

# **EDUCACION, FORMACION PROFESIONAL Y EMPLEO PARA JOVENES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Por

**Humberto Henderson**

## **1. INTRODUCCION: EL MARCO LEGAL Y LA JUVENTUD**

Es indudable que los temas de la educación, el trabajo y la formación, resultan extremadamente importantes para la numerosa población joven de la mayoría de los países, en tanto instrumentos necesarios para lograr un adecuado desarrollo personal, ejercer la ciudadanía y alcanzar los proyectos de vida. La existencia de un abundante y valioso elenco de trabajos e investigaciones, hace innecesario ahondar en este tema, que sin lugar a dudas, constituye uno de los mayores problemas de preocupación de la heterogénea juventud latinoamericana.

Mucho se ha investigado sobre esta preocupación de los jóvenes, sin embargo, son más escasos los estudios acerca de los objetivos, principios, alcances y problemas que genera la legislación al respecto. A continuación, se propone uno de los innumerables análisis posibles acerca del estado actual de la normativa juvenil en el área de la educación, el trabajo y la formación.

Lo primero que puede observarse, es que lamentablemente la legislación sobre juventud de los países de América Latina y el Caribe, adolece de una gran dispersión y se caracteriza por ser fragmentaria y asistemática. Se ha dicho que en términos generales, las legislaciones nacionales no consideran al grupo juventud como un sector objetivo particular y son pocas las medidas legislativas especiales para ellos, salvo aquellas que están influenciadas por modelos deformantes de juventud.<sup>1</sup> La gran mayoría de las leyes que refieren a las conductas, derechos y obligaciones de los jóvenes, no tienen un enfoque estratégico y en general,

---

<sup>1</sup> **ANGULO, Mario**; Apuntes Introdutorios en torno a la legislación en materia de juventud y adolescencia en Latinoamérica. Ponencia presentada en el II Seminario sobre legislación en materia de juventud. Cartagena de Indias, 1996, p. 4.

obedecen a medidas de carácter urgente, de corto plazo; esto hace que los expertos se refieran a una *perspectiva legislativa "coyunturalista"*.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> **BERNALES, Enrique**; " Propuestas de relevamiento y sistematización de información en materia de legislación juvenil". Segundo Seminario Iberoamericano Sobre Legislación en Materia de Juventud. Cartagena de Indias, diciembre de 1996. Otros autores aseveran que no ha habido esfuerzos legislativos a objeto de impulsar y aprobar cuerpos de ley específicos respecto de la juventud. **JARAMILLO, Marcelo**; Elementos de discusión sobre los fundamentos para una legislación de los Derechos de los Jóvenes. Ponencia presentada en el II Seminario sobre legislación en materia de juventud. Cartagena de Indias, 1996, p. 7.

Por su parte, el Parlamento Latinoamericano ha advertido que lo que realmente existe en la región es un derecho para los “*menores*”, para quienes se encuentran dentro del rango de edad convencionalmente establecido en cada caso para efectos legales. La normativa regional más antigua, refiere a los jóvenes como excepción dentro de las normas generales, lo que hace que tampoco exista una clara delimitación legal entre adolescencia y juventud, más allá de las contadas normas particulares de algunos países. <sup>3</sup>

Si se analiza una muestra del compendio legislativo sobre formación y trabajo de algunos países de América Latina y el Caribe, puede constatarse que en este tema no existen definiciones claras y precisas que identifiquen y distingan al grupo joven y al adolescente, sin perjuicio de lo que al respecto puedan disponer las denominadas leyes de juventud. En general, las normas relativas al trabajo y formación, se refieren sin mayor rigurosidad terminológica a los jóvenes - en muy pocos casos a los adolescentes - <sup>4</sup> y sólo se limitan a establecer edades mínimas y/o máximas para recibir formación en los centros o instituciones educativas, para adquirir capacitación en el seno de las empresas o para suscribir contratos de aprendizaje, de formación u otros análogos.

Las edades juveniles establecidas en las normas, generalmente atienden a los procesos educativos y a las legislaciones laborales nacionales de los distintos países. En ese sentido, se han establecido edades máximas que alcanzan hasta los 29 años de edad, como el caso uruguayo y se establecen edades mínimas como los 13 años en el caso de Costa Rica o los 14 en las legislaciones de Colombia, República Dominicana o Perú. <sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> PELAEZ, Humberto; Secretaría Ejecutiva del Parlamento Latinoamericano. II Seminario Iberoamericano sobre Legislación en Materia de Juventud, Cartagena de Indias 1996.

<sup>4</sup> Es el caso de las legislaciones de Costa Rica y de Panamá que prevén modalidades contractuales especiales para los adolescentes.

<sup>5</sup> Del relevamiento que se pudo hacer de la legislación especial para jóvenes de algunos países latinoamericanos y del Caribe, se puede advertir que establecen **edades mínimas** los siguientes: Costa Rica 13 o 15 años, Colombia 14 años, República Dominicana 14 años, Panamá 14 años, Argentina 15 años, Perú 14 o 16 años, Uruguay 15 años y Paraguay 18 años. En cuanto a las **edades máximas**, que son las que más pueden interesar para advertir la categorización etárea de los jóvenes, y dependiendo de la modalidad contractual se puede indicar: Costa Rica 20 años, Panamá 20 años, Chile 21 años, República Dominicana 22

El concepto civil de mayoría de edad, que normalmente se adquiere a los 18 años, cede y por ende, se aplica con suma flexibilidad ante la normativa especial de edad mínima para formarse y hasta para incorporarse al mercado de trabajo. Más allá de lo que disponen los instrumentos internacionales acerca de la *edad mínima de admisión en el trabajo*, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos de los países, cuando las edades son inferiores a los 18 años y se pretende suscribir un contrato de naturaleza formativa, las leyes disponen la asistencia de los padres, tutores, curadores o responsables legales o judiciales, y a veces, también es obligatorio obtener el consentimiento de la autoridad gubernamental nacional encargada de los menores.

En ocasiones los trámites que los autorizan para otorgar contrato son extremadamente lentos y burocráticos, y lo que es peor aún, luego de incorporado el joven a la empresa, algunas legislaciones obstaculizan la libre disponibilidad del salario que perciben los jóvenes menores, en contra de lo que disponen los instrumentos internacionales vigentes.

## **2. LA SITUACION ACTUAL DE LA JUVENTUD EN MATERIA DE EDUCACION Y TRABAJO EN LATINOAMERICA**

Si bien en muchos países latinoamericanos se constata un medido crecimiento macroeconómico, lamentablemente los indicadores del desempleo siguen creciendo y las tasas de desocupación juvenil duplican las del desempleo adulto. A su vez, el deterioro de las clases medias de los países, seguidas de un deslizamiento poblacional a niveles de pobreza, abre aún más la brecha de la desigualdad social, racial y cultural y acrecienta el indomable sector informal con la inevitable la participación de un amplio sector de jóvenes en el mismo.

En los distintos foros internacionales, <sup>6</sup> se subraya las carencias en materia de educación y empleo que entre otros aspectos, se expresan en fuertes desigualdades de *acceso, calidad y adecuación institucional de los espacios educativos y de capacitación disponibles. Estas desigualdades se agudizan si se comparan a los jóvenes rurales y urbanos, las distinciones de clase, etnia y lugar de residencia, a lo que debe sumársele los desequilibrios entre sexos, todo lo cual revela la necesidad de proyectar medidas y respuestas legislativas especiales y diferenciadas en formación e inserción laboral.*

En el escenario latinoamericano persiste una oferta de capacitación prácticamente monopolizada por las instituciones nacionales de formación profesional con escasos recursos financieros y que muchas veces proponen programas desconectados del mundo laboral y de los requerimientos de las empresas. No obstante ello, se puede observar una cierta descentralización formativa con mayor injerencia de los Ministerios de Trabajo y de los distintos actores de las relaciones laborales.

La mayoría de los Ministerios de Trabajo de la región, contando con el apoyo de distintas entidades sociales y organizaciones privadas no gubernamentales, han emprendido políticas activas de formación y empleo dirigidas a los sectores más vulnerables, por la vía de los proyectos y programas especiales para jóvenes, en algunos casos con administración tripartita (Eje: SEFOR- CODEFAT en Brasil, DINA-E-JUNAE en Uruguay, etc). Se trata promover a los sectores socialmente más desfavorecidos como los jóvenes provenientes de hogares marginales o de bajos recursos, mujeres jóvenes, jóvenes rurales, mujeres jóvenes madres solteras, jóvenes desocupados, etc. Asimismo, algunos países llevan adelante proyectos que fomentan el espíritu de iniciativa empresarial que tienen algunos sectores de la juventud. Una breve reseña por algunos países, puede dar la pauta de lo dicho precedentemente.

---

<sup>6</sup> Puede verse en: "Propuesta de plan de acción sobre educación y empleo de los jóvenes", Juventud, Educación y Empleo, Editado por Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, CINTERFOR Oficina Internacional del Trabajo y Organización Iberoamericana de la Juventud, Montevideo, 1998, ps. 58 a 61.

El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) del Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay está desarrollando acciones formativas como en el **Sistema de Aprendizaje Dual**, destinado a la formación de jóvenes de 15 a 20 años, organizando acciones teóricas en el Centro de Formación y prácticas en las empresas. Cuenta además con el **Programa Adiestramiento Rural Básico (ARB)**, dirigido a los miembros de las unidades productivas familiares rurales y aprendizaje de mujeres rurales y jóvenes. En el Perú, el SENATI también lleva adelante un **Programa de Aprendizaje Dual**, para futuros técnicos operativos de la actividad industrial manufacturera, por la vía del contrato de aprendizaje para jóvenes de 14 a 24 años.

El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) dependiente de la Secretaría de Trabajo de República Dominicana, ha implementado el **Programa de Formación Dual**, dirigido a jóvenes de 14 a 22 años, de ambos sexos, que les permite aprender una carrera técnica con un conocimiento general en teoría y práctica, en estrecha relación con la empresa. A ello pueden sumarse distintos Programas de Formación Dual como los que llevan adelante el INA en Costa Rica, el INAFORP en Panamá o el INFOTEP de República Dominicana.

El Ministerio de Trabajo y Promoción social del Perú, está desarrollando el **Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJOVEN)**, dirigido a facilitar la inserción laboral de los jóvenes de escasos recursos económicos, por el que se les brinda capacitación y experiencia laboral.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina, por intermedio de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación, ha implementado el **Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de los Jóvenes (Proyecto Joven)**. El programa está financiado por el BID y el Tesoro Nacional y otorga capacitación laboral a un sector de jóvenes de entre 16 y 35 años y con dificultades educativas y sociales. Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba, cuenta con el **Programa de Movimiento de Aprendices**, como un sistema de formación dual dirigidos a jóvenes de 15 y 16 años, que por diversas razones no continúan estudiando en el sistema regular de educación y el **Programa de Adiestramiento Laboral** para los recién graduados de nivel superior y medio superior profesional que se vinculan por primera vez al empleo.

En Chile, el SENCE administra un conjunto de Programas Sociales que se financian a través del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), dentro de los cuales se encuentra el **Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes. Chile Joven**, por el que se brinda capacitación para el trabajo, formación y experiencia laboral, mientras que en Uruguay, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por intermedio de la Junta Nacional de Empleo conjuntamente con el Instituto Nacional de la Juventud, lleva adelante el **Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes (PROJOVEN)**, que brinda capacitación laboral a jóvenes de escasos ingresos de 17 a 24 años que no han podido culminar el segundo ciclo.

También conviene reseñar algunos Programas dirigidos a jóvenes con perfil empresarial, entre los que se podría indicar los siguientes:

El **Programa de Autoempleo y Microempresa (PRODAME)** llevado a cabo por El Ministerio de Trabajo y Promoción social del Perú, orientado a fomentar la generación de fuentes de trabajo a través de la constitución de pequeñas y micro empresas. El **Programa EMPRENDER**, del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social de Uruguay, que brinda capacitación, asistencia técnica y tutorías a jóvenes de bajos ingresos para que puedan crear su propia fuente de trabajo y que presenten propuestas de creación de emprendimientos por cuenta propia

A pesar de estas iniciativas recientes y de los nuevos marcos legislativos de algunos países, aún los resultados parecen insuficientes en cuanto al número de beneficiarios, lo que se analizará más adelante.

### **3. EL ESTADO ACTUAL DE LA LEGISLACION LATINOAMERICANA PARA JOVENES EN FORMACION Y EMPLEO**

Si bien se puede afirmar que desde hace varias décadas hay países que cuentan con algunas leyes relativas a la educación trabajo y formación, se puede constatar que en los últimos años se viene gestando una uniforme *laboralización* de la legislación relativa a esta temática.<sup>7</sup>

Existen varios países que tienen legislaciones –algunas bastante antiguas– que establecen contratos con carácter general, esto es, sin edad máxima y que pueden

---

<sup>7</sup> **BARBAGELATA, Héctor-Hugo**; Formación y Legislación del Trabajo. Ed. CINTERFOR/OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Montevideo, 1996.

aplicarse a los jóvenes y en los hechos, son los jóvenes quienes más los utilizan. Este puede ser el caso de países como Colombia, Paraguay y Cuba entre otros. Colombia cuenta con una Ley del año 1958, la N° 188 del 30 de diciembre de ese año, que regula el **contrato de aprendizaje** para mayores de 14 años, pero sin edad máxima, por lo que se aplica a todos los trabajadores y no sólo a los jóvenes; <sup>8</sup> también se pueden convenir *pasantías* sin efectos laborales y sin los aportes legales para estudiantes. <sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> La ley citada y el Decreto 2838 del 14/12/60 lo establecen como un contrato de trabajo con alternancia práctica y enseñanza metódica. El sistema está regulado con un régimen de cuotas que no puede exceder el 5% de la plantilla de acuerdo a las formas y condiciones que establezca el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

<sup>9</sup> Están dirigidas a las empresas que no están obligadas a contratar aprendices y a las pequeñas unidades de explotación rural. Puede verse Acuerdo del SENA N° 031 del 17/12/96.

Paraguay regula el *contrato de aprendizaje* en su Código del Trabajo para los mayores de 18 años, sin edad máxima, con un plazo de un año, con posibilidad de salario diferencial, protección social y una tímida cuotificación legal. Por su parte, Cuba cuenta con un régimen general de Capacitación Técnica <sup>10</sup> y un Sistema de Formación Vocacional y de Orientación Profesional para estudiantes. <sup>11</sup> El Código de Trabajo y la Resolución N° 51 del 12 de diciembre de 1988, prevén el *contrato de trabajo en condiciones de aprendizaje* con carácter general, mientras que la Resolución del Ministerio de Trabajo N° 5 del 1° de junio de 1993, regula el *Adiestramiento para recién Graduados* de nivel superior y medio superior profesional. <sup>12</sup>

Por su parte, Costa Rica tiene una normativa de varios años, pero que a diferencia de los anteriores, está dirigida a los jóvenes. En efecto, la Ley 4903 del 10 de octubre de 1975 consagró el *contrato de aprendizaje* para jóvenes que tengan entre 15 a 20 años para ingresar al aprendizaje impartido o aprobado por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). <sup>13</sup> Una particularidad a resaltar, es que la misma ley regula el *trabajo de los adolescentes* de entre 13 y 18 años los que pueden ser contratados como *trabajadores principiantes* en ocupaciones semicalificadas, mediando autorización previa del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. <sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Está regulado en el Decreto Ley 45 del 17 de julio de 1981 y está a cargo –entre otros- del Ministerio de Educación y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>11</sup> Previsto en el Decreto 63 del 4 de marzo de 1980 con carácter general.

<sup>12</sup> El Adiestramiento para Graduados es un complemento de la formación adquirida, en actividades prácticas relacionadas con su perfil profesional. El Programa de Adiestramiento dura dos años y los egresados están protegidos por la legislación laboral vigente.

<sup>13</sup> Es un contrato especial de trabajo a término (no menor a un año, ni superior a cuatro) que puede desarrollarse con Formación Alternada en los centros y empresa, o con Formación Práctica en Empresas, lo cual es regulado por el INA. Tiene un salario escalonado que sube del 50% al 75% y al 100% y se caracteriza por ser un régimen de cuotas, donde las empresas con más de veinte trabajadores que tengan ocupaciones objeto de aprendizaje deben incorporar aprendices en el equivalente al 5% de total de la plantilla en la forma y condiciones que disponga el INA. Está reglamentado por el Decreto 2497 TBS del 28/8/72. Importa destacar que el Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional, como subsistema educativo nacional, está regulado por el Decreto 15.135 TSS del 5 de enero de 1984.

<sup>14</sup> La ley prevé la contratación de adolescentes de 15 a 20 años para actividades calificadas que no sean objeto de contrato de aprendizaje.

En los últimos tres o cuatro años varios países de América Latina y el Caribe han legislado acerca de contratos especiales para jóvenes con el objetivo de articular la educación, la formación y el trabajo. Se propone una breve reseña de la reciente normativa en esta materia en algunos de esos países.

En el año 1995, República Dominicana reglamentó con mayor precisión el **contrato de aprendizaje** por la Resolución N° 20/95 del 19 de abril de 1995. Este contrato está dirigido a jóvenes de ambos sexos de entre 14 y 22 años con un plazo de seis a veinticuatro meses y cuyo salario dependerá de las horas efectivas de formación práctica efectuadas en la empresa.<sup>15</sup> Brasil, que cuenta con el histórico "Sistema S"<sup>16</sup> y que establece **contratos de aprendizaje** para el sector industrial, comercial, rural, transporte,<sup>17</sup> además de los **estagios**<sup>18</sup>, en el año 1996, sancionó la ley 9394 del 20 de diciembre de 1996 de Enseñanza Profesional y Técnica que articula con la enseñanza regular. Más recientemente, en el año 1997 se aprobó el Decreto 2208 del 17 de abril sobre Educación Profesional, que promueve la transición entre la escuela y el mundo del trabajo, establece capacitación para jóvenes en habilidades generales o específicas de acuerdo a los niveles *básico, técnico y tecnológico* y establece los certificados de calificación profesional.

En el año 1997, el Decreto Ley N° 4 del 7 de enero de 1997 reguló la **Formación Profesional Dual** de Panamá dirigida a jóvenes de 14 a 20 años por el término máximo de tres años, remuneración escalonada y con predominio en la empresa o en el centro formativo bajo la supervisión de INAFORP o los Centros Colaboradores habilitados.<sup>19</sup> En el mismo año, en Perú se dictó el D S N° 002-97-

---

<sup>15</sup> El contrato de aprendizajes puede ser con formación alternada o formación práctica en las empresas y es depositado en el INFOTEP para su evaluación técnica; luego es registrado en la Secretaría de Trabajo. Es importante destacar que además del aprendizaje, el Reglamento 1894 del 31/8/80 prevé a cargo del INFOTEP los *centros de formación multidisciplinarios* en todas las regiones con especialidades que satisfagan las distintas inclinaciones vocacionales de los jóvenes y los *cursos móviles* en cualquier lugar del país donde exista necesidad de formación, donde se capacitan jóvenes a efectos de incorporarlos a la vida productiva.

<sup>16</sup> Este sistema viene siendo cuestionado por su gestión monopartita, su carácter privado y porque sólo cubre un segmento extremadamente reducido de la población interesada; todo ello es sin perjuicio de las bondades del sistema formativo que es pacíficamente reconocido.

<sup>17</sup> Las normas principales son el Decreto-Ley 4481 del 16 de julio de 1942, y la Portaria Ministerial del 18 de diciembre de 1956.

<sup>18</sup> Están regulados por la Ley 6494 del 7 de diciembre de 1977, complementada con la reciente Ley 9394 del 20 de diciembre de 1996.

<sup>19</sup> La ley tiene la particularidad de referirse a aprendiz o *aprendiza*, lo que no es común en otros marcos jurídicos del Continente. El contrato cuenta con un programa de aprendizaje, con protección social y lo registra el INAFORP. Los aprendices no pueden exceder el 10% de la plantilla total de la empresa y los salarios son del 70% en el primer año, 80% en el segundo, y luego del 100% del salario correspondiente a la categoría.

TR el 24 de marzo, que establece una serie de contratos dirigidos a jóvenes con escasa protección social. La norma regula el **convenio de formación laboral juvenil** para jóvenes de 16 a 25 años que no hayan terminado estudios escolares, por un plazo máximo de 36 meses <sup>20</sup> y el **contrato de prácticas preprofesionales** para estudiantes y egresados de nivel superior donde se le brinda una orientación y capacitación técnica profesional acorde a sus estudios. <sup>21</sup> Asimismo, se regula el **contrato de aprendizaje** para el sector industrial, a través del SENATI y dirigido a jóvenes de 14 a 24 años.

---

<sup>20</sup> Por este convenio se proporcionan conocimientos teóricos y prácticos para que puedan incorporarse al mercado de trabajo. Las contrataciones no pueden exceder el 40% del total de trabajadores de la empresa y se inscribe en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social. La norma establece que no tiene carácter laboral, por lo que cuenta con poca protección social.

<sup>21</sup> Este contrato está dirigido a estudiantes y egresados sin que se disponga una edad máxima, no obstante lo cual, es usado preferentemente por jóvenes. El contrato se pone en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y de la institución en la cual se está formando el practicante. Al igual que el contrato anterior, no tiene carácter laboral y cuenta con poca protección social. En ambos contratos, las subvenciones económicas abonadas por las empresas, no conllevan aportes al Instituto Peruano de Seguridad Social.

También en el año 1997, Chile regula el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo mediante la Ley N° 19.518 del 14 de octubre de ese año<sup>22</sup>. Esta ley regula el **contrato de aprendizaje** para jóvenes menores de 21 años, fijando un plazo contractual máximo de 2 años, con un plan de formación o aprendizaje diseñado por la empresa o por los organismos técnicos de capacitación y con formación en la misma empresa y/o con enseñanza relacionada.<sup>23</sup> Por su parte, Argentina modificó su legislación relativa a la educación, trabajo y formación dirigida por imperio de la ley N° 24.195 del 29 de abril de 1993, conocida como la Ley Federal de Educación, que regula el sistema de *educación no formal*, y establece la creación de Centros Culturales para Jóvenes. En el año 1998, la Ley argentina de Reforma Laboral N° 25.103 del 22 de setiembre de ese año, derogó un elenco de contratos temporales y reguló los **contratos de aprendizaje y pasantías** para los jóvenes sin incentivos para las empresas. El primero para jóvenes de 15 a 28 años con semana laboral reducida y a término el segundo, también con plazo, para que los estudiantes puedan relacionar su formación con la práctica.<sup>24</sup>

Por último, Uruguay aprobó la ley 16.873 del 3 de octubre de 1997, que entró con vigencia efectiva con el Decreto 318/98 del 4 de noviembre de 1998.<sup>25</sup> Esta ley creó cuatro modalidades contractuales que buscan la formación y la inserción laboral de los jóvenes, a saber: el **contrato de práctica laboral para egresados**, dirigida a jóvenes de hasta 29 años que han culminado sus estudios y por un plazo de doce meses; **las becas de trabajo** para jóvenes de 15 a 24 años pertenecientes a sectores sociales de bajos ingresos, por un plazo de 9 meses; el **contrato de aprendizaje**, para jóvenes de hasta 29 años y por un plazo inferior a 24 meses, con la participación de una Institución de Formación Técnico Profesional, y finalmente, el **contrato de aprendizaje simple** para jóvenes de hasta 25 años, por el término de seis meses.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> La ley fue reglamentada con carácter general por el Decreto N° 98 del 31 de octubre de 1998, que entre otras cosas, complementa varias disposiciones atinentes al aprendizaje.

<sup>23</sup> El contrato cuenta con una muy importante bonificación tributaria a cargo del Fondo Nacional de Capacitación y que favorece a las empresas contratantes.

<sup>24</sup> Se ha observado por parte de las empresas, de los agentes ministeriales y de algunos sindicatos, que la ley tiene el defecto de no crear incentivos que promuevan la utilización de estos nuevos contratos, por lo que podría resultar un fracaso.

<sup>25</sup> Sobre esta ley puede verse en: **HENDERSON, Humberto**; Fomento de la Formación e Inserción Laboral de los Jóvenes. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1999.

<sup>26</sup> Todos los contratos son remunerados, cuentan con protección social salvo el seguro por desempleo, brindan capacitación laboral según el contrato, se inscriben en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otorgan exoneraciones de aportes previsionales para las empresas que los suscriban.

Finalmente, en el año 1999, Argentina aprueba la ley 25.165 del 15 de setiembre, reglamentada por el decreto 1200/99 del 22 de octubre, que regula la creación de pasantías educativas como extensión orgánica en el ámbito del Sistema Educativo Nacional, por lo que no tienen naturaleza laboral. Más recientemente, Uruguay aprobó la ley 17.230 de 7 de enero de 2000, que crea un sistema de pasantías laborales de naturaleza técnico pedagógica, para estudiantes pertenecientes al subsistema de educación técnico profesional.

Del suscito relevamiento legislativo pueden observarse aspectos comunes y diferenciales que motiva algunas reflexiones.

En primer lugar, parece que se viene gestando una clara tendencia continental de acercar el tema de la educación, trabajo y formación de los jóvenes al mundo laboral propiamente dicho. La mayoría de los esfuerzos gubernamentales parecen apuntar a promover cierta articulación entre la educación y las necesidades del mundo productivo, sea por la vía de leyes de corte educativo o como en la mayoría de los casos, de corte laboral.

En segundo lugar, se observa que en general la técnica legislativa consiste en la regulación de un contrato a término, generalmente aprendizaje con carácter alterno o dual, que revisten la naturaleza jurídica laboral.<sup>27</sup> No existe uniformidad en cuanto a las edades máximas de los contratos, lo que podría explicarse por las diferencias socioeconómicas de cada país.

No es común que en esta temática, el legislador latinoamericano consagre disposiciones especiales para las jóvenes trabajadoras.

#### **4. LOS PROBLEMAS OCASIONADOS POR LAS CARENCIAS LEGISLATIVAS**

En la región, persisten muchos problemas como la falta de transición eficaz entre el sistema educativo regular y el empleo, el rápido envejecimiento de los curriculum, de las técnicas de producción y tecnológicas en uso, la ausencia de educación para

---

<sup>27</sup> Estos contratos de aprendizaje revelan algunas particularidades comunes con elementales excepciones acordes a la idiosincracia de cada país; algunas de las notas comunes serían las siguientes: a) la fijación de un plazo que no excede de 24 meses y períodos de prueba; b) establecimiento de edades mínimas y máximas; c) no se hacen distinciones expresas por sexos; d) se imponen obligaciones mínimas para ambas partes; e) se establece un contrato modelo o al menos cláusulas obligatorias; f) conllevan cierta protección social; g) se establecen salarios diferenciales; h) se incluyen nuevas causales de rescisión contractual; i) se fijan indemnizaciones especiales de rescisión; j) se obliga la extensión de certificados y k) se establece la obligatoriedad del registro.

el trabajo o no formal, la poca diversificación en cuanto a las salidas del sistema escolar y la ausencia de una educación acreditable en el mercado laboral. A ello debe agregársele el problema del empleo y que muchos jóvenes sólo pueden conseguir empleos de baja calidad, mal remunerados y altamente peligrosos. La situación es particularmente grave entre los jóvenes en situación de pobreza, las mujeres jóvenes, jóvenes rurales e indígenas.

Uno de los problemas que aún subsisten en las legislaciones latinoamericanas es la indefinición acerca del concepto de adolescentes y jóvenes, lo que demuestra que en realidad son pocas las acciones legislativas particulares que se adoptan para o en favor de ellos.

Más allá de los valiosos esfuerzos por parte de los organismos gubernamentales, son muy pocos los Programas especiales para jóvenes que cuentan con un marco legal o reglamentario específico, que regule la supervisión, coordinación, contralor y hasta su financiación proveniente de los presupuestos nacionales, tributos o de la cooperación internacional.

La ausencia de un marco jurídico expreso dificulta la coordinación entre los distintos organismos o instituciones pública que muchas veces duplican innecesariamente tiempos, recursos humanos y materiales, e impide una operativa dinámica de las unidades ejecutoras de estos Programas, como son –en la mayoría de los casos– las organizaciones no gubernamentales.

Muchos de estos Programas, están dirigidos a grupos juveniles con dificultades de inserción sociolaboral, y aunque están movidos por buenas intenciones, adolecen del defecto de que no pueden alcanzar a un segmento importante de la población joven. En general, la formación que proporcionan es preferentemente del sector terciario, mientras que la formación operativa se apoya en programas curriculares que envejecen rápidamente, sin una dinámica de adaptación a la demanda de las empresas y sin una estrategia de encadenamiento formativo. A ello debería agregársele que la mayoría de los Programas son de corta duración y tienen presupuestos muy ajustados, lo que incide negativamente en la calidad de la capacitación que se proporciona y los convierte en programas de *colocación* en

empleos con baja exigencia de calificaciones, salarios reducidos y poca protección social.<sup>28</sup>

La ausencia de una legislación marco o especial de los Programas que consagre estímulos laborales, previsionales, créditos fiscales o subvenciones atractivas para quienes utilicen los Programas, hace que la mayoría de las empresas pierdan el interés en ellos. Indudablemente, la ausencia de publicidad e información masiva acerca de la existencia y ventajas de los Programas, es otro de los mayores obstáculos, a lo que podría agregarse la falta de un involucramiento claro de la mayoría de los sindicatos.

En cuanto a la legislación sobre trabajo y formación, se advierte que al igual que los programas es poco difundida, a lo que se le agrega que muchas empresas cuestionan el sistema de la cuotificación obligatoria.

Uno de los mayores obstáculos derivados de la normativa para jóvenes, es que algunas leyes que consagran la modalidad de aprendizaje o de formación dual, no los promueven con incentivos tanto a favor de los empresarios como para los jóvenes. No parece ser discutible que, en momentos donde las oportunidades de empleo son exiguas, para que los jóvenes sin experiencia puedan tener una oportunidad, se requiera de leyes que de algún modo incentiven su contratación.

Si bien la mayoría de los contratos enunciados otorgan a los jóvenes cierta protección social, en algunos países la protección se reduce al máximo sometiendo a riesgos inadmisibles a los jóvenes contratados.

## **5. ALGUNAS ALTERNATIVAS COMUNES PARA LA LEGISLACION LATINOAMERICANA**

Sería muy importante que el legislador latinoamericano estableciera con mayor claridad la normativa que le es aplicable a los jóvenes y/o a los adolescentes, sea en cuanto a sus derechos, como a sus obligaciones.

---

<sup>28</sup> Sobre este punto puede consultarse en: Documento de CINTERFOR "Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional" . Juventud, Educación y Empleo. Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Oficina Internacional del Trabajo –CINTERFOR, Organización Iberoamericana de la Juventud, Montevideo, 1998, ps. 135 a 158.

Parece extremadamente útil establecer una legislación marco que elimine la duplicidad institucional de Proyectos, Programas y que regule adecuadamente las competencias que se asignen a los organismos públicos encargados de promover las políticas o acciones a favor de los jóvenes, y en especial, en todo lo relativo a la educación, formación y trabajo. Este marco jurídico podría favorecer una mejor coordinación entre las autoridades públicas encargadas de llevar adelante estas políticas y los organismos o entidades juveniles.

Con la eliminación de la duplicidad institucional, se puede proyectar una asignación de recursos más racional, así como reducir los gastos públicos excedentes, lo que invariablemente va a incidir en la implementación y diversificación de los programas y en el mejoramiento de la capacitación ofrecida. Un marco jurídico adecuado, debería regular expresamente las competencias asignadas a las autoridades nacionales, departamentales o municipales, así como coordinaciones y descentralizaciones en materia de educación y trabajo.

El marco jurídico que se le otorgue a los Proyectos y Programas debe estar acompañado de verdaderos incentivos para que las empresas intervengan en ellos, incorporando jóvenes bajo la modalidad de aprendizaje o formación dual y además debería hacer obligatoria su difusión a nivel nacional a cargo de los organismos públicos que los lleven adelante.

Sería extremadamente importante que, más allá de las disposiciones que regulen Proyectos y Programas, la legislación de formación e inserción laboral de jóvenes, contenga un elenco de estímulos para las empresas, a efectos de que éstas puedan compensar los costos de capacitación que aparejan estos contratos. En ese sentido las alternativas pueden ser muchas y variadas, para lo cual basta con observar las distintas alternativas que han instituido las legislaciones regionales, que van desde el régimen de franquicias tributarias chileno,<sup>29</sup> pasando por el sistema de deducciones colombiano<sup>30</sup> y hasta el régimen de exoneración de aportes de la ley

---

<sup>29</sup> Chile cuenta con el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y financiado por el presupuesto de la Nación. Este Fondo permite e financiamiento directo de los gastos de capacitación de las empresas. Las empresas pueden descontar del monto a pagar por sus impuestos a la renta, el dinero invertido en procesos de capacitación. Por ejemplo, en el caso de los aprendices se concede una bonificación de un 40% del ingreso del aprendiz. Actualmente, el régimen está regulado por la Ley 19.518 del 14 de octubre de 1997.

<sup>30</sup> El Régimen especial está regulado por la Ley 115 del 8 de febrero de 1994 conocida como Ley General de Educación y la Ley 361 del 7 de febrero de 1997. Las empresas que contraten un aprendiz adicional a los previstos legalmente, pueden reducir de las rentas globales hasta el 130% de gastos sus salarios y demás prestaciones sociales. A su vez, las empresas que contraten trabajadores con *capacidades diferentes*, tienen

uruguay. <sup>31</sup> Sería muy favorable que la normativa consagre una serie de estímulos para los jóvenes que se incorporen a los procesos de aprendizaje y/o capacitación. A ese respecto parece muy interesante el sistema de becas de Costa Rica. <sup>32</sup>

---

varios beneficios como: ciertas preferencias en cuanto se presenten a licitaciones, prelación en créditos o subvenciones, deducción de la renta del 200% del valor de salario, etc.

<sup>31</sup> La ley 16.873 del 3 de octubre de 1997 dispone que las empresas que contraten jóvenes por el marco legal, estarán exoneradas de los aportes patronales con destino al régimen jubilatorio y de aportes patronales con destino al régimen social por enfermedad y complementos.

<sup>32</sup> Si bien muchos países cuentan con algún sistema de beneficios y estímulos para que los jóvenes de capaciten, el marco jurídico de Costa Rica parece ser no sólo el más detallado, sino también el más beneficioso. Así pues, se establecen *becas* para estudiantes del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) que cubren entre otras cosas, el alojamiento, el transporte, la alimentación, gastos individuales, compensaciones salariales, etc.

La legislación tendrá que establecer expresamente los instrumentos que acrediten la capacitación laboral adquirida por los jóvenes, estableciendo obligaciones precisas a cargo de las instituciones formativas o los empresarios. Estas constancias o certificados no sólo serán indispensables para acreditar competencias, sino que serán necesarios para saltar la barrera de la primera experiencia laboral. También en este tema es muy rica la variedad en la legislación comparada.<sup>33</sup>

A efectos de impedir que los jóvenes se incorporen a un empleo mediando un contrato precario sin garantías sociales ni cobertura de seguridad social, debería promoverse una legislación que respete los mínimos de protección social consignados en las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo<sup>34</sup> tales como **la No. 45 sobre Desempleo de los Menores, la No. 136 sobre Programas Especiales de empleo y formación para jóvenes con miras al desarrollo, y la Recomendación No. 169 relativa a Políticas de Empleo (con un capítulo para jóvenes), sin perjuicio de otros instrumentos generales.**<sup>35</sup> Asimismo, sería de extrema importancia que las legislaciones nacionales atendieran las **líneas de acción propuestas por el Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL) en lo relativo al tema empleo y capacitación para el empleo.**<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Las legislaciones de América Latina y el Caribe son muy variadas desde las denominaciones tales como Certificados de Aptitud Profesional en Colombia, Costa Rica o Panamá, Carta Oficio de Aprendiz en Brasil, la Constancia de Habilidades Laborales de México, y las constancias y Certificados de capacitación de Argentina, República Dominicana, Paraguay o Uruguay. Algunas disponen la obligación a las empresas o las instituciones de formación profesional y obligan el registro o la validación de los Ministerios de Trabajo o Educación. Sobre el marco legal al que se hace referencia pueden consultarse en el CD-Rom "Normativa y entrevistas sobre formación profesional de algunos países latinoamericanos y del Caribe". Cinternet/Cinterfor/OIT, bajo la responsabilidad del autor de este trabajo, o en su caso en la página de internet: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

<sup>34</sup> Sobre la adaptación entre la ley y las recomendaciones de la OIT puede verse: **HENDERSON, Humberto**; "La promoción del empleo juvenil en las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo: análisis y propuestas", en revista Derecho Laboral, T. XXXVIII, N° 178, Montevideo 1997, ps. 358 a 370.

<sup>35</sup> Asimismo, son importantes otras Recomendaciones, que aunque son de carácter general se aplican con preferencia a los jóvenes, ellas son: las Recomendaciones No. 57 y 117 sobre *Formación Profesional*, la Recomendación No. 150 sobre *Orientación Profesional y Formación Profesional en el desarrollo de los recursos humanos* y la Recomendación No. 60 sobre *Aprendizaje*.

<sup>36</sup> **El Marco de Referencia del PRADJAL fue aprobado por unanimidad en la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud reunida en Punta del Este, Uruguay, en abril de 1994. En cuanto al tema que se está analizando debe resaltarse que una de las líneas de acción del PRADJAL consiste en "Adecuar la legislación relativa al empleo de jóvenes y asegurar que se cumpla, protegiéndolos contra discriminaciones y explotaciones laborales en lo relativo a remuneraciones, horarios, riesgos y seguridad social".**

Otra de las líneas de acción del PRADJAL consiste en "crear metodologías de capacitación que consideren *prácticas laborales* y estadías de jóvenes en situaciones reales de empleo, haciendo un aprendizaje más práctico y empleando los recursos educativos de las empresas". También propone "favorecer la capacitación y el entrenamiento sistemático de los jóvenes en sus empleos, incentivando una cultura de la capacitación en la empresa, particularmente en la pequeña y mediana empresa, que posibilite su perfeccionamiento"; "propiciar modalidades de capacitación relacionadas con las empresas, involucrando, tanto financiera como pedagógicamente, al sector empleador en la realización de estas acciones"

En materia de empleo y capacitación, las líneas de acción son las siguientes:

- Favorecer la contratación de jóvenes por parte de las empresas, implementando sistemas de incentivos para la incorporación de aprendices y de jóvenes sin experiencia laboral previa.
- Crear o ampliar las oportunidades de capacitación laboral inicial para jóvenes, realizando programas que les permitan contar con conocimientos, habilidades y experiencia reconocidos en el mercado de trabajo.

---

- Mejorar la educación para el trabajo ofrecida en el sistema escolar posibilitando que los jóvenes cuenten con más competencias para obtener empleos, así como para regular adecuadamente sus expectativas ocupacionales.

- Valorizar socialmente los oficios técnicos como vía de formación para el trabajo.

- Ampliar y diversificar la información sobre el mercado de trabajo disponible para los jóvenes y las posibilidades de intermediación con los empleadores.

- Fomentar la creación de formas de autoempleo entre los jóvenes, dotándolos de apoyo crediticio y de asesoría técnica para el desarrollo de sus propias iniciativas, y favoreciendo su acceso al crédito formal. v. MARCO DE REFERENCIA. PROGRAMA REGIONAL DE ACCIONES PARA EL DESARROLLO DE LA JUVENTUD EN AMERICA LATINA (PRADJAL 1995-2000). VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud. Ed. ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE JUVENTUD (OIJ). Madrid. 1994. ps. 7-19. Expresamente en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el P.E, se aclara que el mismo recoge las recomendaciones efectuadas en la “VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud” realizada del 20 al 23 de abril de 1994 en Punta del Este. v. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. No. 136. Tomo 379. p.367.

Un elemento coadyuvante para esta tarea, sería que los Parlamentos Nacionales incorporen una Comisión de Juventud, las que pueden ser protagonistas en el campo legislativo, de investigación y en todas aquellas las áreas que mayormente afectan a los jóvenes, como es la educación, trabajo y formación. Lamentablemente, hoy son muy pocos los países latinoamericanos que en el seno de sus Parlamentos, cuentan con comisiones de juventud,<sup>37</sup> no obstante lo cual, el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) tiene la Comisión de la Niñez y Juventud. Sería muy valioso que nuevas leyes le den un marco jurídico cierto a los organismos e instituciones públicos profesionalizados en los problemas de juventud, como los Ministerios, Secretarías, Unidades Ejecutoras, etc.

Para promover un marco jurídico básico que pudiera ser una referencia indiscutible en los distintos países, parece extremadamente necesario, emprender un trabajo metódico de investigación, recopilación, y sistematización de los sistemas legislativos en materia de juventud, que permita generar propuestas y alternativas que pudiera concluir en un instrumento de fuente internacional, sea una Declaración o una Carta, que reúna lo que se podría denominar como el elenco de derechos inherentes a los jóvenes y los adolescentes.

Más allá de su valor jurídico formal, esta Carta podría constituirse en una referencia ineludible para los Parlamentos Nacionales y demás autoridades nacionales y municipales encargadas de legislar o diseñar políticas sectoriales dirigidas a los jóvenes.

A fines de este siglo, está absolutamente claro, que el objetivo debe seguir siendo alcanzar una verdadera *igualdad de oportunidades* para los jóvenes, que democratice la adquisición de habilidades y destrezas laborales y que haga posible

---

<sup>37</sup> Del relevamiento de doce Parlamentos latinoamericanos (Chile, Perú, Brasil, Argentina, Paraguay, Colombia, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela, México, Guatemala y Uruguay), se observa que cuentan con Comisiones Permanentes o Especiales de Juventud los siguientes: **Nicaragua**: "Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia"; **Venezuela**: "Comisión de Juventud y Deporte en el Senado y "Comisión de Juventud, Recreación y Deportes" en Diputados; **México**: "Comisión de Asuntos de Juventud"; **Guatemala**: "Comisión de Seguimiento al Código de la Niñez y Juventud". Sin perjuicio de lo anterior, según un estudio de la Secretaría Ejecutiva de la OIJ, también tendrían Comisión de Juventud, los Parlamentos de Ecuador, Panamá y Cuba. Ver: Realidad Iberoamericana sobre legislación en materia de Juventud.

su incorporación al mundo del trabajo con protección social y en condiciones seguras y dignas.