



ANEXO A LA NOTA TECNICA

► COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES PARA PROMOVER LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS JOVENES SIN EXPERIENCIA LABORAL PREVIA (BOLETIN N°14.624-13)

SOBRE CUOTAS EN MODALIDAD DE APRENDIZAJE¹

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina
17 de mayo de 2022

Por Gerhard Reinecke, Especialista en Políticas de Empleo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Varios países, especialmente en América Latina, establecen cuotas mínimas para la contratación del número de aprendices, o para que se respete un porcentaje mínimo de jóvenes de ciertos grupos vulnerables para la incorporación a modalidades de aprendizaje.²

En **Uruguay** había normas de discriminación positiva (Ley 19133 de 2013, artículo 23), para porcentajes mínimos de jóvenes de ciertos colectivos vulnerables (mujeres jóvenes, jóvenes afrodescendientes, personas jóvenes con discapacidad y personas transexuales) en las modalidades de aprendizaje, pero esta ley fue derogada en su conjunto por la ley 19.973 de 2021.

En **Brasil**, desde el año 1943 se empezaron a usar cuotas para que las empresas contratasen un número mínimo de aprendices. La Ley de Aprendizaje del año 2000 (Ley N°10.097) extendió la obligación de las cuotas de aprendizaje a todos los establecimientos del país, independientemente del sector de actividad y de la naturaleza jurídica, estableciendo uniformemente una cuota mínima del 5% y una cuota máxima del 15% de los empleados cuyas funciones requieren formación profesional. Así, sólo los establecimientos con 7 o más empleados en ocupaciones que requieren formación profesional están obligados a contratar aprendices.³ El cupo de aprendices puede

¹ Esta nota incluye los aportes de Maciente Aguinaldo (OIT Brasilia), Gonzalo Graña (OIT-Cinterfor Montevideo) y Niall O'Higgins (EMPLAB, OIT Ginebra).

² Esta última opción también se menciona en una Guía de la OIT para Formuladores de Política: "Los institutos de educación y formación técnica y profesional y las empresas también pueden establecer objetivos para la diversidad y aumentar activamente el número de aprendices de grupos minoritarios o desfavorecidos, o reservar plazas para ellos." https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_636162.pdf (p.113)

³ La ley no estableció los criterios para definir las ocupaciones para las que se consideraría necesaria la formación profesional, dando lugar a un periodo de gran inseguridad jurídica en cuanto al cumplimiento de las cuotas de aprendizaje. Sólo en 2005, con el Decreto n° 5598, se reguló la cuestión y se consideraron

cubrirse en cualquier puesto que el establecimiento desee, siempre que la ocupación requiera formación profesional y siempre que el aprendiz esté inscrito en el curso de formación correspondiente a su ocupación.

A pesar de los avances legislativos de las dos últimas décadas, el cumplimiento de las cuotas sigue siendo un problema en Brasil. Corseuil, Foguel & Gonzaga (2016)⁴ concluyeron que, en 2013, solo el 1,5% de los establecimientos del país cumplían a cabalidad con la obligación de contratación de aprendices según la cuota legal. Las empresas medianas (entre 50 y 500 empleados) presentaban las proporciones más altas de adecuación, entre el 2,6% y el 3%. Las empresas con menos de 20 empleados y las que tienen más de 500 empleados presentaban los peores índices de cumplimiento (sólo un 1% de los establecimientos).

Debido a esta baja adecuación, a menudo justificada por la falta de disponibilidad de cursos de formación profesional, la discusión sobre una reforma del sistema de cuotas en Brasil ha sido recurrente. El Decreto N°11.061, de 4 de mayo de 2022, acaba de modificar algunas normas, como la ampliación del contrato de aprendizaje de dos a tres años, la posibilidad de contratar a un aprendiz vulnerable para que cuente dos veces a efectos de cumplimiento de cuotas y la posibilidad de contratar aprendices de hasta 29 años para ocupaciones que no permiten la contratación de menores de 21 años. Sin embargo, el sistema de cuotas sigue siendo prácticamente el mismo.

En **Colombia** también, según la Ley 789 de 2002 (artículos 32 ss.), las empresas privadas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción, que ocupen un número de trabajadores no inferior a 15, se encuentran obligadas a vincular aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad económica que desempeñan. La definición de la cuota se hará en razón de un aprendiz por cada 15 o 20 trabajadores y uno adicional por fracción de 10 o superior que no exceda de 20. Las empresas que tengan entre 15 y 20 trabajadores tendrán un aprendiz.⁵

Caicedo, Espinosa y Seibold (2020)⁶ documentan que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia efectivamente implementa el cumplimiento de las cuotas, con cobro de multas en caso de incumplimiento. Con ello, efectivamente se logró un incremento del número de aprendices, pero se detectan distorsiones en el tamaño de las empresas en reacción al sistema de cuotas.

las ocupaciones de la clasificación brasileña de ocupaciones que requieren educación de nivel básico o medio como aquellas que requieren formación profesional. Por lo tanto, se excluyen de la base de cálculo de la cuota las ocupaciones de gestión y dirección, los cargos de confianza y las ocupaciones técnicas y de nivel superior.

⁴ Corseuil, C. H., Foguel, M., & Gonzaga, G. (2016). A aprendizagem e a inserção de jovens no mercado de trabalho: Uma análise com base na RAIS. Brasília: IPEA, disponible en:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7404/1/RP_Aprendizagem_2016.pdf

⁵ https://www.sena.edu.co/es-co/Empresarios/Documents/Contrato_de_aprendizaje-y-regulacion-de-cuota-30092021.pdf (pp.30-32)

⁶ https://extranet.sioe.org/uploads/sioe2020/caicedo_espinosa_seibold.pdf

En los países europeos, es más común que se incentive a la incorporación de aprendices a través de incentivos que a través de cuotas. Así, en **Alemania**, durante la pandemia por COVID-19 se lanzó el programa “Asegurar los puestos de aprendizaje” (Ausbildungsplätze sichern) para fomentar la continuidad de los esfuerzos de formación de jóvenes aprendices en las empresas.

En general, no parece existir evidencia de que un enfoque de incentivos negativos (multas en caso de incumplimiento de cuotas) sea la mejor manera de aumentar el número de aprendices y fomentar la inclusión laboral de los jóvenes. En la mayoría de los casos, una combinación entre un enfoque de incentivos positivos y el diálogo social parece ser la mejor manera de lograr este objetivo y de enfrentar los desafíos de desarrollo de competencias y el aprendizaje a lo largo de la vida.⁷

⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_831533.pdf