante la aplicación de 75 medidas incluidas en el Plan Institucional para la Simplificación de Trámites de Mejora Regulatoria, uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los jóvenes emprendedores para realizar sus actividades es la complejidad de los trámites. Otras iniciativas, como el Sistema de Banca para el Desarrollo, creado por la Ley número 8634 del 23 de abril de 2008, y sus respectivas reformas, han desregulado los requisitos y mejorado el acceso de los emprendedores a los créditos del sistema bancario. Además, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) iniciará programas adicionales para nuevas empresas, con la reciente aprobación de más de 150 puestos para maestros.

### **Novedades de políticas costarricenses de inclusión de los jóvenes**

El gobierno de Costa Rica realiza importantes esfuerzos para promover la inclusión de la población joven en el sistema de educación y la fuerza laboral mediante tres programas. El programa *Avancemos*, que comenzó en 2006, ofrece una transferencia de efectivo condicionada a las familias pobres y vulnerables con hijos de entre 12 y 25 años de edad, que necesitan un incentivo económico para permanecer en el sistema de educación secundaria en vez de acceder al mercado laboral.



Avancemos se inició como plan piloto en las comunidades urbanas vulnerables distribuyendo becas a 8 000 estudiantes. En 2015 benefició a 169 030 estudiantes después de que el Instituto Mixto de Asistencia Social (IMAS), encargado del programa, cambiara de estructura porque había observado mayores índices de deserción en séptimo grado. Al mismo tiempo, el programa *Empleate* otorga subsidios o transferencias condicionados a jóvenes (17-24 años de edad, y hasta los 35 años tratándose de personas con discapacidad) que no estudian, ni trabajan y están en condiciones de pobreza, para que estudien carreras profesionales-técnicas y mejoren su empleabilidad. Por último, el programa *Mi Primer Empleo* concede beneficios a las empresas que contratan empleados a fin de promover la inclusión en el mercado laboral de mujeres, jóvenes (18-35 años) y personas con discapacidad.

### Tendencias recientes de las políticas de educación técnica y vocacional de Costa Rica

Costa Rica provee dos vías para obtener educación técnica y vocacional: por un lado, el Ministerio de Educación ofrece capacitaciones técnicas al nivel de enseñanza media superior (tercer ciclo) por el otro el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) ofrece cursos de formación y capacitación laboral. Además hay empresas y otras organizaciones que imparten educación vocacional no formal (Álvarez-Galván, 2015). El sistema nacional de educación técnica y vocacional además se sirve de la Escuela de Educación Técnica del Instituto Tecnológico de Costa Rica, responsable de capacitar a los maestros, y de la Universidad Técnica Nacional (UTN), que se creó para facilitar una capacitación de mayor nivel a los egresados de las escuelas secundarias técnicas. Entre 2011 y 2012 se crearon 60 nuevos servicios para aumentar la cobertura de la educación técnica; 24 de ellas fueron nuevos colegios y 36 módulos nocturnos. Por último, actualmente se discute una propuesta para la aplicación de un sistema dual de educación técnica y vocacional.

### Tendencias recientes de las políticas de emprendimiento en Costa Rica

Actualmente, el gobierno aplica la *Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018*, que tiene por objeto fortalecer la oferta institucional y la cadena de servicios con instrumentos innovadores e inclusivos, y promover el emprendimiento y su cultura en el país. Esta política considera a los jóvenes y a las mujeres pilares importantes de sus metas, al tiempo que estimula la inclusión social y la responsabilidad con respecto al medio ambiente. También se propone fomentar la formación de sociedades privadas, o públicas y privadas.

Los ministerios de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y Educación Pública (MEP) crearon conjuntamente el *Programa de Emprendedores Jóvenes, Tour de Emprendimiento e Innovación* para apoyar a los jóvenes emprendedores y fomentar la cultura de la iniciativa empresarial entre los jóvenes. Además, coordinan la *Feria Encuentro de Personas Jóvenes Emprendedoras*, conjuntamente con el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ).

En 2014 el MICITT, el MEIC y Telefónica Movistar emprendieron *Open Future*, una iniciativa para apoyar el emprendimiento en el país creando un espacio abierto donde los emprendedores pueden trabajar, conocerse e intercambiar ideas, y una plataforma que reúne emprendedores, inversionistas y otros partícipes clave del sector.

### Referencia

Álvarez-Galván, J. (2015), "A skills beyond school review of Costa Rica", *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233256-en>.

## Indicadores clave: Costa Rica

	Costa Rica		ALC		OCDE				
	2004	2014	2004	2014	2004	2014			
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>									
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	3.8	5.4	4.8	3.4	4.6	5.8			
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	11.3	15.8	12.4	10.3	8.0	12.5			
Tasas de informalidad - adultos (30-64)	23.8	25.8	47.0	38.3					
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)	35.9	29.9	62.3	52.3					
	Costa Rica			ALC (17)					
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	
Jóvenes (15-29)	4.4	7.3	38.2	50.1	15.1	12.4	39.4	33.1	
	Costa Rica		ALC		OCDE				
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014				
Estudiante	29.9	36.7	23.0	25.3	13.2				
Trabajador estudiante	12.8	13.3	11.3	11.2	35.5				
Trabajador	35.7	31.2	43.6	43.1	36.2				
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	21.5	18.7	22.2	20.3	15.1				
	Costa Rica			ALC (17)					
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	
Estudiante	34.2	42.0	38.9	34.1	27.0	29.7	30.0	30.7	
Trabajador estudiante	1.7	2.1	7.4	19.8	7.8	7.5	8.9	15.0	
Trabajador formal	4.8	8.9	17.1	28.0	4.8	9.6	18.4	28.8	
Trabajador informal	12.3	12.5	10.3	8.9	25.2	22.0	19.1	13.3	
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	47.1	34.4	26.3	9.2	35.1	31.2	23.7	12.2	
	Costa Rica		ALC		OCDE				
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>	Costa Rica		ALC		OCDE				
Empleado	90.0		70.0		88.0				
Empleador	1.0		2.2		3.9				
Trabajador por cuenta propia	7.2		16.3		5.7				
Trabajador familiar no pago	1.8		11.2		24.0				
	Costa Rica		ALC		OCDE				
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (15-29)	Adultos (30-64)			
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	48.4	56.3	36.3	39.3	62.1	63.2			
	Costa Rica		ALC		OCDE				
<b>Percepción de seguridad<sup>ii</sup> (%)</b>	Costa Rica		ALC		OCDE				
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área	50.4		45.0		47.0		46.0	70.9	71.3
	Costa Rica		ALC		OCDE				
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)				
Población con educación secundaria completa	54.8	38.0	55.4	38.6	76.0				
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	11.8	12.7	14.6	13.4	34.0				
	Costa Rica (2014)		ALC (18)		OCDE (33)				
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>	22.1		14.5		26.1				
	Costa Rica (2013)		ALC		OCDE (2014)				
Gasto público en programas de capacitación (% del PIB) <sup>c</sup>	0.32		0.12		0.15				
	Costa Rica (2012)		ALC		OCDE				
<b>Emprendimiento<sup>iv</sup> (%)</b>	Costa Rica (2012)		ALC		OCDE				
Necesidad como motivación para el emprendimiento (proporción de 18-29 años en etapas tempranas de actividades emprendedoras)	14.8		26.2		16.0				
	Costa Rica		ALC		OCDE				
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>v</sup></b>	Costa Rica		ALC		OCDE				
Complejidad de los procesos regulatorios	1.0		1.2		0.6				
Cargas administrativas sobre las "start-ups"	0.8		0.9		0.6				
Protección regulatoria a los incumbentes	0.9		0.6		0.4				
Total	2.7		2.7		1.7				

Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE; ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) Proporción de la población a la que iniciar una empresa le parece una necesidad (ninguna otra opción de trabajo) y no una oportunidad. Promedio no ponderado de 10 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay. Promedio no ponderado de 26 países de la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza; v) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina y datos encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE; ii) cálculos de la OCDE basados en la Organización Gallup (2014), la base de datos *Gallup World Monitor*; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; (c) Banco Mundial LAC Social Protection Database (2015) and OECD/EC Labour Market Programme Database; iv) datos individuales de la red Global Entrepreneurship Monitor; v) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database.

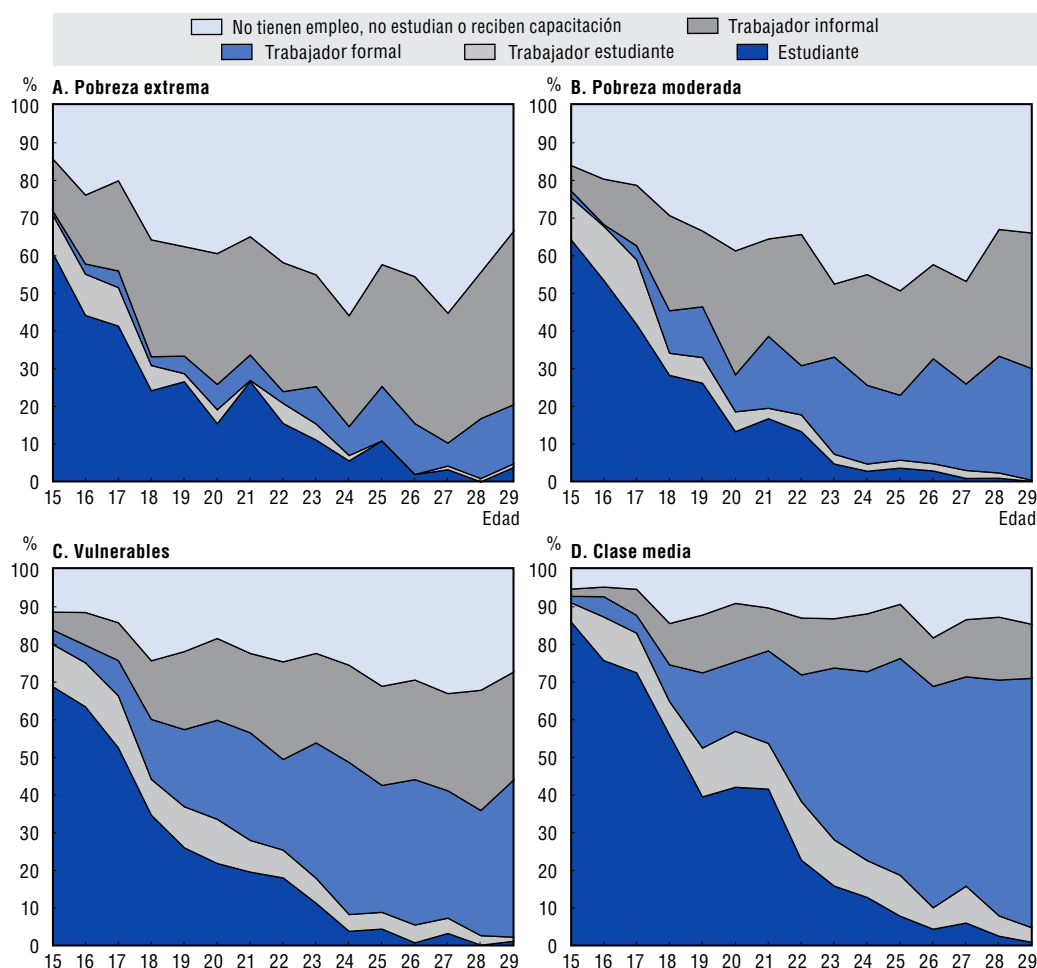
## México

### Tendencias recientes

El desempleo entre los adultos en México ha disminuido desde finales de 2009. Aunque las tasas de desempleo son inferiores al promedio de la OCDE, se mantienen iguales que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC), 3% en 2014, según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés). La informalidad –definida como el total de personas empleadas que no pagan contribuciones sociales– ha aumentado durante la última década entre los adultos (57%), lo que aún supera el promedio de ALC (38%). Sin embargo, las tasas de informalidad empezaron a disminuir en 2013 debido a las reformas del mercado laboral adoptadas en 2012. Estas reformas tienen por objeto estimular el empleo formal añadiendo nuevos tipos de contratos que dan acceso a beneficios sociales.

Pese a un avance considerable, persisten brechas en la inclusión social y laboral de los jóvenes en toda la región, y México no es la excepción. El desempleo entre los jóvenes –de 8% en 2014 según la SEDLAC– aumentó ligeramente a partir de 2004. Aun así, sigue siendo menor que el promedio de ALC (10%) y el de la OCDE (12%). La tasa de informalidad entre los jóvenes disminuyó desde 2012 (70%), pero continúa superando la de los adultos (57%).

### Actividad de los jóvenes por año de edad en México, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419855>

Más de una cuarta parte de los mexicanos jóvenes estudian (26% frente a 25% en la región de ALC) y más de la mitad trabajan o estudian y trabajan. Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral.

El riesgo es especialmente alto entre quienes viven en hogares pobres y vulnerables. Aunque el total de jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación disminuyó en el curso de la última década, México sigue estando entre los países de la OCDE con mayores proporciones de jóvenes que no trabajan, estudian, ni reciben capacitación. Estos representan 22% de la población de entre 15 y 29 años de edad, cifra muy superior al promedio de 15% en la OCDE. Los jóvenes en condiciones de pobreza (extrema y moderada) y vulnerables representan más de 87% de este grupo. Además, hay una gran brecha de género ya que las jóvenes mujeres tienen tres veces más probabilidades de no tener empleo, no estudiar, ni recibir capacitación que los hombres. Sin embargo, la tasa de mujeres que no tiene empleo, ni estudia, ni recibe capacitación disminuyó de 39% a 35% entre 2012 y 2014. Estas jóvenes por lo común trabajan en el hogar, lo que hace pensar que la brecha de género esté relacionada principalmente con normas culturales.

Según la encuesta de Gallup Monitor, la proporción de jóvenes mexicanos que expresan confianza en la transparencia de los resultados electorales (29%) es menor que las de adultos y que el promedio en LAC (36%). Sin embargo, la percepción de seguridad entre los jóvenes (50%) supera la de los adultos y el promedio regional (47%)

El nivel educativo en México es menor que el promedio de la región en educación secundaria, pero mayor en educación superior. En 2014, 45% de los jóvenes (de 25 a 29 años de edad) terminaron la escuela secundaria (en comparación con el promedio de 55% en ALC) y 18% completaron sus estudios superiores (frente al promedio de 16% en ALC). Como otros países de la región, México enfrenta altas tasas de deserción escolar y un bajo índice de finalización de ciclos de enseñanza: 41% de los jóvenes (15-29 años) dejaron la escuela sin terminar la educación secundaria. La educación técnica y vocacional desempeña un importante papel social en México al ofrecer posibilidades de aprendizaje a estudiantes que corren el riesgo de abandonar sus estudios o que viven en regiones apartadas (Kis et al., 2009). Casi 17% de los estudiantes secundarios están matriculados en escuelas técnicas o vocacionales (frente a 15% en la región de ALC y 26% en el ámbito de la OCDE). En 2012 México gastó 0.04% del producto interno bruto en programas de capacitación laboral, cifra muy inferior tanto al promedio de ALC (0.12%) como al de la OCDE (0.15%). México es el país de la OCDE que menos gasta en políticas activas del mercado laboral.

El emprendimiento entre los jóvenes está menos extendido en México que el promedio de ALC. De los jóvenes que trabajan, 5% son trabajadores por cuenta propia y 2% empleadores, frente a 16% y 2% en ALC, respectivamente. Además, datos de la red mundial de investigadores de la iniciativa empresarial Global Entrepreneurship Monitor (GEM) muestran que en México 17% de los emprendedores jóvenes (de 18 a 29 años) en la etapa inicial de su emprendimiento inician empresas por necesidad, cifra que está por debajo del promedio regional (26%) y es similar al promedio de la OCDE (16%).

Los obstáculos a la actividad empresarial son ligeramente mayores en México que el promedio de la OCDE, pero menores que en la región de ALC. Entre los obstáculos más importantes a los que se enfrentan los emprendedores jóvenes están la protección de la reglamentación y las cargas administrativas para las nuevas empresas. Para reducir estas cargas, en marzo de 2016 el gobierno mexicano creó una nueva entidad mercantil: la sociedad por acciones simplificada, que permite a los emprendedores constituir y registrar una empresa pequeña (incluso de un solo propietario) en menos de 24 horas y sin costo para el emprendedor.

### **Novedades de los programas de educación técnica y vocacional**

La educación técnica de nivel medio superior en México se realiza en cuatro tipos de escuelas: escuelas técnicas de agricultura, industria o pesca marina, o bien, en colegios de educación profesional técnica. Hay dos opciones de educación vocacional: 1) Formación presencial impartida en centros de capacitación para el trabajo industrial (CECATI) e institutos de capacitación para el trabajo (ICAT). Ambas ofrecen varias modalidades de cursos basados en competencias ocupacionales o en aptitudes adquiridas con la educación. Son cursos cortos orientados a acrecentar o mejorar las habilidades técnicas y la capacitación en nuevas tecnologías; 2) Capacitación a distancia para personas desempleadas, administrada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Un ejemplo es el programa Bécate, que con cursos de capacitación breves permite a quienes buscan empleo acceder a él o a emprender una actividad productiva por cuenta propia. Aunque este programa no es exclusivo para los jóvenes, aproximadamente 44% de sus beneficiarios tienen entre 16 y 25 años de edad.

## Tendencias recientes en las políticas de emprendimiento

En 2013 el gobierno mexicano estableció el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), un organismo descentralizado encargado de promover la innovación y la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional. Además, para estimular el desarrollo de una cultura del emprendimiento, el instituto respalda el crecimiento de empresas nacionales y su acceso a los mercados internacionales. Con ese fin el INADEM creó la *Red de Apoyo al Emprendedor*, un sistema de apoyo para los emprendedores que les ayuda a encontrar los programas, productos y servicios pertinentes del instituto.

Además de estas iniciativas, en 2015 el gobierno mexicano creó el programa *Crédito Joven*. Con el apoyo del Estado, el programa tiene por objeto conceder créditos a los jóvenes para iniciar un negocio propio. Se trata de una iniciativa conjunta entre el INADEM (a través de su red de apoyo al emprendedor) y Nacional Financiera (NAFIN), uno de los bancos mexicanos de desarrollo.

En Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) promueve la innovación tecnológica en empresas establecidas y nuevas por medio del *Fondo de Innovación Tecnológica*, que fomenta las ideas innovadoras tanto en empresas pequeñas y medianas como de nueva creación. El *Programa de Estímulo a la Innovación* es otro instrumento que el CONACYT ofrece para fortalecer las bases tecnológicas de las empresas mexicanas.

El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) tiene el *Programa Nacional de la Juventud 2014-2018 (ProJuventud)*, que se centra en el emprendimiento como pilar importante para insertar a los jóvenes en el mercado laboral.

*Oportunidades*, el principal programa mexicano de la lucha contra la pobreza, se transformó en *Prospera*. Su nuevo objetivo es vincular a los hogares pobres con bienes de producción, oportunidades de empleo y productos financieros que varias iniciativas gubernamentales ofrecen. Como parte del nuevo enfoque, en colaboración con el INADEM se creó *Jóvenes Emprendedores Prosperando*, para promover el emprendimiento entre los beneficiarios jóvenes de *Prospera*. Otro programa en proceso de desarrollo vinculará a beneficiarios de *Prospera* egresados de la educación media con oportunidades laborales en asociación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En mayo de 2013 el gobierno estableció la Comisión Nacional de Productividad (CNP), integrada por secretarías del gobierno federal, el CONACYT y representantes del sector privado, sindicatos e instituciones de educación. La CNP contribuyó al Programa de Productividad, que incluye la estrategia del gobierno para aumentar la productividad de manera inclusiva. Recientemente, la CNP identificó campos transversales de políticas públicas (como la capacitación laboral y la innovación en sectores específicos) en los que las acciones coordinadas se consideran decisivas para impulsar la productividad.

## Avances recientes en la lucha contra la informalidad

Además de las reformas del mercado laboral de 2012, el gobierno mexicano tiene otras iniciativas para hacer frente a la informalidad. El programa *Formalízate* busca estimular el empleo formal facilitando la participación de las empresas informales en la economía formal, mediante la flexibilización de las obligaciones de beneficios sociales, entre otras cosas. Por otra parte, las medidas incluidas en la reforma fiscal de 2013 han contribuido a promover la formalización de la fuerza laboral con un nuevo régimen de incorporación fiscal (RIF) que reduce los impuestos por un lapso de hasta diez años. El nuevo RIF para las pequeñas empresas, que entró en vigor en enero de 2014, sustituyó al anterior régimen de pequeños contribuyentes (Repecos). El RIF incluye considerables reducciones de las contribuciones personales, de seguridad social y de impuestos al valor agregado e indirectos durante la primera década de operación, para inducir a las empresas informales a formalizar su situación y empezar a pagar impuestos.

## Referencia

Kis, V., K. Hoeckel and P. Santiago (2012), *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Mexico 2009*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168688-en>.

## Indicadores clave: México

	México		ALC		OCDE			
	2004	2014	2004	2014	2004	2014		
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>								
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	1.9	3.3	4.8	3.4	4.6	5.8		
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	7.2	7.7	12.4	10.3	8.0	12.5		
Tasas de informalidad - adultos (30-64)	54.7	56.7	47.0	38.3				
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)	66.1	69.5	62.3	52.3				
	México			ALC (17)				
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Jóvenes (15-29)	10.3	15.5	48.8	25.4	15.1	12.4	39.4	33.1
	México		ALC		OCDE			
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014			
Estudiante	22.5	26.3	23.0	25.3	13.2			
Trabajador estudiante	6.4	8.1	11.3	11.2	35.5			
Trabajador	45.6	43.0	43.6	43.1	36.2			
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	25.5	22.6	22.2	20.3	15.1			
	México			ALC (17)				
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Estudiante	22.8	22.4	25.3	31.1	27.0	29.7	30.0	30.7
Trabajador estudiante	4.7	6.2	8.1	10.1	7.8	7.5	8.9	15.0
Trabajador formal	7.0	14.8	24.1	34.7	4.8	9.6	18.4	28.8
Trabajador informal	29.5	23.4	19.9	12.4	25.2	22.0	19.1	13.3
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	36.0	33.2	22.5	11.7	35.1	31.2	23.7	12.2
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>	México		ALC		OCDE			
Empleado	83.1		70.0		88.0			
Empleador	2.4		2.2		3.9			
Trabajador por cuenta propia	5.5		16.3		5.7			
Trabajador familiar no pago	9.1		11.2		24.0			
	México		ALC		OCDE			
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (15-29)	Adultos (30-64)		
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	29.1	29.2	36.3	39.3	62.1	63.2		
<b>Percepción de seguridad<sup>ii</sup> (%)</b>								
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área	50.0	49.4	47.0	46.0	70.9	71.3		
	México		ALC		OCDE			
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)			
Población con educación secundaria completa	45.8	31.9	55.4	38.6	76.0			
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	18.5	14.0	14.6	13.4	34.0			
	México (2012)		ALC (18)		OCDE (33)			
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>	16.6		14.5		26.1			
	México (2012)		ALC		OCDE (2014)			
Gasto público en programas de capacitación (% del PIB) <sup>c</sup>	0.04		0.12		0.15			
<b>Emprendimiento<sup>iv</sup> (%)</b>	México		ALC		OCDE			
Necesidad como motivación para el emprendimiento (proporción de 18-29 años en etapas tempranas de actividades emprendedoras)	17.3		26.2		16.0			
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>v</sup></b>	México		ALC		OCDE			
Complejidad de los procesos regulatorios	0.5		1.2		0.6			
Cargas administrativas sobre las "start-ups"	0.8		0.9		0.6			
Protección regulatoria a los incumbentes	0.9		0.6		0.4			
Total	2.2		2.7		1.7			

Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE; ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) Proporción de la población a la que iniciar una empresa le parece una necesidad (ninguna otra opción de trabajo) y no una oportunidad. promedio no ponderado de 10 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay. Promedio no ponderado de 26 países de la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza; v) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina y datos encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE; ii) cálculos de la OCDE basados en la Organización Gallup (2014), la base de datos Gallup World Monitor; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; (c) Banco Mundial LAC Social Protection Database (2015) y OECD/EC Labour Market Programme Database; iv) datos individuales de la red Global Entrepreneurship Monitor; v) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database.



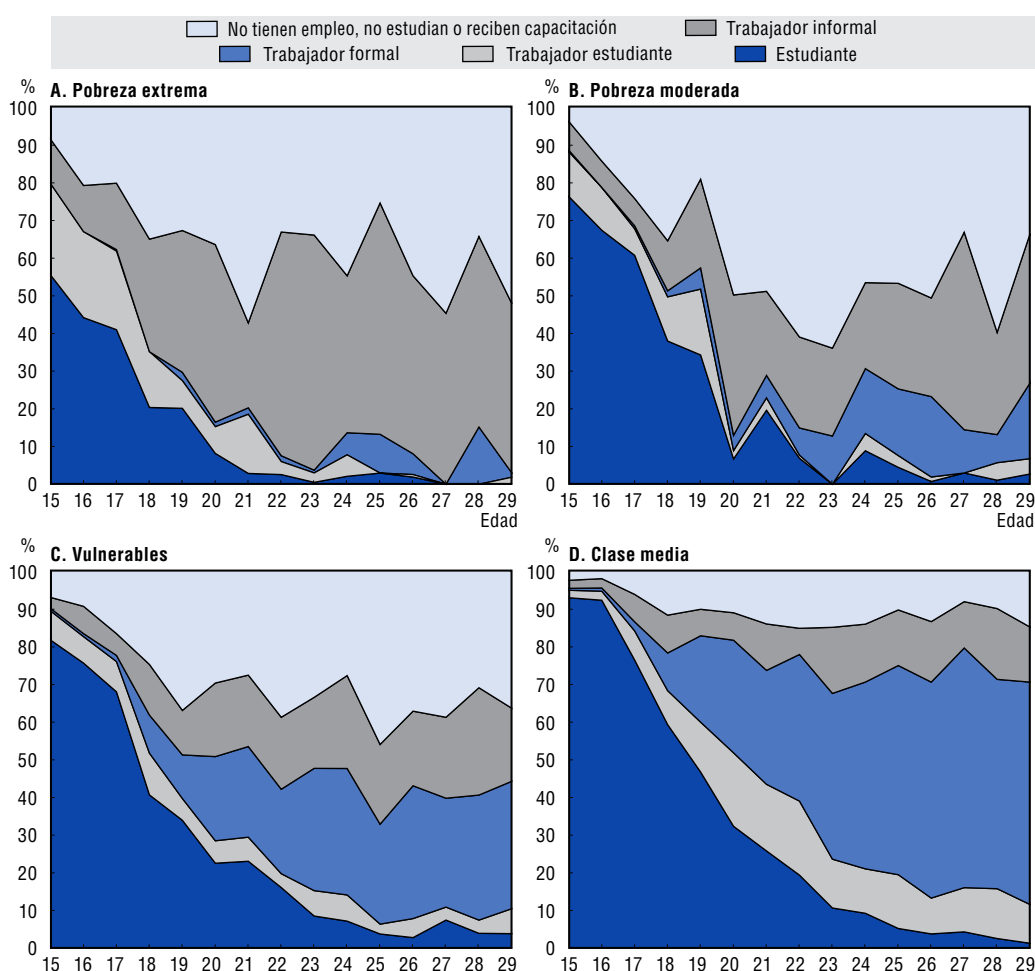
## Panamá

### Tendencias recientes

El crecimiento económico de Panamá durante la última década fue inclusivo y contribuyó a una considerable reducción de la pobreza y de la inequidad. Durante la década del 2004-2014, la pobreza y la pobreza extrema disminuyeron más de 10 puntos porcentuales, aunque aún más de un cuarto de la población total del país vive en la pobreza (29% en 2014). Asimismo, Panamá tiene una de las mayores poblaciones de clase media de la región. Esta época de fuerte crecimiento se reflejó también en el mercado laboral.

Según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés), el desempleo ha caído más de la mitad a partir de 2004, hasta llegar a 2.5% en 2014, inferior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (3.3%) y muy por debajo del de la OCDE (5.8%).

### Actividad de los jóvenes por año de edad en Panamá, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419869>

Pese a un avance considerable, persisten brechas en la inclusión social y laboral de los jóvenes en toda la región, y Panamá no es la excepción. Los jóvenes se beneficiaron del clima favorable del mercado laboral pero la tasa de desempleo de 9% entre los jóvenes supera en más del triple el índice de desempleo total en Panamá, aunque es inferior al promedio de ALC y al de la OCDE (10% y 12%, respectivamente).

Alrededor de 31% de los jóvenes panameños estudian y más de 49% trabajan, o estudian y trabajan. Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral. En Panamá, como ocurre con el promedio regional, alrededor de 20% de los jóvenes de entre 15 y 29 años no tienen empleo, no estudian, ni

reciben capacitación, en comparación con 15% en el conjunto de países miembros de la OCDE. El riesgo es especialmente alto para los jóvenes de hogares pobres extremos, pobres moderados y vulnerables, que tienen tasas mayores de jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben formación (32%, 33% y 27% respectivamente). Además, como en otros países de la región, existe una amplia brecha de género (alrededor de 15 puntos porcentuales) entre hombres y mujeres de este grupo.

Según la base de datos Gallup World Monitor, la proporción de jóvenes panameños que expresan confianza en la transparencia de los resultados electorales es menor que la de los adultos, pero mayor que el promedio de la región (48% frente al promedio de 36% en ALC). La percepción de seguridad entre los jóvenes es ligeramente mayor que entre los adultos y mayor que el promedio regional de la población joven (51% frente al promedio de 47% en ALC).

Los considerables avances de la última década han resultado primordialmente en un aumento en la finalización de la educación secundaria, por encima de la educación superior. En 2014, 60% de los jóvenes panameños (de 25 a 29 años de edad) terminaron la escuela secundaria (en comparación con el promedio de 55% en ALC), mientras que 14% completaron sus estudios superiores (ligeramente por debajo del promedio de 15% en ALC). La educación técnica y vocacional ha cobrado importancia en el país: 14% de los estudiantes de educación secundaria están matriculados en escuelas técnicas o vocacionales, lo que coincide con el promedio de ALC (14%), pero es menor que el de la OCDE (26%). Por otra parte, el país ofrece una gran variedad de posibilidades de capacitación laboral por medio del *Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano* (INADEH). El gasto en programas de capacitación laboral supera tanto al de la región como al de los países miembros de la OCDE (0.17% del PIB en 2014, frente a los promedios de 0.12% y 0.15% en ALC y la OCDE, respectivamente).

En cuanto al emprendimiento, la mayoría de los jóvenes panameños que ejercen el autoempleo son trabajadores independientes y no empleadores: 16% de ellos se consideran trabajadores por cuenta propia, mientras que menos de 1% se definen como emprendedores. Además, datos de la red mundial de investigadores de la iniciativa empresarial *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) muestran que en Panamá 32% de los emprendedores jóvenes (de 18 a 29 años) en la etapa inicial de su emprendimiento inician empresas por necesidad, superando al promedio regional (26%) y al de la OCDE (16%).

Los obstáculos a la actividad empresarial son menores en Panamá que el promedio de ALC. Los obstáculos más importantes a los que se enfrentan los emprendedores jóvenes son la complejidad de los procedimientos regulatorios y la protección de las empresas dominantes por la reglamentación.

## **Novedades de las políticas hacia los jóvenes**

Uno de los principales objetivos de la política laboral de Panamá es reducir el desempleo juvenil. Hay dos iniciativas principales dirigidas a esta población: el programa *Panamá Pro Joven* y el proyecto *Nuevas Oportunidades de Empleo para Jóvenes de Panamá*.

El Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá creó el programa *Pro Joven* en 2015 para promover la empleabilidad de los jóvenes mediante prácticas laborales. Los beneficiarios son jóvenes graduados que se encuentran en el último año de estudios técnicos y vocacionales. Las empresas participantes deben crear un plan de capacitación laboral que el ministerio evalúa y aprueba. Las empresas reciben un subsidio gubernamental por contratar a los graduandos, y deben contratar a 50% de ellos, por lo menos, una vez terminado el contrato de la práctica laboral. Se espera que durante su primer año de operación, 2015-2016, el programa cubra a 1 000 beneficiarios. En los siguientes ciclos el programa podrá expandirse para incluir a todos los jóvenes que obtengan grados técnicos o vocacionales cada año (actualmente unos 11 000). Por otra parte, el INADEH, la entidad pública encargada de la educación técnica y vocacional, está elaborando un programa de capacitación integral, pensado para instituir las competencias que necesita el sector productivo, con el objetivo de aumentar el número de candidatos a este programa.<sup>1</sup>

El proyecto *Nuevas Oportunidades de Empleo para Jóvenes de Panamá* es una iniciativa del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Su principal objetivo es ofrecer servicios de capacitación y inserción laboral a la población de bajos ingresos de entre 16 y 29 años de edad de las ciudades de Panamá, David, Penonomé y Colón.<sup>2</sup> El programa, creado en 2012, inició su fase de aplicación a mediados de 2015. Está financiado por el gobierno, el FOMIN, la *International Youth Foundation* (IYF) y el sector privado.<sup>3</sup> Se espera que a fines de 2016, 75 empresas ofrezcan programas de capacitación en el empleo y empleos y que 10 000 jóvenes tengan acceso a servicios de orientación y capacitación.<sup>4</sup>

## Indicadores clave: Panamá

	Panamá		ALC		OCDE			
	2004	2014	2004	2014	2004	2014		
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>								
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	5.4	2.5	4.8	3.4	4.6	5.8		
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	15.7	9.5	12.4	10.3	8.0	12.5		
Tasas de informalidad - adultos (30-64)			47.0	38.3				
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)			62.3	52.3				
	Panamá			ALC (17)				
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Jóvenes (15-29)	9.8	8.2	36.5	45.5	15.1	12.4	39.4	33.1
	Panamá		ALC		OCDE			
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014			
Estudiante	29.6	30.6	23.0	25.3	13.2			
Trabajador estudiante	8.4	9.7	11.3	11.2	35.5			
Trabajador	37.9	39.6	43.6	43.1	36.2			
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	24.1	20.1	22.2	20.3	15.1			
	Panamá			ALC (17)				
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Estudiante	19.7	33.4	32.1	31.9	27.0	29.7	30.0	30.7
Trabajador estudiante	11.3	7.1	6.3	11.8	7.8	7.5	8.9	15.0
Trabajador formal	2.4	6.4	18.5	34.4	4.8	9.6	18.4	28.8
Trabajador informal	34.5	19.6	15.5	11.1	25.2	22.0	19.1	13.3
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	32.0	33.5	27.5	10.8	35.1	31.2	23.7	12.2
	Panamá		ALC		OCDE			
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>								
Empleado	74.2		70.0		88.0			
Empleador	0.6		2.2		3.9			
Trabajador por cuenta propia	15.6		16.3		5.7			
Trabajador familiar no pago	9.6		11.2		24.0			
	Panamá		ALC		OCDE			
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (15-29)	Adultos (30-64)		
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	48.3	51.2	36.3	39.3	62.1	63.2		
	Panamá		ALC		OCDE			
<b>Percepción de seguridad<sup>ii</sup> (%)</b>								
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área	51.6	50.3	47.0	46.0	70.9	71.3		
	Panamá		ALC		OCDE			
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)			
Población con educación secundaria completa	59.9	50.1	55.4	38.6	76.0			
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	13.6	15.9	14.6	13.4	34.0			
	Panamá (2012)		ALC (18)		OCDE (33)			
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>	14.0		14.5		26.1			
	Panamá (2014)		ALC		OCDE (2014)			
Gasto público en programas de capacitación (% del PIB) <sup>c</sup>	0.17		0.12		0.15			
	Panamá		ALC		OCDE			
<b>Emprendimiento<sup>iv</sup> (%)</b>								
Necesidad como motivación para el emprendimiento (proporción de 18-29 años en etapas tempranas de actividades emprendedoras)	31.5		26.2		16.0			
	Panamá		ALC		OCDE			
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>v</sup></b>								
Complejidad de los procesos regulatorios	0.8		1.2		0.6			
Cargas administrativas sobre las "start-ups"	0.5		0.9		0.6			
Protección regulatoria a los incumbentes	0.6		0.6		0.4			
Total	1.8		2.7		1.7			

Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE; ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) Proporción de la población a la que iniciar una empresa le parece una necesidad (ninguna otra opción de trabajo) y no una oportunidad. promedio no ponderado de 10 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay. Promedio no ponderado de 26 países de la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza; v) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina y datos encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE; ii) cálculos de la OCDE basados en la Organización Gallup (2014), la base de datos *Gallup World Monitor*; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; (c) Banco Mundial LAC Social Protection Database (2015) y OECD/EC Labour Market Programme Database; iv) datos individuales de la red Global Entrepreneurship Monitor; v) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database.

## Notas

1. <https://www.thebusinessyear.com/panama-2015/the-necessary-talent/vip-interview>.
2. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2015-04-09/neo-entrenara-1-millon-de-jovenes.11125.html>.
3. Principalmente Arcos Dorados, Caterpillar, CEMEX, Microsoft y Walmart.
4. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40249929>.

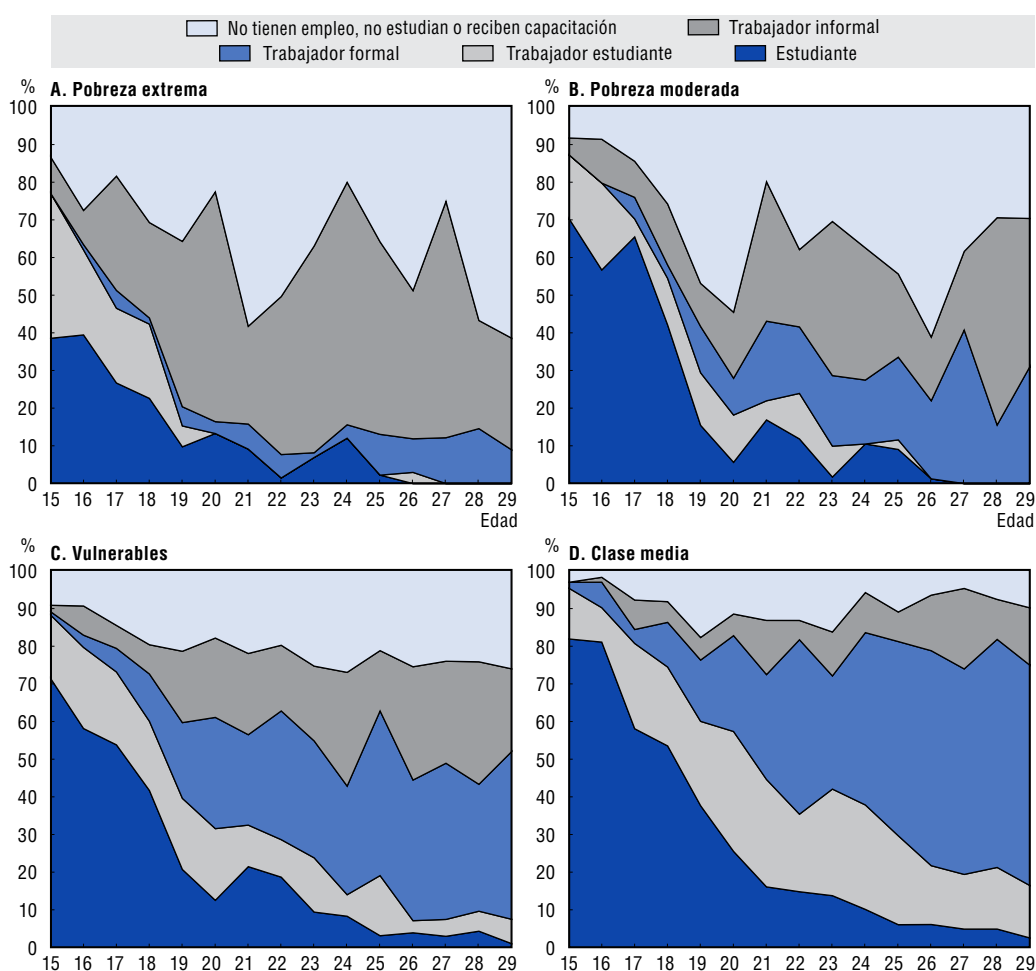
## Paraguay

### Tendencias recientes

Los resultados del mercado laboral de Paraguay han mejorado considerablemente en la última década. Según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés), el desempleo ha disminuido en los últimos años. La tasa de desempleo entre los adultos, ligeramente superior a 3% en 2014, coincide con el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y es muy inferior al de la OCDE. La informalidad – definida como el total de personas empleadas que no pagan contribuciones sociales – entre los adultos viene disminuyendo desde 2004, aunque se mantiene muy por encima (53% en 2014) del promedio de ALC (38%).

Los jóvenes se han beneficiado del clima favorable del mercado laboral. Sin embargo, la tasa de desempleo de casi 12% entre los jóvenes sigue siendo más de tres veces mayor que el índice de desempleo total de Paraguay (aunque coincide con el promedio de 10% en ALC). En 2014, alrededor de una cuarta parte de los jóvenes estudiaba y más de 56% trabajaba o estudiaba y trabajaba. Paraguay se mantiene entre los países de ALC con las menores tasas de jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación (alrededor del 17% de la población de entre 15 y 29 años de edad, frente al 20% en la región de ALC y 15% en el conjunto de países de la OCDE).

### Actividad de los jóvenes por año de edad en Paraguay, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419886>

Los jóvenes que no trabajan, no estudian, ni reciben capacitación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral. Este riesgo es especialmente alto entre los pobres y vulnerables, que tienen mayores tasas de jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación (casi 80% de este sector de la población). Estas tasas se disparan hasta 33% entre quienes viven en hogares en pobreza extrema y 28% en pobreza moderada. Como en otros países de la región, existe una gran brecha de género (alrededor de 17 puntos porcentuales) entre hombres y mujeres.

Paraguay es uno de los países de ALC con la mayor incidencia de jóvenes que desempeñan empleos informales. Casi 72% de los jóvenes que trabajan lo hacen de manera informal, lo que supera en unos 20 puntos porcentuales el promedio de 52% en ALC. Además, este porcentaje asciende a 99% y 94% entre los jóvenes que viven en hogares en pobreza extrema y moderada respectivamente (frente a 82% y 61% en hogares vulnerables y de clase media).

Los jóvenes en Paraguay confían menos en la transparencia de los resultados electorales que los adultos y que el promedio de la región (27% frente a 36% en ALC). La percepción de la seguridad de los jóvenes supera ligeramente la de los adultos, pero es menor que el porcentaje regional entre los jóvenes (41% en Paraguay frente a 47% en ALC), según la base de datos Gallup World Monitor.

El nivel de educación ha aumentado en Paraguay: el porcentaje de jóvenes (25-29 años) que terminaron la escuela secundaria en 2014 es mayor (60%) que el promedio de ALC (55%). El porcentaje de jóvenes de las mismas edades que completaron sus estudios superiores también supera el promedio de ALC (15%). Por otra parte, 15.6% de los estudiantes de educación secundaria están matriculados en escuelas técnicas o vocacionales, lo que excede el promedio en ALC (14.5%), pero está por debajo del de la OCDE (26%).

En cuanto al emprendimiento, la mayoría de los paraguayos que ejercen el autoempleo son trabajadores por cuenta propia y no empleadores: 15% de los jóvenes que trabajan se consideran trabajadores autónomos, mientras que solo 2% se definen como emprendedores.

Los obstáculos a la actividad empresarial son ligeramente menores en Paraguay que el promedio de ALC. La complejidad de los procedimientos regulatorios y las cargas administrativas para las nuevas empresas son las barreras más importantes que enfrentan los jóvenes emprendedores.

### **Novedades de las políticas paraguayas de educación técnica y vocacional**

Paraguay tiene cuatro tipos de educación técnica y vocacional: 1) la *Iniciación Profesional Agropecuaria*, que se dirige a los alumnos del tercer ciclo de la educación básica; 2) escuelas técnicas y programas de capacitación vocacional para estudiantes de educación media; 3) formación técnica para estudiantes de educación superior, y 4) programas de capacitación (vocacional) no formal que son parte de la formación y capacitación continua. Esta última capacitación es parte del *Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP)*, a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que busca promover y desarrollar la capacitación y las competencias laborales de los trabajadores. Los cursos que se ofrecen abarcan conocimientos en materia agrícola, industrial y de servicios. Por otra parte, el *Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)* también brinda varias opciones de capacitación y aprendizaje de competencias. Otros programas de capacitación laboral producto de alianzas público-privadas son *Nuevas Oportunidades de Empleo para Jóvenes (NEO)* y *Sape'a* ("abrir los ojos" en guaraní) *Habilidades, Empleo y Emprendimiento Juvenil*, que ofrece a los jóvenes posibilidades de capacitación profesional, aprendizaje de competencias, así como capacitación en el empleo e instalaciones para actividades de emprendimiento.

En 2013 se aprobó una ley para facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, y en 2015 se aplicó plenamente. Gracias al establecimiento de incentivos legales para que los empleadores contraten jóvenes, como subsidios para los trabajadores de entre 18 y 29 años, las empresas enfrentan menos costos al contratar trabajadores jóvenes. La ley es de especial utilidad para los jóvenes porque ellos necesitan adquirir experiencia de trabajo antes de incorporarse a una empresa. La ley también establece los términos para la capacitación en el empleo, los subsidios para los trabajadores, los contratos de capacitación en el empleo y los contratos de primer empleo (SNPP, 2015).

## Novedades de las políticas paraguayas de emprendimiento juvenil

La *Política de Empleo Juvenil* de Paraguay busca crear y aplicar iniciativas que permitan a los jóvenes seguir una trayectoria profesional digna. También se propone desarrollar programas que fomenten la cultura del emprendimiento en el país y así crear más y mejores empleos por medio de la iniciativa empresarial.

Desde 2013 la Secretaría Nacional de la Juventud de Paraguay, junto con otras instituciones como el Cuerpo de Paz y la Asociación de Jóvenes Empresarios, pusieron en marcha el programa *Paraguay Emprende*, dirigido a dar a los jóvenes herramientas para ayudarlos a iniciar negocios propios. Como primer paso, el programa lleva a cabo talleres regionales y nacionales para orientar y asesorar emprendedores de entre 18 y 30 años. Más adelante realiza un concurso en el que empresas seleccionadas compiten por el financiamiento que se otorga a los ganadores.

Además de este programa, los lineamientos de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI) trabajan para fomentar la iniciativa empresarial en Paraguay y se centran en la innovación y el emprendimiento sociales, así como en empresas tecnológicas y alianzas público-privadas.

### Referencia

SNPP (Servicio Nacional de Promoción Profesional) (2015), *Gobierno reglamenta ley para insertar jóvenes al mercado laboral*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <http://www.snpp.edu.py/noticias-snpp/569-gobierno-reglamenta-ley-para-insertar-j%C3%B3venes-al-mercado-laboral.html> (consultado el 24 de agosto de 2016).

## Indicadores clave: Paraguay

	Paraguay		ALC		OCDE			
	2004	2014	2004	2014	2004	2014		
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>								
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	4.6	3.4	4.8	3.4	4.6	5.8		
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	11.7	10.6	12.4	10.3	8.0	12.5		
Tasas de informalidad - adultos (30-64)	67.8	52.6	47.0	38.3				
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)	84.7	72.2	62.3	52.3				
	Paraguay			ALC (17)				
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Jóvenes (15-29)	8.0	9.3	41.8	41.0	15.1	12.4	39.4	33.1
	Paraguay		ALC		OCDE			
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014			
Estudiante	19.5	25.5	23.0	25.3	13.2			
Trabajador estudiante	14.0	16.8	11.3	11.2	35.5			
Trabajador	45.4	40.5	43.6	43.1	36.2			
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	21.1	17.2	22.2	20.3	15.1			
	Paraguay			ALC (17)				
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Estudiante	17.6	30.9	26.5	25.4	27.0	29.7	30.0	30.7
Trabajador estudiante	12.4	10.1	13.8	21.2	7.8	7.5	8.9	15.0
Trabajador formal	4.6	11.3	23.1	34.3	4.8	9.6	18.4	28.8
Trabajador informal	33.2	19.8	16.9	9.3	25.2	22.0	19.1	13.3
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	32.2	27.9	19.7	9.9	35.1	31.2	23.7	12.2
	Paraguay		ALC		OCDE			
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>	72.2		70.0		88.0			
Empleado								
Empleador	2.1		2.2		3.9			
Trabajador por cuenta propia	14.9		16.3		5.7			
Trabajador familiar no pago	10.8		11.2		24.0			
	Paraguay		ALC		OCDE			
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (15-29)	Adultos (30-64)		
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	27.4	29.4	36.3	39.3	62.1	63.2		
	Paraguay		ALC		OCDE			
<b>Percepción de seguridad<sup>iii</sup> (%)</b>	40.7	39.7	47.0	46.0	70.9	71.3		
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área								
	Paraguay		ALC		OCDE			
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)			
Población con educación secundaria completa	60.0	36.6	55.4	38.6	76.0			
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	17.3	12.5	14.6	13.4	34.0			
	Paraguay (2012)		ALC (18)		OCDE (33)			
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>		15.6		14.5	26.1			
	Paraguay		ALC		OCDE			
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>iv</sup></b>								
Complejidad de los procesos regulatorios		0.7		1.2	0.6			
Cargas administrativas sobre las "start-ups"		1.0		0.9	0.6			
Protección regulatoria a los incumbentes		0.5		0.6	0.4			
Total		2.2		2.7	1.7			



Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE; ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina y datos de las encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE; ii) cálculos de la OCDE basados en la Organización Gallup (2014), base de datos *Gallup World Monitor*; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; iv) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database.

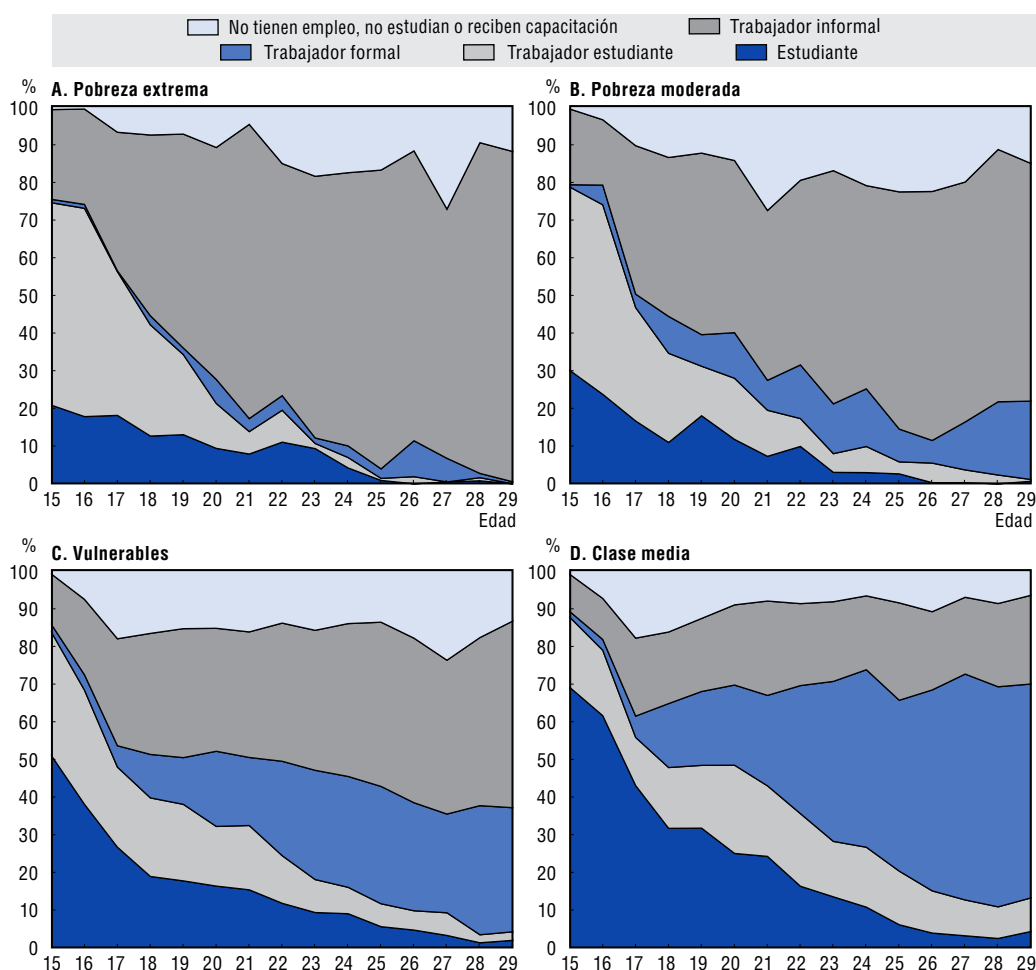
## Perú

### Tendencias recientes

Perú ha experimentado un crecimiento económico de manera sostenida durante los últimos 15 años, a excepción de una breve desaceleración en 2014, y los resultados del mercado laboral mejoraron considerablemente. El desempleo ha disminuido en los últimos años, llegando a 1.4% en 2014, según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés). La tasa de desempleo entre los adultos es una de las menores entre los países de América Latina y el Caribe (ALC) (el promedio regional es de 3.4%) y se mantiene muy por debajo del promedio de la OCDE. Asimismo, la informalidad – definida como el total de personas empleadas que no pagan contribuciones sociales – también ha disminuido desde 2004. Pese a estos aspectos favorables, el índice de trabajo informal se mantiene alto, 43% en 2014, ligeramente por encima del promedio de ALC (38%).

Los jóvenes se beneficiaron del clima favorable del mercado laboral, pero la tasa de desempleo entre ellos, de 6%, es más de tres veces mayor que entre los adultos, aunque se mantiene por debajo de los promedios de ALC y la OCDE (10% y 12%, respectivamente).

### Actividad de los jóvenes por año de edad en Perú, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419871>

Alrededor de 19% de los jóvenes peruanos estudian y más del 67% trabajan, o estudian y trabajan. Perú se mantiene entre los países de ALC con las menores tasas de jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación: 12% de la población de entre 15 y 29 años, en comparación con 20% en ALC y 15% en el conjunto de países miembros de la OCDE. Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral. Este riesgo es especialmente alto entre la proporción relativamente grande

de pobres y vulnerables que no tienen empleo, ni estudian, ni reciben capacitación (casi 70%). La brecha de género entre los jóvenes hombres y mujeres que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación es la menor (8%) de todos los países de ALC.

Pese a un avance considerable durante la última década, los jóvenes que trabajan de forma informal representan más del 65% de los trabajadores peruanos jóvenes, superando el promedio de 52% en ALC. El porcentaje asciende a 99% y 93% en el caso de los jóvenes procedentes de hogares en pobreza extrema y moderada, respectivamente (frente a 77% y 51% entre los jóvenes de hogares vulnerables y de clase media).

Según la base de datos Gallup World Monitor, los jóvenes peruanos confían ligeramente menos en la transparencia de los resultados electorales que los adultos (29% frente a 30%) y que el promedio de la región (36%). Sin embargo, los jóvenes peruanos se sienten más seguros (42%) que los adultos y que el promedio regional entre los jóvenes (47%).

Los considerables avances en educación han hecho de Perú uno de los países con mayor educación de la región. En 2014, el nivel de educación de los jóvenes fue más alto que el promedio de ALC: 76% de los jóvenes (de 25 a 29 años de edad) terminaron la escuela secundaria (frente al promedio de 55% en la región) y 28% completaron sus estudios superiores (frente al promedio de 15% en ALC). Perú tiene un activo sector de educación técnica y vocacional con muchos proveedores y programas (OECD, 2016). Aun así, muy pocos estudiantes de educación secundaria están matriculados en escuelas técnicas o vocacionales (1.4% frente a 14% en ALC y 26% en la OCDE). Además, el gasto público en programas de capacitación laboral es bajo (0.01% del producto interno bruto en 2014, frente a los promedios de 0.12% y 0.15% en ALC y la OCDE, respectivamente).

En términos de emprendimiento, la mayoría de los peruanos que ejercen el autoempleo son trabajadores por cuenta propia y no empleadores: 16% de los jóvenes que trabajan se consideran trabajadores por cuenta propia, mientras que solo 1% se definen como empresarios.

Los obstáculos a la iniciativa empresarial son menores en Perú que el promedio de ALC. Los obstáculos más importantes a los que se enfrentan los emprendedores jóvenes son la complejidad de los procedimientos regulatorios y las cargas administrativas para las nuevas empresas.

## **Programas y políticas de desarrollo de competencias y emprendimiento entre los jóvenes**

Entre los programas orientados al fomento de las competencias y a la inserción en el mercado laboral de los jóvenes a nivel nacional, se encuentra *Trabaja Perú*, en el que 30% de los beneficiarios tienen entre 18 y 29 años de edad. También existen plataformas para ayudar a los peruanos, en particular a los jóvenes, a encontrar empleo. Entre ellos están *Proyecta tu Futuro* y los múltiples centros de empleo distribuidos por el país; hay, de hecho, un esfuerzo nacional para estimular la inserción de los peruanos desempleados y económicamente inactivos en el sector del trabajo formal.

El principal programa destinado al desarrollo de competencias y la educación vocacional es *Jóvenes Productivos*. Este programa está respaldado por un conjunto de políticas para promover la contratación de los jóvenes; y está dirigido principalmente hacia jóvenes desfavorecidos, la mayoría de los cuales no terminaron la escuela secundaria y son vulnerables a la pobreza, la marginación o la criminalidad. El programa ha beneficiado a alrededor de 90 000 jóvenes con una tasa de inserción en el mercado laboral de 40%, y su esfera de influencia va en aumento en todo el país, principalmente en las zonas urbanas. El punto focal de *Jóvenes Productivos* es desarrollar las competencias técnicas que el sector productivo necesita. Cada vez se centra más en desarrollar un abanico más extenso de habilidades interpersonales para ayudar a los beneficiarios a agrandar su espectro de posibilidades laborales. El sistema ofrece diversos cursos en distintas instalaciones, diseñados en colaboración con el sector privado y a los cuales puede aplicar cualquier persona interesada; se propone ofrecer una gama amplia de opciones para motivar la participación de más personas. Se espera que los cursos, de unos tres meses de duración, influyan de manera decisiva en las posibilidades de empleo de los beneficiarios. En los próximos años, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo busca expandir su capacidad y el espectro de los programas, e incorporar más componentes de habilidades cognitivas e interpersonales.

En cuanto al emprendimiento, faltan programas nacionales pero existen algunas iniciativas a nivel regional, principalmente en Ayacucho y San Martín. También existen incentivos para contratar personas jóvenes y darles orientación en empresas privadas mediante prácticas laborales remuneradas.

## Indicadores clave: Perú

	Perú		ALC		OCDE			
	2004	2014	2004	2014	2004	2014		
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>								
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	3.1	1.4	4.8	3.4	4.6	5.8		
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	7.9	6.3	12.4	10.3	8.0	12.5		
Tasas de informalidad - adultos (30-64)	77.4	43.0	47.0	38.3				
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)	92.4	65.2	62.3	52.3				
	Perú			ALC (17)				
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Jóvenes (15-29)	7.3	9.7	42.6	40.4	15.1	12.4	39.4	33.1
	Perú		ALC		OCDE			
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014			
Estudiante	15.4	18.6	23.0	25.3	13.2			
Trabajador estudiante	13.6	16.9	11.3	11.2	35.5			
Trabajador	57.3	52.7	43.6	43.1	36.2			
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	13.8	11.8	22.2	20.3	15.1			
	Perú			ALC (17)				
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Estudiante	11.5	12.5	18.1	21.8	27.0	29.7	30.0	30.7
Trabajador estudiante	25.3	20.8	16.0	15.2	7.8	7.5	8.9	15.0
Trabajador formal	2.3	9.0	18.2	33.1	4.8	9.6	18.4	28.8
Trabajador informal	52.0	44.2	33.3	20.4	25.2	22.0	19.1	13.3
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	8.7	13.4	14.4	9.5	35.1	31.2	23.7	12.2
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>	Perú		ALC		OCDE			
Empleado	57.0		70.0		88.0			
Empleador	1.2		2.2		3.9			
Trabajador por cuenta propia	15.8		16.3		5.7			
Trabajador familiar no pago	26.0		11.2		24.0			
	Perú		ALC		OCDE			
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (15-29)	Adultos (30-64)		
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	28.9	30.2	36.3	39.3	62.1	63.2		
<b>Percepción de seguridad<sup>ii</sup> (%)</b>								
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área	42.0	45.2	47.0	46.0	70.9	71.3		
	Perú		ALC		OCDE			
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)			
Población con educación secundaria completa	76.1	54.9	55.4	38.6	76.0			
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	27.9	21.1	14.6	13.4	34.0			
	Perú (2014)		ALC (18)		OCDE (33)			
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>	1.4		14.5		26.1			
	Perú (2013)		ALC		OCDE (2014)			
Gasto público en programas de capacitación (% del PIB) <sup>c</sup>	0.01		0.12		0.15			
<b>Emprendimiento<sup>iv</sup> (%)</b>	Perú		ALC		OCDE			
Necesidad como motivación para el emprendimiento (proporción de 18-29 años en etapas tempranas de actividades emprendedoras)	23.1		26.2		16.0			
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>v</sup></b>	Perú		ALC		OCDE			
Complejidad de los procesos regulatorios	0.9		1.2		0.6			
Cargas administrativas sobre las "start-ups"	0.8		0.9		0.6			
Protección regulatoria a los incumbentes	0.4		0.6		0.4			
Total	2.1		2.7		1.7			

Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE; ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) Proporción de la población a la que iniciar una empresa le parece una necesidad (ninguna otra opción de trabajo) y no una oportunidad. promedio no ponderado de 10 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay. Promedio no ponderado de 26 países de la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza; v) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina y datos encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE; ii) cálculos de la OCDE basados en la Organización Gallup (2014), la base de datos Gallup World Monitor; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; (c) Banco Mundial LAC Social Protection Database (2015) y OECD/EC Labour Market Programme Database; iv) datos individuales de la red Global Entrepreneurship Monitor; v) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database.

## Referencia

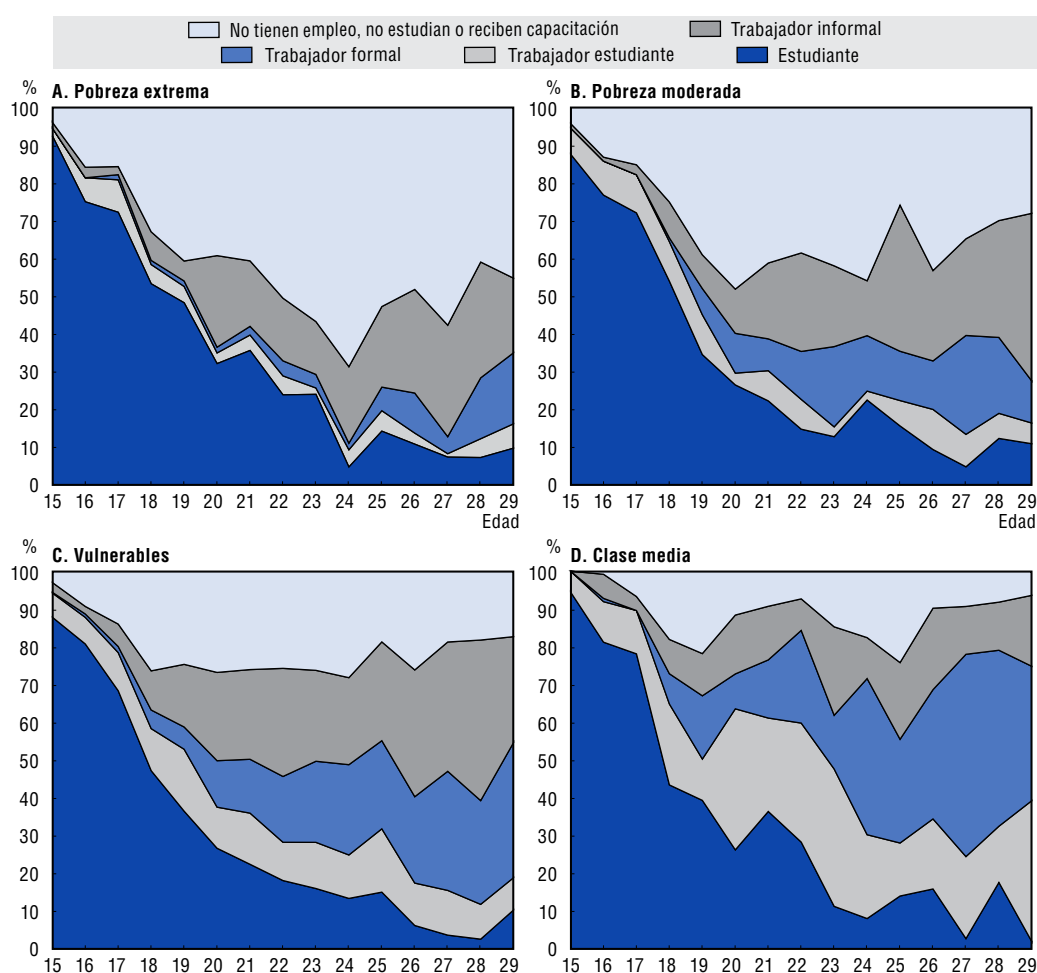
OECD (próxima publicación 2016), *A Skills beyond School Review of Peru*, OECD Publishing, París.

## República Dominicana

### Tendencias recientes

La República Dominicana ha experimentado un crecimiento económico fuerte y sostenido durante las dos últimas décadas que ha impactado positivamente al mercado laboral. El desempleo es bajo: 2.7% en 2014 según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) –la cifra asciende a 4.4% si se calcula con base en los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT). La República Dominicana es uno de los países de ALC con menores tasas de informalidad – definida como el total de personas empleadas que no pagan contribuciones sociales. Este grupo representa 22.5% de los trabajadores de entre 30 y 64 años, lo que resulta muy inferior al promedio de 38% en ALC.

### Actividad de los jóvenes por año de edad en la República Dominicana, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933419848>

Pese a un avance considerable, persisten brechas en la inclusión social y laboral de los jóvenes en toda la región, y la República Dominicana no es la excepción. Los jóvenes se beneficiaron del clima favorable del mercado laboral, sin embargo la tasa de desempleo juvenil fue de 9.5% en 2014 según SEDLAC (11.4% calculado con base en la ENFT y el Banco Central de la República Dominicana);

ligeramente menor que la de los promedios de ALC y la OCDE (10% y 12% respectivamente), pero más de tres veces superior a la tasa de desempleo total en el país.

Más de un tercio de los jóvenes dominicanos estudian y más de 42% trabajan o estudian y trabajan. Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral. Este riesgo es especialmente alto entre los pobres y vulnerables. Entre 2004 y 2014 el número de jóvenes de entre 15 y 29 años que no tenían empleo, no estudiaban, ni recibían capacitación disminuyó de 24% a 22%, a diferencia del 15% en el conjunto de países miembros de la OCDE. Los pobres y vulnerables representan casi 90% de este grupo.

La República Dominicana también tiene una alta incidencia de jóvenes con empleos informales: 41% de los jóvenes que trabajan lo hacen de forma informal, proporción que asciende a 66% y 52% entre los que proceden de hogares que viven en pobreza extrema y moderada, respectivamente (en comparación con 45% y 31% entre los pertenecientes a hogares vulnerables y de clase media).

Según una encuesta de Gallup Monitor, la proporción de jóvenes dominicanos que expresan confianza en la transparencia de los resultados electorales (33%) es menor que la de los adultos y que el promedio de la región (36%). La percepción de seguridad entre los jóvenes (41%) es ligeramente superior a la de los adultos, pero inferior al promedio regional entre los jóvenes (47%).

En cuanto al nivel de educación, la República Dominicana mantiene un rezago en relación con el promedio de la región: en 2014, 54% de los jóvenes (de 25 a 29 años de edad) terminaron la escuela secundaria (en comparación con el promedio de 55% en ALC) y 12% completaron sus estudios superiores (contra el promedio de 15% en ALC). Como otros países de la región, la República Dominicana enfrenta altas tasas de deserción escolar y un bajo índice de terminación de ciclos de enseñanza: 27% de los jóvenes (15-29 años) dejaron la escuela sin terminar la educación secundaria. Además, pocos estudiantes de educación secundaria están matriculados en escuelas técnicas o vocacionales (5% frente a 14% en ALC y 26% en la OCDE).

En cuanto al emprendimiento, la mayoría de los jóvenes dominicanos que ejercen el autoempleo son trabajadores por cuenta propia y no empleadores: 33% de los jóvenes que trabajan se definen como trabajadores por cuenta propia, mientras que solo el 1% se consideran emprendedores.

Los obstáculos a la actividad empresarial son casi tan grandes en la República Dominicana como el promedio de ALC. Los principales obstáculos a los que se enfrentan los emprendedores jóvenes son la complejidad de los procedimientos regulatorios y las cargas administrativas para las nuevas empresas.

## **Novedades de las políticas dominicanas hacia los jóvenes**

La República Dominicana concentra una gran proporción de personas en edad de trabajar, por lo que su población joven (15-29 años) representa aproximadamente 22% del total; esto explica por qué las políticas públicas orientadas a este segmento poblacional son de particular importancia.

La generación de un amplio proceso de desarrollo humano basado en el desarrollo social es una política pública importante para los jóvenes. Esta política se refleja en el proyecto *Mi Comunidad Joven*, encaminado a reducir la violencia juvenil, promover la integración de asociaciones de jóvenes, fomentar la inserción de los jóvenes en los procesos nacionales de educación y estimular las aptitudes de liderazgo, así como el estudio de los asuntos prioritarios como demografía, educación, salud, empleo y vivienda.

La consolidación de instituciones dirigidas a los jóvenes es otro elemento clave de las políticas públicas en la República Dominicana. El *Programa Nacional de Conformación de los Consejos de la Juventud* tiene por objeto fortalecer las políticas públicas en este ámbito a nivel local, mejorando la integración, la operación y las acciones del Ministerio de la Juventud mediante la creación e instalación de consejos juveniles en cada municipio, y fortaleciendo los consejos juveniles provinciales.

En 2009 la República Dominicana estableció el *Programa Juventud y Empleo* para fomentar la empleabilidad de los jóvenes de hogares de bajos ingresos y vulnerables. Ofrece una educación

técnica y vocacional teórica y práctica en las aulas combinada con capacitación en el empleo. Además de la experiencia de un primer empleo, el programa prepara a los jóvenes inculcándoles habilidades fundacionales y técnicas que pueden aplicar en un oficio de su elección.

La capacitación de las personas y el desarrollo de sus aptitudes para insertarse con éxito en el mercado laboral es otro elemento de las políticas públicas, que se centra principalmente en el emprendimiento y la innovación. Con este fin los principales proyectos considerados son el Programa de Desarrollo de Capacidades Emprendedoras, que incluye la Cátedra Universitaria de Emprendedurismo y Nuevas Ideas para el Desarrollo, y el Programa Nacional de Emprendedurismo.

Las políticas públicas destinadas a capacitar a los jóvenes para el empleo se han aplicado para mejorar las competencias profesionales de este sector de la población, así como su capacidad para acceder al mercado laboral. El Programa Nacional e Internacional de Becas ofrece la posibilidad de cursar estudios de grado, posgrado y otros, además de educación técnica y profesional. Este programa y el Plan Nacional de Alfabetización contribuyen a elevar los bajos niveles de educación y aumentar la especialización, así como a mejorar la calidad de vida de las personas.

Por último, el Plan Estratégico (2015-2019) del Ministerio de la Juventud establece lineamientos para llevar a cabo los elementos de políticas públicas descritos, y los diversos proyectos incluidos en ellos, mediante un diagnóstico actualizado de la situación social, económica y política de los jóvenes dominicanos.



## Indicadores clave: República Dominicana

	República Dominicana		ALC		OCDE			
	2004	2014	2004	2014	2004	2014		
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>								
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	2.9	2.7	4.8	3.4	4.6	5.8		
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	7.0	9.5	12.4	10.3	8.0	12.5		
Tasas de informalidad - adultos (30-64)		22.5	47.0	38.3				
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)		41.0	62.3	52.3				
	República Dominicana				ALC (17)			
	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>								
Jóvenes (15-29)	12.8	18.8	46.0	22.4	15.1	12.4	39.4	33.1
	República Dominicana		ALC		OCDE			
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014			
Estudiante	32.3	35.1	23.0	25.3	13.2			
Trabajador estudiante	14.1	12.0	11.3	11.2	35.5			
Trabajador	29.8	31.0	43.6	43.1	36.2			
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	23.7	21.9	22.2	20.3	15.1			
	República Dominicana				ALC (17)			
	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>								
Estudiante	44.1	37.4	33.9	31.7	27.0	29.7	30.0	30.7
Trabajador estudiante	4.5	7.4	11.0	21.9	7.8	7.5	8.9	15.0
Trabajador formal	3.6	9.3	14.6	22.1	4.8	9.6	18.4	28.8
Trabajador informal	12.9	16.2	20.0	12.8	25.2	22.0	19.1	13.3
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	34.8	29.7	20.5	11.5	35.1	31.2	23.7	12.2
	República Dominicana		ALC		OCDE			
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>	República Dominicana		ALC		OCDE			
Empleado	62.8		70.0		88.0			
Empleador	1.0		2.2		3.9			
Trabajador por cuenta propia	33.3		16.3		5.7			
Trabajador familiar no pago	2.9		11.2		24.0			
	República Dominicana		ALC		OCDE			
	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)		
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>								
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	33.1	37.1	36.3	39.3	62.1	63.2		
	República Dominicana		ALC		OCDE			
	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)		
<b>Percepción de seguridad<sup>iii</sup> (%)</b>								
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área	40.6	38.8	47.0	46.0	70.9	71.3		
	República Dominicana		ALC		OCDE			
	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)			
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>								
Población con educación secundaria completa	54.6	33.5	55.4	38.6	76.0			
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	11.8	13.5	14.6	13.4	34.0			
	República Dominicana		ALC		OCDE			
	República Dominicana (2014)		ALC (18)		OCDE (33)			
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>	4.8		14.5		26.1			
	República Dominicana		ALC		OCDE			
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>iv</sup></b>								
Complejidad de los procesos regulatorios	1.3		1.2		0.6			
Cargas administrativas sobre las "start-ups"	0.8		0.9		0.6			
Protección regulatoria a los incumbentes	0.5		0.6		0.4			
Total	2.6		2.7		1.7			

Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE; ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

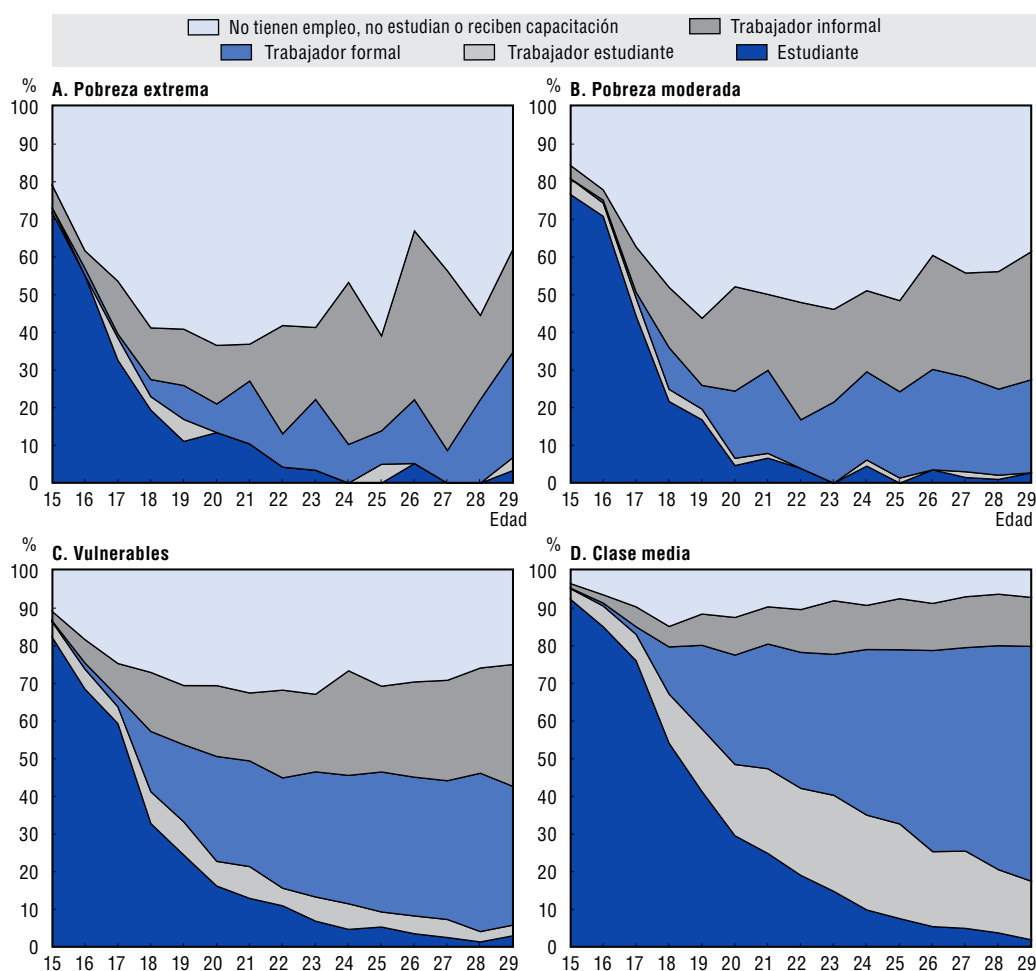
Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina y datos encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE; ii) cálculos de la OCDE basados en la Organización Gallup (2014), la base de datos Gallup World Monitor; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; iv) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database.

## Uruguay

### Tendencias recientes

El crecimiento económico de Uruguay durante la última década fue inclusivo y contribuyó a una considerable reducción de la pobreza y de la inequidad. Más de la mitad de la población de Uruguay es de clase media, lo que lo hace el país con el mayor porcentaje de habitantes viviendo en hogares de clase media de la región (68% en 2014). El crecimiento se reflejó también en el mercado laboral. El desempleo cayó casi a la mitad desde 2004, según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés), hasta llegar a 3.7% en 2014, lo que coincide con el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y está muy por debajo del de la OCDE. El índice relativamente bajo de informalidad—definida como el total de personas empleadas que no pagan contribuciones sociales—disminuyó a 9% entre los adultos en 2014, el menor de la región de ALC y muy inferior al promedio regional (38%).

### Actividad de los jóvenes por año de edad en Uruguay, 2014



Fuente: Tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial con datos de la SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
[StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933419895](http://dx.doi.org/10.1787/888933419895)

Los jóvenes también se beneficiaron del clima favorable del mercado laboral. Sin embargo, su tasa de desempleo, alrededor de 14%, es más de cuatro veces mayor que la tasa de desempleo total de Uruguay y supera tanto el promedio de ALC (10%) como el de la OCDE (12%). Cerca de 41% de los

jóvenes uruguayos estudian o estudian y trabajan y más de 41% trabajan. Uruguay sigue siendo uno de los países de ALC con las menores tasas de jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben formación: alrededor de 17% de los jóvenes de entre 15 y 29 años se encuentran en esta situación, a diferencia de 20% en la región de ALC y 15% en el conjunto de países miembros de la OCDE.

Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben formación, corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado del trabajo. Este riesgo es especialmente alto entre la proporción relativamente alta de pobres y vulnerables. Los pobres (en pobreza extrema y moderada) y vulnerables representan casi 70% de los jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación. Los índices de jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación ascienden a 47% entre quienes viven en pobreza extrema y a 40% en pobreza moderada. El fenómeno ocurre en otros países de la región pero en menor magnitud. Además, en este grupo existe una gran brecha de género (alrededor de 10 puntos porcentuales) entre hombres y mujeres.

Uruguay es también uno de los países de la región de ALC con menor incidencia de jóvenes que trabajan en la informalidad: 18% de los jóvenes que trabajan tienen un empleo informal, en comparación con el promedio de 52% en ALC.

Según la base de datos Gallup World Monitor, la proporción de jóvenes uruguayos que expresan confianza en la transparencia de los resultados electorales (72%) es menor que la de los adultos, pero considerablemente mayor que los promedios de la región (36%) y los países miembros de la OCDE (62%). Además, la percepción de seguridad de los jóvenes (51%) es mayor que la de los adultos y que el promedio regional entre los jóvenes (47%).

Pese a los considerables avances de la última década, el nivel de educación en Uruguay sigue siendo inferior al promedio regional: en 2014, la proporción de jóvenes (de 25 a 29 años de edad) que terminaron la escuela secundaria (40%) fue menor que el promedio de ALC (55%), al igual que la de quienes completaron sus estudios superiores (11.5%, frente al promedio de 14.6% en ALC). Las altas tasas de deserción escolar y los bajos índices de terminación de ciclos de enseñanza son retos primordiales de la educación en Uruguay: 46% de los jóvenes (15-29 años) dejaron la escuela sin terminar la educación secundaria. Reformas recientes han vinculado más la educación vocacional y técnica con la demanda de competencias de la economía y la han vuelto más atractiva para los estudiantes. Como resultado, 23% de los estudiantes de educación secundaria están matriculados en escuelas técnicas o vocacionales, lo que supera el promedio de ALC (14%) y se acerca al de la OCDE (26%).

En cuanto al emprendimiento, la mayoría de los jóvenes uruguayos que ejercen el autoempleo son trabajadores por cuenta propia y no empleadores: 12% de los jóvenes que trabajan se consideran trabajadores por cuenta propia, mientras que solo 1% se definen como emprendedores. Además, datos de la red mundial de investigadores de la iniciativa empresarial Global Entrepreneurship Monitor (GEM) muestran que en Uruguay 17% de los emprendedores jóvenes (de 18 a 29 años) en la etapa inicial de su emprendimiento inician empresas por necesidad, lo que se asemeja a la cifra de la OCDE (16%) y está por debajo del promedio regional (26%).

Los obstáculos a la actividad empresarial son ligeramente menores en Uruguay que el promedio de ALC. Entre ellos, la complejidad de los procedimientos de reglamentación y las cargas administrativas para las nuevas empresas resultan ser las barreras más importantes con las cuales los jóvenes emprendedores se enfrentan.

### **Novedades de las políticas uruguayas de educación y capacitación laboral**

En Uruguay, la educación secundaria está dividida entre los ciclos de enseñanza básico y superior. El Ciclo Básico Tecnológico se imparte a egresados de la escuela primaria, abarca todas las orientaciones y constituye una educación técnica y vocacional básica. El ciclo superior consta de carreras diversificadas y técnicas. Entre las instituciones públicas de educación técnica y profesional, la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) desempeña un papel central.

El Instituto Superior Tecnológico (ITS) se fundó en 2005 para organizar las actividades de la educación superior integrando docencia, investigación y extensión, y para capacitar técnicos en diversas áreas de producción y servicios. Otra institución es el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP), que tiene el objetivo de desarrollar las competencias y políticas de capacitación principalmente para el sector industrial, pero también para el agrícola y de servicios.

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) se creó en 2008 como alianza público-privada para aplicar políticas de educación técnica y profesional orientadas a mejorar las posibilidades de obtener un empleo digno, sobre todo para los grupos vulnerables. Un ejemplo es el programa *Projoven*, que busca conseguir empleo a jóvenes en dificultades y les ofrece una capacitación acorde a las necesidades y oportunidades en sectores productivos.

En 2012 la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ideó el programa *Yo estudio y trabajo* para fortalecer el nexo entre la educación y el mundo del trabajo. El programa ofrece experiencia de trabajo formal a jóvenes de entre 16 y 20 años que nunca la han tenido, para desarrollar sus competencias. La experiencia laboral formal es de 20 a 30 horas semanales con una duración de entre 9 y 12 meses (MTSS, 2015).

### **Novedades de las políticas de emprendimiento juvenil en Uruguay**

La Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), creada en 2009, ayudará a aplicar la política de emprendimiento en Uruguay al hacerse cargo de los distintos programas e instituciones que antes administraba la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) a través de su *Programa de Apoyo a Futuros Empresarios (PAFE)*.

Entre las iniciativas del PAFE está la *Red de Apoyo a Futuros Empresarios (RAFE)*, un sistema para asistir a los emprendedores durante todo el proceso de crear y consolidar su nueva empresa. Esta red tiene la finalidad de estimular una cultura de actividad empresarial y fomentar ideas para nuevos negocios. Con ese fin, la RAFE financia proyectos, promueve la conciencia y lleva a cabo talleres para desarrollar aptitudes de emprendimiento.

*Softlandings Uruguay*, un programa de la RAFE financiado por la ANII, tiene por objeto atraer a emprendedores de alto potencial de todo el mundo. El programa ofrece espacios de oficina para desarrollar nuevas empresas, financiamiento y apoyo en todos los trámites necesarios.

En 2014 se aprobó la Ley de Empleo Juvenil, uno de cuyos pilares es el emprendimiento de los jóvenes. El *Plan de Acción de Juventudes 2015-2025* del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) está destinado a vigilar el cumplimiento de esta ley. El instituto ha realizado varios talleres para apoyar a emprendedores jóvenes y promover la cultura del emprendimiento.

### **Referencia**

MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) (2015), *Programa “Yo estudio y trabajo” Bases y Condiciones Cuarta Edición* (2015), Unidad de Empleo Juvenil, Dirección Nacional de Empleo, [http://www.mtss.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4b721b02-0d48-45f2-98a8-1f69940f72cc&groupId=11515](http://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=4b721b02-0d48-45f2-98a8-1f69940f72cc&groupId=11515), (consultado el 24 de agosto de 2016).

## Indicadores clave: Uruguay

	Uruguay		ALC		OCDE			
	2004	2014	2004	2014	2004	2014		
<b>Tendencias en el mercado laboral<sup>i</sup> (%)</b>								
Tasas de desempleo - adultos (30-64)	8.0	3.7	4.8	3.4	4.6	5.8		
Tasas de desempleo - jóvenes (15-29)	25.5	14.4	12.4	10.3	8.0	12.5		
Tasas de informalidad - adultos (30-64)	21.0	8.9	47.0	38.3				
Tasas de informalidad - jóvenes (15-29)	41.5	18.1	62.3	52.3				
	Uruguay			ALC (17)				
<b>Jóvenes por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Jóvenes (15-29)	2.2	5.6	33.0	59.3	15.1	12.4	39.4	33.1
	Uruguay		ALC		OCDE			
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> (%)</b>	2004	2014	2004	2014	2014			
Estudiante	33.1	28.1	23.0	25.3	13.2			
Trabajador estudiante	10.6	13.0	11.3	11.2	35.5			
Trabajador	35.8	41.7	43.6	43.1	36.2			
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	20.5	17.2	22.2	20.3	15.1			
	Uruguay			ALC (17)				
<b>Tasas de actividad para jóvenes (15-29)<sup>i</sup> por estatus socioeconómico (%)</b>	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerables	Clase media
Estudiante	23.4	25.6	28.0	28.3	27.0	29.7	30.0	30.7
Trabajador estudiante	2.1	2.3	5.6	17.9	7.8	7.5	8.9	15.0
Trabajador formal	8.2	12.9	22.3	34.5	4.8	9.6	18.4	28.8
Trabajador informal	18.8	18.7	17.6	10.1	25.2	22.0	19.1	13.3
No tienen empleo, no estudian o reciben capacitación	47.5	40.5	26.5	9.3	35.1	31.2	23.7	12.2
<b>Distribución de jóvenes empleados<sup>i</sup> (%)</b>	Uruguay		ALC		OCDE			
Empleado	86.0		70.0		88.0			
Empleador	1.0		2.2		3.9			
Trabajador por cuenta propia	11.7		16.3		5.7			
Trabajador familiar no pago	1.3		11.2		24.0			
	Uruguay		ALC		OCDE			
<b>Confianza electoral<sup>ii</sup> (%)</b>	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (16-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (15-29)	Adultos (30-64)		
Proporción de la población que expresa confianza en la transparencia de los resultados electorales	71.9	82.4	36.3	39.3	62.1	63.2		
<b>Percepción de seguridad<sup>ii</sup> (%)</b>								
Proporción de la población que se siente segura en su ciudad o área	51.1	50.3	47.0	46.0	70.9	71.3		
	Uruguay		ALC		OCDE			
<b>Competencias<sup>iii</sup> (%)</b>	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Jóvenes (25-29)	Adultos (30-64)	Adultos (25-64)			
Población con educación secundaria completa	39.9	32.3	55.4	38.6	76.0			
Población con educación terciaria completa <sup>a</sup>	11.5	13.4	14.6	13.4	34.0			
	Uruguay (2013)		ALC (18)		OCDE (33)			
Estudiantes de secundaria involucrados en programas vocacionales <sup>b</sup>	23.4		14.5		26.1			
<b>Emprendimiento<sup>iv</sup> (%)</b>	Uruguay		ALC		OCDE			
Necesidad como motivación para el emprendimiento (proporción de 18-29 años en etapas tempranas de actividades emprendedoras)	17.2		26.2		16.0			
<b>Índice de barreras al emprendimiento<sup>v</sup></b>	Uruguay		ALC		OCDE			
Complejidad de los procesos regulatorios	1.2		1.2		0.6			
Cargas administrativas sobre las "start-ups"	0.6		0.9		0.6			
Protección regulatoria a los incumbentes	0.6		0.6		0.4			
Total	2.3		2.7		1.7			

Notas: i) Promedio ponderado de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio ponderado de 34 países miembros de la OCDE; ii) promedio no ponderado de 16 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio simple de 35 países miembros de la OCDE; iii) promedio no ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Promedio no ponderado de 34 países miembros de la OCDE; iv) Proporción de la población a la que iniciar una empresa le parece una necesidad (ninguna otra opción de trabajo) y no una oportunidad. promedio no ponderado de 10 países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay. Promedio no ponderado de 26 países de la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza; v) El índice de obstáculos a la iniciativa empresarial se compone de tres subíndices: 1) complejidad de los procedimientos de reglamentación: mide el sistema de licencias y permisos, tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; 2) cargas administrativas para las nuevas empresas: mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios; 3) protección regulatoria de las empresas dominantes: mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Filipinas, Kenia, Ruanda y Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor. Para saber más detalles véase la nota metodológica.

Fuentes: i) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina y datos encuestas de fuerza de trabajo (LFS) de la OCDE para la OCDE; ii) cálculos de la OCDE basados en la Organización Gallup (2014), la base de datos *Gallup World Monitor*; iii) (a) SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) para los países de América Latina, y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*; (b) UNESCO (2016) y Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de Argentina (2013) para los países de América Latina y OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators para la OCDE*; iv) datos individuales de la red Global Entrepreneurship Monitor; v) OECD-WBG Product Market Regulation Database para todos los países excepto Brasil, Chile, la India, México y Sudáfrica; OECD Product Market Regulation Database.

## Nota sobre la metodología

### Definiciones de los indicadores y las variables usadas

**Clasificación de los niveles socioeconómicos:** la clasificación usada en este informe se basa en la nomenclatura del Banco Mundial, la cual define a los jóvenes en “pobreza extrema” como aquellos cuyos hogares tienen un ingreso diario per cápita menor a 2.5 dólares estadounidenses; en “pobreza moderada”, los procedentes de hogares con un ingreso diario per cápita de entre 2.5 y 4 dólares; “vulnerables”, quienes viven en hogares con un ingreso diario per cápita de entre 4 y 10 dólares, y de “clase media”, aquellos cuyos hogares tienen un ingreso diario per cápita mayor a 10 dólares, pero menor a 50. Las líneas de pobreza y los ingresos se expresan en dólares estadounidenses de 2005 medidos con paridades de poder adquisitivo.

**Clasificación de los niveles de educación:** la nomenclatura empleada se basa en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED, por sus siglas en inglés) de la UNESCO. La ISCED, actualizada en 2011, es un instrumento de recopilación de estadísticas sobre los niveles de estudios que distingue seis niveles de educación, desde preescolar hasta educación superior. La clasificación de la educación media y superior sigue los criterios del cuadro a continuación.

Nivel	Nomenclatura
<b>Educación media</b>	
Educación media superior	ISCED 3
Tiene un mayor grado de especialización que la educación media baja, así como maestros más cualificados. Los estudiantes tienen 9 años de aprendizaje previo, hasta alcanzar, inclusive, la educación secundaria básica.	
<b>Educación superior</b>	
Educación superior tipo A	ISCED 5A
Amplias bases teóricas a fin de inculcar las aptitudes necesarias para incorporarse a programas de investigación avanzada y profesiones que exigen un alto grado de habilidades. Duración: 3 o 4 años.	

**Índice de obstáculos al emprendimiento:** está compuesto por tres subíndices: (i) complejidad de los procedimientos regulatorios, que mide el sistema de licencias y permisos tales como la comunicación y simplificación de las reglas y los procedimientos; (ii) cargas administrativas para las nuevas empresas, el cual mide las cargas con que se enfrentan las sociedades comerciales y las empresas de un solo dueño, y los obstáculos en los sectores de servicios, y (iii) protección regulatoria a las empresas dominantes, que mide los obstáculos legales para el acceso al mercado, las exenciones fiscales contra los monopolios y los obstáculos en los sectores de redes. Los tres indicadores se basan en el cuestionario de reglamentación del mercado de productos descargable en <http://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf>. El indicador refleja el estado de la legislación en 2014 en Uruguay; en 2015 en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, y en 2013 en los demás países. La escala, del 0 al 6, mide el grado de restrictividad de menor a mayor.





# Perspectivas económicas de América Latina 2016

## HACIA UNA NUEVA ASOCIACIÓN CON CHINA

La edición 2016 de *Perspectivas económicas de América Latina* explora los lazos cambiantes entre la región y China. A lo largo de la última década, China se ha posicionado como uno de sus socios comerciales más importantes. Esta relación está adquiriendo hoy una nueva dimensión, y ofrece a América Latina la oportunidad de construir una asociación mutuamente benéfica. En la medida en que China se transforme gradualmente de una economía basada en las exportaciones y la inversión hacia una basada en el consumo y los servicios, entre otros factores, América Latina tiene mucho que ganar participando más allá de un simple rol de proveedor de materias primas. Basados en el análisis de diferentes canales a través de los cuales el nuevo modelo de China impactará la región, incluyendo el comercio, el financiamiento y la estrategia de competencias, el informe identifica respuestas de política de largo plazo para contribuir a que América Latina fortalezca su asociación con China. El reporte destaca experiencias valiosas y mejores prácticas en estas áreas y propone estrategias para permitir a la región consolidar un crecimiento de largo plazo mientras asegura continuidad en su agenda social.

### Índice de materias

Capítulo 1: China y América Latina: Hacia una asociación por el desarrollo

Capítulo 2: Perspectivas macroeconómicas para América Latina

Capítulo 3: La *nueva normalidad china* y América Latina en el desplazamiento de la riqueza mundial

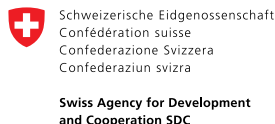
Capítulo 4: Comercio entre América Latina y China: Tendencias pasadas y oportunidades futuras

Capítulo 5: Tendencias y escenarios a futuro para una asociación América Latina-China

[www.latameconomy.org](http://www.latameconomy.org)

Consulte esta publicación en el sitio web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es>

Este trabajo está publicado en *OECD iLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) y no dude en contactarnos para más información.



éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISBN 978-92-64-24633-1  
41 2015 08 4 P 1  
CEPAL: REF. No. LC/G.2648  
CAF: REF. No. 513 9 789264 246331

