

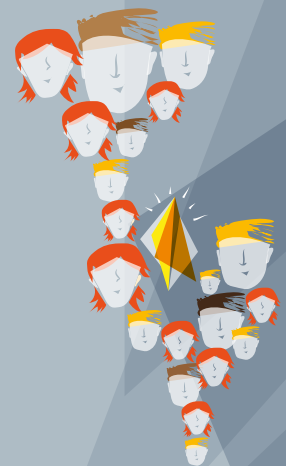
¿QUÉ SABEMOS SOBRE LOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE **Primer Empleo** EN AMÉRICA LATINA?



ADVERTENCIA

El uso del lenguaje que no discrimine, ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



JUVENTUD
e INFORMALIDAD

¿QUÉ SABEMOS SOBRE LOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE **Primer Empleo** EN AMÉRICA LATINA?



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

ÍNDICE

PRÓLOGO	5
1 Introducción	6
2 Jóvenes, primer empleo y trayectoria laboral	6
3 Aproximación a las iniciativas de Primer Empleo en América Latina	12
3.1 Los contratos de formación o aprendizaje	15
3.2 Los programas de capacitación laboral juvenil	20
3.3 Los programas de subsidio al empleo	26
3.4 Los regímenes laborales especiales para jóvenes	33
4 Conclusiones	42
REFERENCIAS	44

Este documento ha sido elaborado por Juan José Díaz investigador del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y por los especialistas de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Guillermo Dema (Empleo juvenil y trabajo infantil) y Juan Chacaltana (Economía laboral). Marisol Guzmán proporcionó excelente asistencia en el estudio.

PRÓLOGO

La juventud de América Latina y el Caribe enfrenta condiciones laborales particularmente difíciles, que se traducen en altas tasas de desempleo e informalidad. Esta situación puede atribuirse a su falta de experiencia y de formación, así como al hecho que los ciclos económicos los afectan desproporcionadamente. Esto es especialmente relevante en un momento como el actual cuando la región enfrenta un proceso de desaceleración del crecimiento económico cuya duración es difícil de predecir.

En años recientes se ha materializado una nueva visión de la realidad de la juventud y de su relación con el empleo. Se ha comprobado que una buena inserción laboral inicial redundará en empleos de mejor calidad en el futuro. En cambio, un mal comienzo puede perpetuar las situaciones de pobreza y convertirse en un obstáculo difícil de remontar a lo largo de su trayectoria laboral.

Cuando salen a buscar un empleo, los jóvenes deben enfrentar numerosas negativas con tasas de desempleo que triplican a las de los adultos. Y cuando finalmente lo consiguen, con demasiada frecuencia trabajan en condiciones de informalidad. Por ejemplo, 60% de los jóvenes consiguen ocupación en micro y pequeñas empresas, donde las tasas de informalidad son las más elevadas.

Debido a la magnitud de este problema, no es de extrañar que en diversos países de la región se hayan puesto en práctica políticas para mejorar las oportunidades de los jóvenes que dan los primeros pasos en el mercado laboral, como elemento clave en la promoción de trayectorias de trabajo decente.

Las iniciativas tienen diverso nivel de alcance y de avance, y están orientadas a promover el empleo, la empleabilidad y el emprendimiento de los jóvenes.

Este documento se concentra en las iniciativas que promueven el empleo y la empleabilidad. En particular, se exploran iniciativas denominadas de Primer Empleo, que comprenden los contratos de aprendizaje, programas de capacitación, subsidios a la contratación y regímenes especiales para jóvenes.

Hay un debate sobre los alcances y limitaciones de este tipo de iniciativas. En este documento se analiza la experiencia reciente de América Latina en políticas y programas de Primer Empleo con la intención de contribuir a la elaboración de mejores políticas públicas en la región.

Elizabeth Tinoco
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y El Caribe
Organización Internacional del Trabajo

Lima, 15 de Mayo 2015

1 | Introducción

Existe creciente consenso tanto académico como político en la importancia de lograr que, desde la juventud, las personas transiten trayectorias laborales en condiciones que les permitan mejorar sus posibilidades de inclusión social y productiva¹. Esto fortalece variables personales y laborales, pero también variables económicas y sociales como el crecimiento potencial, la cohesión social y hasta la gobernabilidad democrática.

Una buena inserción laboral resulta de las dotaciones de experiencias, calificaciones, habilidades o destrezas con las que los jóvenes llegan al mercado laboral, y por tanto las políticas para promover el trabajo decente de los jóvenes deben empezar en la escuela e incluso antes y deben comprender también las estrategias de formación y capacitación que permiten acumular capital humano. Esto es más importante incluso en mercados laborales como los actuales, en el que los trabajos de por vida casi han desaparecido, ya que se refuerza la necesidad de políticas y programas que permitan mantener la empleabilidad a lo largo del ciclo de vida de las personas. Y debido a la propia heterogeneidad de los jóvenes así como a las desigualdades que afectan determinados grupos de jóvenes, cómo sería el caso, entre otros, de las mujeres jóvenes, la juventud rural, y ciertos grupos étnicos, se requieren también políticas y programas que atiendan necesidades particulares para cerrar brechas.

Con diverso nivel de alcance y avance, muchos países de la región han implementado diversas iniciativas para promover trayectorias de trabajo decente para los jóvenes, destacando iniciativas orientadas a promover el empleo, la empleabilidad y el emprendimiento de los jóvenes. Existe una vasta experiencia regional en este tipo de programas.

Desde hace un tiempo, varias de estas iniciativas, han empezado a denominarse como programas, políticas o incluso leyes de Primer Empleo. En realidad, se le da ese nombre a una variedad de iniciativas, pero todas ellas tienen en común la intención de alterar, en la juventud, las trayectorias laborales, bajo la premisa de que las primeras experiencias laborales marcan el desarrollo personal y profesional de las personas.

Este documento se concentra en las iniciativas que promueven el empleo y la empleabilidad. En particular se exploran iniciativas denominadas de primer empleo, que comprenden los contratos de aprendizaje, programas de capacitación, subsidios a la contratación y regímenes especiales para jóvenes.

2 | Jóvenes, primer empleo y trayectoria laboral

Describir la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo es relativamente sencillo: es una situación difícil, compleja y llena de incertidumbres y más si son mujeres.

Situación estructural

De hecho, el análisis de la problemática del desempleo juvenil y su adecuada inserción laboral ha generado una nutrida literatura y debates. Los hechos estilizados que se han identificado como de mayor relevancia son los siguientes:

- ▮ Las tasas de desempleo de los jóvenes suelen ser bastante mayores, casi tres veces, a las de los adultos.

¹ La importancia de las trayectorias laborales ha sido analizada en América Latina OIT (2007, 2010 y 2013).

- ⌵ La inserción laboral de los jóvenes es precaria, siendo las tasas de empleo informal o de empleos sin acceso a seguridad social en salud o pensiones de los jóvenes sustantivamente superiores a la de los adultos.
- ⌵ La rotación laboral y la duración del desempleo es mayor entre los jóvenes que entre los adultos.
- ⌵ Una proporción no despreciable de jóvenes no estudia ni trabaja (nini) ni busca trabajo (ninini) y en algunos casos ni desea estudiar (nininini)

El cuadro 1 permite establecer que de los más de 100 millones de jóvenes en la región un 34% de jóvenes solo estudia, un 33% solo trabaja, alrededor de un 20% no estudia ni trabaja y un 12% estudia y trabaja. Además, informes previos de la OIT (2007, 2010, 2013) establecen que cerca de dos de cada tres jóvenes que trabajan en la región tienen empleos precarios.

**CUADRO 1. América Latina (18 países): Trabajo y estudio
de los jóvenes de 15 a 24 años, 2005 - 2011**

	2005	2007	2009	2011
Solo estudian	32.9%	33.6%	34.6%	34.5%
Solo trabajan	33.5%	33.5%	32.3%	32.8%
Estudian y trabajan	12.5%	12.8%	12.7%	12.4%
Ni estudian ni trabajan	21.1%	20.1%	20.4%	20.3%

Fuente: OIT con base en las encuestas de hogares de los países

Al considerar la dimensión particular de las mujeres jóvenes en el contexto laboral se encuentra además que en su caso las tasas de ocupación son menores, las tasas de desempleo son mayores, y que la prevalencia de empleos precarios las afecta de manera desproporcionada. Al mismo tiempo, al incorporar la dimensión educativa, se encuentra que la problemática *ninini* y *nini* también afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Aquí intervienen temas como el doble rol de madre y trabajadora de las jóvenes, pero además una falta de mecanismos apropiados para la conciliación de la vida laboral con la familiar.

Se debe señalar, sin embargo, que estos problemas que afectan a los jóvenes no son exclusivos de la región ni del presente. Así por ejemplo, las elevadas tasas de desempleo y rotación laboral o inserción laboral precaria de los jóvenes respecto a los adultos se observa en países de ingresos altos, medios y bajos, en contextos de diferentes tipos de regulación en el mercado de trabajo, y se observa tanto en la actualidad como hace tres décadas.

Primer empleo y trayectoria laboral

En años recientes, una nueva visión de la realidad de la juventud se ha hecho patente al analizarse de manera longitudinal y a lo largo del ciclo de vida el tema del empleo y la inserción laboral. Aquí es importante el enfoque de trayectoria laboral en general, y de trayectoria de trabajo decente que utiliza la OIT (OIT 2007, 2010 y 2013). Una buena inserción laboral inicial redonda en empleos de mejor calidad en el futuro. El análisis de trayectorias laborales permite resaltar la importancia que tienen las primeras experiencias laborales a lo largo de la trayectoria laboral de las personas.

La información de las Encuestas de Transición de la Escuela al Trabajo (ETET) permite realizar análisis de trayectorias de manera retrospectiva.² En particular permite comparar las características de los

² No se cuenta en la región con información de tipo longitudinal que cubra periodos suficientemente largos que permita analizar las trayectorias laborales a nivel individual, siguiendo a los mismos jóvenes a lo largo de su vida laboral.

trabajos que desempeñan los jóvenes en la actualidad entre jóvenes que tuvieron distintas “calidades” de primeros empleos. A los jóvenes entrevistados se les pregunta por las características de los empleos que realizan al momento de la entrevista, pero también se les pregunta por las características de sus primeros empleos. Con esta información es posible establecer si los primeros empleos de los jóvenes fueron de buena o mala calidad y luego comparar las características de los empleos que desempeñan en la actualidad entre jóvenes con primeros empleos de buena calidad y jóvenes con primeros empleos de mala calidad.

ENCUESTAS DE TRANSICIÓN DE LA ESCUELA AL TRABAJO

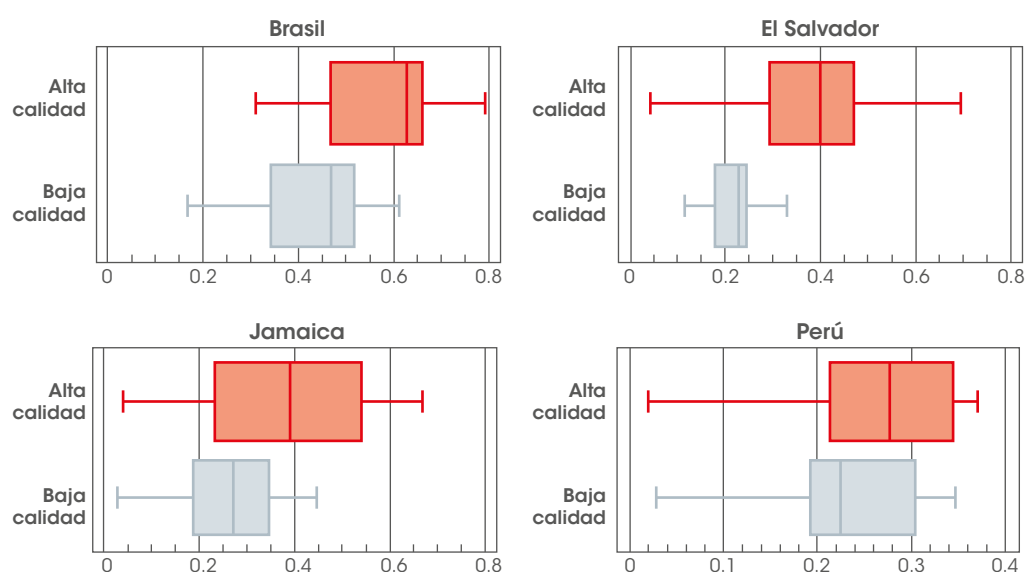
Para el análisis de la transición se utilizaron las Encuestas de Transición de la Escuela al Trabajo (ETET) 2012-2013 (School-to-Work Transition Survey, SWTS).

Estas encuestas fueron realizadas en distintos países del mundo a jóvenes entre 15 y 29 años que incluyen información longitudinal sobre la transición de estos en los mercados laborales, la cual es implementada por los servicios nacionales de estadísticas de cada país. La iniciativa fue una colaboración de OIT con la Fundación MasterCard.

Para efectos de este estudio se utilizaron las de Brasil (2013), El Salvador (2012), Jamaica (2013) y Perú (2013).

Los resultados del análisis sugieren que efectivamente la calidad de los primeros empleos redunda en una mejor calidad de los empleos posteriores. El gráfico 1 muestra la distribución de puntajes obtenidos por diferentes dimensiones de la calidad del trabajo para aquellos jóvenes que tuvieron un “buen” primer empleo (alta calidad) y se le compara con quienes tuvieron un primer empleo de baja calidad en cuatro países donde se aplicaron las encuestas: Brasil, El Salvador, Jamaica y Perú. En cada gráfico, se observa que no solo la distribución sino también la mediana de los puntajes es superior para quienes tuvieron un buen primer empleo (de alta calidad). La mediana es alrededor del 50% superior en Brasil, Jamaica y Perú y casi el doble en El Salvador, respecto de quienes iniciaron en primeros empleos precarios.

GRÁFICO 1. Distribución de características del empleo actual, según características del primer empleo (países seleccionados)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ETET.

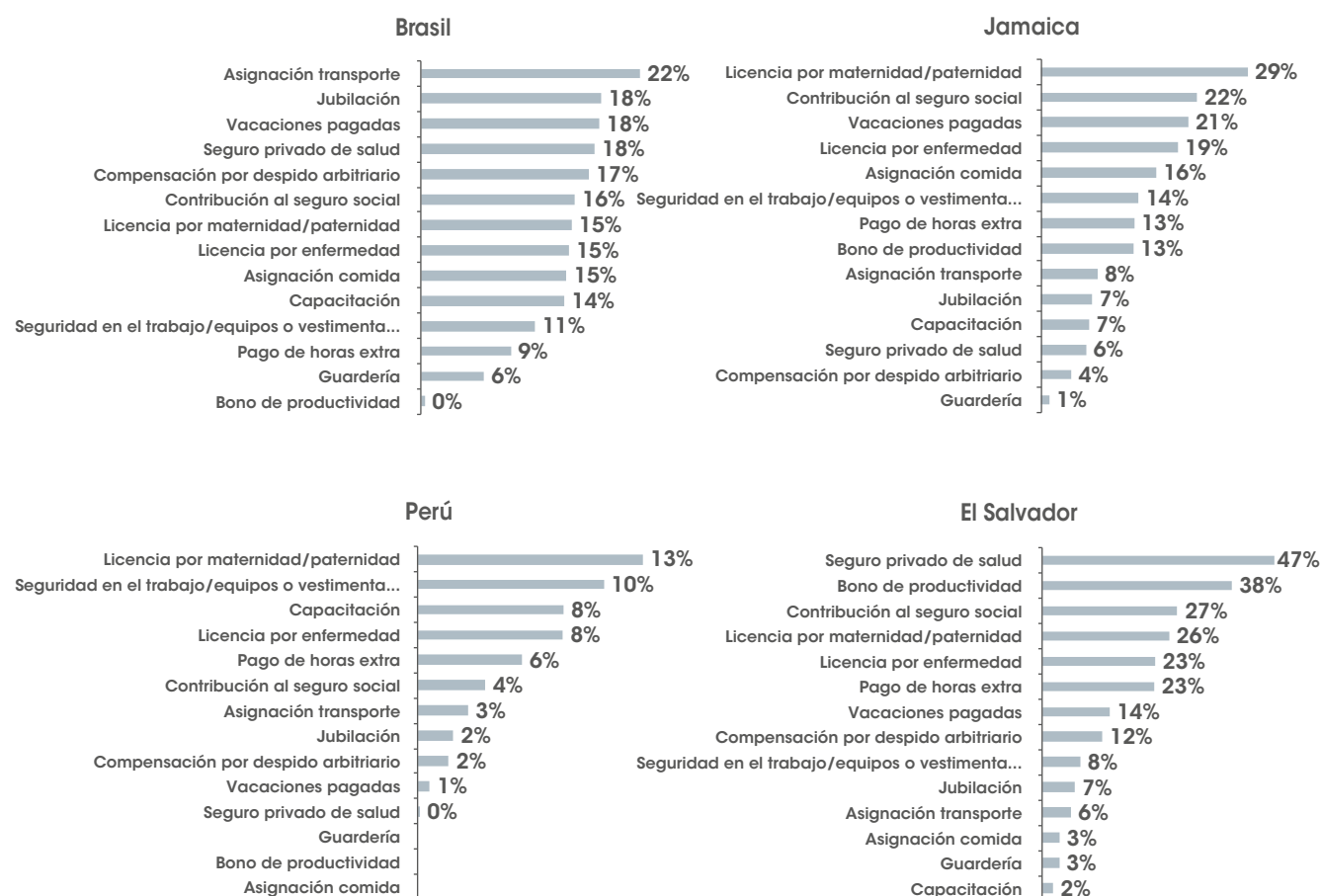
Alta calidad: contrato escrito o más de 12 meses en el primer empleo / **Baja calidad:** contrato oral o cuenta propia o menos de 12 meses en el primer empleo.

¿Cuáles son estas mejores características del empleo actual? El gráfico 2 muestra las diferencias porcentuales o brechas que existen entre jóvenes con primeros empleos de buena calidad respecto de jóvenes con primeros empleos de baja calidad en algunas de las características de los empleos que desempeñan en la actualidad, tales como seguridad en salud y pensiones, licencia por maternidad, vacaciones pagadas, acceso a capacitación o formación en el trabajo, cumplimiento con el pago de horas extra, etc. En todas estas dimensiones se encuentran brechas a favor de los jóvenes que tuvieron primeros empleos de alta calidad.

Por ejemplo, en cuanto a cobertura de seguridad social en salud la brecha entre jóvenes que tuvieron primeros empleos de buena calidad respecto de aquellos con primeros empleos de mala calidad es de 17% en Brasil, 22% en Jamaica, 4% en Perú y 27% en El Salvador. En el caso de trabajos actuales que están cubiertos por pensiones de jubilación, la brecha a favor de aquellos con primeros empleos de buena calidad es de 18% en Brasil, 7% en Jamaica, 2% en Perú y 7% en El Salvador. En el caso de las licencias por maternidad se encuentran brechas de 15% en Brasil, 29% en Jamaica, 13% en Perú y 26% en El Salvador.

Analizando el acceso a la capacitación y formación en el trabajo se encuentran brechas de alrededor de 14% en Brasil, 7% en Jamaica y 8% en Perú, mientras que en El Salvador la brecha es mucho más pequeña, alrededor de 2%.

GRÁFICO 2. Brecha de beneficios laborales entre jóvenes con distinta calidad de primer empleo



Fuente: OIT elaborado a partir de datos de las encuestas ETET.

Y, ¿qué determina un primer empleo de calidad?

Si empezar bien influye en las trayectorias laborales, ¿a qué se debe que algunos jóvenes empiezan bien y otros no? La información de las ETET³ permite establecer algunas asociaciones entre calidad del primer empleo y características de los jóvenes y sus familias. La educación de los padres parece ser una variable que influye en la calidad del primer empleo. En Perú la educación de la madre especialmente parece estar vinculada a una mejor calidad del primer empleo del joven. En Brasil la educación del padre y de la madre parecen incidir positivamente en la calidad del primer empleo, una buena parte de los jóvenes con primer empleo de alta calidad tienen madres con al menos secundaria (un 25%), mientras que entre los de baja calidad, una menor proporción de las madres terminó sus estudios de secundaria (18%). En El Salvador el impacto va por ambos padres, el porcentaje de los jóvenes con baja calidad de primer empleo que tienen padres y madres que completaron la secundaria es de 6% y 3% respectivamente, versus un 15% y 17% que finalizó la secundaria de los jóvenes con alta calidad de empleo.

En Brasil y El Salvador hay diferencias significativas entre la residencia en zonas urbanas y rurales, donde la mayoría de empleo de alta calidad se concentra en zonas urbanas, pero con un porcentaje significativo para los de baja calidad también centrados en las zonas urbanas. En Jamaica por el contrario la mayoría de los contratos de alta calidad están en la zona urbana y los de baja calidad en la zona rural.

En cuanto a características de los propios jóvenes, a nivel general, los jóvenes que completaron la secundaria o la educación terciaria tienen una mejor calidad en su primer empleo que los que solo completaron primaria o no completaron la secundaria.

De acuerdo al estado civil, la mayoría de los jóvenes que tuvieron contrato de alta calidad eran solteros, mientras que en Brasil y El Salvador la mayoría de los que estaban en convivencia tuvieron empleos de baja calidad. Para todos los países, de los que estaban casados, en su mayoría tuvieron empleo de alta calidad.

Analizando el tema de responsabilidad familiar para los jóvenes, en Brasil y El Salvador la mayoría de los que tuvieron contrato de alta calidad no tuvieron hijos, mientras que en Perú y Jamaica sucede lo contrario.

En cuanto a la asistencia a instituciones educativas, entre los que tuvieron alta calidad del primer empleo la mayoría ya había finalizado sus estudios, con porcentajes altos en comparación a los que los abandonaron. En Brasil y El Salvador, la mayor parte de los que tuvieron baja calidad abandonaron sus estudios, mientras que en Perú y Jamaica la mayoría de los que tuvieron baja calidad ya habían finalizado sus estudios.

³ Encuestas de Transición de la Escuela al Trabajo (ETET).

CUADRO 2. Características del entorno y de los jóvenes por calidad del contrato del primer empleo para Perú, Brasil, El Salvador y Jamaica.

	PERÚ		BRASIL		EL SALVADOR		JAMAICA	
	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja
Características de entorno familiar								
Educación del Padre								
Primaria	22%	24%	46%	49%	30%	43%	29%	33%
Secundaria	52%	58%	23%	13%	15%	6%	40%	36%
Terciaria	14%	7%	7%	4%	14%	1%	4%	1%
Sin escolaridad	1%	3%	8%	15%	10%	20%	0%	3%
Educación de la madre								
Primaria	29%	40%	55%	60%	63%	57%	21%	25%
Secundaria	50%	49%	25%	18%	17%	3%	55%	48%
Terciaria	5%	4%	7%	5%	0%	0%	10%	4%
Sin escolaridad	9%	3%	8%	11%	12%	30%	0%	2%
Área de residencia*								
Urbana			93%	84%	68%	56%	52%	41%
Rural			7%	16%	30%	41%	45%	58%
Características del joven								
Educación del joven								
Primaria	7%	6%	21%	33%	31%	71%	3%	19%
Secundaria	77%	81%	57%	57%	62%	28%	83%	75%
Terciaria	17%	13%	22%	9%	7%	2%	14%	5%
Estado civil								
En convivencia	35%	35%	26%	29%	23%	34%	18%	12%
Casado	11%	5%	15%	14%	14%	12%	5%	4%
Soltero	47%	55%	57%	55%	50%	38%	77%	83%
¿Tiene hijos?								
Sí	51%	45%	42%	46%	49%	59%	57%	51%
No	49%	55%	58%	54%	51%	41%	43%	49%
Situación educativa								
Actualmente estudia**			21%	24%				
Ya completó sus estudios	68%	65%	44%	31%	64%	37%	87%	70%
Abandonó los estudios	32%	35%	35%	45%	36%	63%	13%	29%

Fuente: OIT con datos de las encuestas ETET

*No se incluye Perú pues solo considera áreas urbanas.

**Salvo Brasil, en esta sección no se consideran los que están estudiando.

3I Aproximación a las iniciativas de Primer Empleo en América Latina

Desde hace algunos años los países de la región utilizan el término primer empleo para describir iniciativas para promover el empleo juvenil asalariado. Estas iniciativas son muy variadas en su concepción, diseño, implementación y cobertura, y presentan especificidades propias dependiendo de país en el que se implementan no siendo posible identificar una única modalidad de primer empleo.

En la región se ha utilizado la denominación de iniciativa de primer empleo para referirse, al menos, a cuatro grandes tipos de iniciativas de promoción del empleo juvenil:

- ⌵ Programas de capacitación e intermediación laboral, presentes con variantes en varios países;
- ⌵ Contratos de formación o de aprendizaje, que incluyen los contratos para aprendices (Brasil, Chile, Colombia, México, Honduras, Paraguay, Perú);
- ⌵ Subsidios a la contratación, incluyendo iniciativas que complementan los salarios o que establecen exoneraciones tributarias o a las aportaciones de seguridad social (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá);
- ⌵ Regímenes especiales para jóvenes (como las leyes de primer empleo de Uruguay y Paraguay, e iniciativas que no prosperaron como en República Dominicana y Perú).

La mayoría de las iniciativas para promover el empleo juvenil se han sistematizado en dos inventarios disponibles para la región. El primero es el Inventario de Empleo Juvenil (*Youth Employment Initiatives* - YEI), propuesto por Betcherman et al (2007), que comprende el periodo de 1990 a 2007. El segundo es una actualización para iniciativas de América Latina y el Caribe, desarrollada por Vezza (2014), y que cubre el periodo entre 2008 y 2013.

En el YEI se registraron 68 iniciativas hasta 2007, mientras que en el Inventario para América Latina y el Caribe se registraron 65 iniciativas hasta 2013, tanto nuevas como modificaciones de iniciativas iniciadas previamente. A partir de la información sistematizada en ambos inventarios se encuentra que son pocas las iniciativas que cuentan con evaluaciones de impacto robustas (con grupos de control) y con análisis de costo beneficio (Puerto, 2007; Vezza, 2014). Más recientemente OIT (2015) presenta algunas iniciativas de promoción del empleo juvenil en la región con énfasis en la generación de empleo formal para los jóvenes.

CUADRO 3. Tipología de modalidades de primer empleo

Tipología	Algunos ejemplos	Descripción general
Contratos de formación	⌵ Ley del aprendiz (ley 10.997), Brasil (2000) ⌵ Programa Aprendices, Chile (2000) ⌵ Contrato de aprendizaje en la Ley 4.951/13, Paraguay (2013) ⌵ Modalidades de práctica laboral para egresados y de práctica formativa en empresas en la Ley 19.133, Uruguay (2013)	⌵ Contratos especiales para promover la formación laboral. No establecen relación laboral con la empresa cuando son parte de un proceso formativo en una IFP u otro centro de formación. ⌵ Se enfatiza el carácter formativo de las tareas que desempeña el joven. ⌵ En algunos países se obliga a las empresas a contratar una cuota mínima de aprendices (Brasil, Colombia, Paraguay) mientras que en otros la contratación de aprendices es voluntaria (México, Perú). ⌵ Algunas iniciativas recientes consideran subsidios salariales para las empresas que contratan aprendices (Paraguay, Uruguay).

(continúa...)

Tipología	Algunos ejemplos	Descripción general
Programas de capacitación laboral	Desde mediados de la década de 1990: - Programas de capacitación del modelo Joven: capacitación en aula y pasantía en empresa (Argentina, Colombia, Chile, Perú, República Dominicana, Uruguay) - Programas de capacitación del modelo PROBECAT: capacitación en empresa (México, Honduras) Nuevas iniciativas: - Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Argentina (2008) - Chile Califica, Chile (2002) - Más Capaz (+Capaz), Chile (2014)	- Por lo general dependen de los Ministerios de Trabajo. - Programas focalizados en población juvenil en situación de vulnerabilidad con poca o nula experiencia laboral y limitadas competencias laborales. - Ofrecen capacitación técnica de 3 a 6 meses. En el modelo Joven hay una fase de capacitación en aula a cargo de entidades de capacitación –públicas y privadas– y una fase de pasantía en empresa, cada una de 3 meses en promedio. En el modelo PROBECAT la capacitación está a cargo de las empresas. - Enfatizan el rol de la demanda de competencias del sector productivo. En el modelo Joven usualmente las entidades de capacitación deben lograr alianzas con empresa para garantizar la realización de las pasantías. En el modelo PROBECAT el Programa se encarga de la vinculación entre los jóvenes beneficiarios y las empresas. - Nuevas iniciativas enfatizan el desarrollo de habilidades blandas y competencias para la vida. También se introducen componentes asociados al emprendimiento.
Programas de subsidio al empleo	- Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo PNPE, Brasil (2003) - Primer Empleo, México (2007) - La Ley de Formalización y Generación de Empleo, Colombia (Ley 1429, 2010) - Programa 40,000 primeros empleos, Colombia (2015) - Subsidio al Empleo Joven, Chile (2009) - Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes, Chile (2008) - POJOVEN, Panamá (2015)	- Promueven el empleo juvenil a través de subsidios a la contratación. - Usualmente el subsidio se orienta a las empresas (Brasil, México, Panamá), pero en algunos casos los jóvenes también reciben subsidios (Chile). - Los subsidios pueden cubrir parte del salario (Brasil, Chile, Panamá) o las cotizaciones a la seguridad social u otros aportes que debe realizar la empresa (Colombia, Chile, México). - En algunos programas (Primer Empleo de México y 40,000 primeros empleos de Colombia) el subsidio se entrega con rezago para promover la duración del empleo.
Regímenes especiales para jóvenes	Regímenes de salarios mínimos: - Chile, Costa Rica, Paraguay Regímenes laborales: - Ley 4.951/13 de inserción al empleo juvenil, Paraguay (2013); - Ley 19.133 de promoción del trabajo decente de las personas jóvenes, Uruguay (2013).	- En Paraguay y Uruguay se sanciona en 2013 la nueva legislación que introduce modalidades especiales de contratación de trabajadores jóvenes. En particular, introducen los contratos de primera experiencia laboral formal, comprenden a jóvenes con escasa o nula experiencia de trabajo formal y consideran subsidios salariales para promover la contratación de trabajadores jóvenes. - Iniciativas similares no prosperaron, por falta de consenso previo con los interlocutores sociales, en Perú, Nicaragua y República Dominicana.

Fuente: OIT, elaboración propia.

El gráfico 3, muestra que la mayor parte de los programas vinculados a políticas activas del mercado laboral, principalmente capacitación e intermediación laboral, en ejecución en el periodo 2008-2013 se iniciaron a partir de 2006, siendo 2008, 2009 y 2011 los años en los que se lanzaron la mayoría de las iniciativas en curso hasta 2013.

GRÁFICO 3. Países con Programas nacionales activos durante 2008-12, según año de inicio

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

Fuente: Inventario 2008-13. Nota: Honduras, Chile y México implementaron dos iniciativas que fueron Programas Nacionales en 2006, 2008 y 2011, respectivamente. Tomado de Vezza (2014).

Tomando los últimos diez años como periodo de referencia, es posible encontrar algunas tendencias relevantes en la evolución de las iniciativas de promoción del empleo juvenil:

- ▾ Desde la década pasada varios países han revisado las regulaciones de los contratos de aprendizaje, que ya existían desde hace mucho tiempo, o introducido cambios para promover su uso. Esta tendencia pone énfasis en la contratación de trabajadores jóvenes, aunque descuidando el aspecto formativo que es su razón de ser. En varios países se han introducido subsidios a la contratación de aprendices para estimular a las empresas a contratar jóvenes en la modalidad de aprendices.
- ▾ Las iniciativas orientadas a la formación técnica o la capacitación laboral empiezan a poner énfasis en el desarrollo de habilidades blandas y habilidades para la vida. Estas habilidades son valoradas por los empleadores en el mercado de trabajo, pero según los propios empleadores es difícil encontrar trabajadores jóvenes con niveles aceptables de liderazgo, creatividad, perseverancia, capacidad de enfrentar y resolver problemas nuevos o tomar decisiones, etc.
- ▾ Se observa un incremento de iniciativas orientadas al autoempleo y al emprendimiento. En algunos casos los programas de capacitación laboral empiezan a incorporar componentes de educación emprendedora, promoción de planes de negocio y servicios de desarrollo empresarial.⁴
- ▾ Desde la década pasada se vuelven más frecuentes los mecanismos de subsidio para promover la contratación de trabajadores jóvenes. En algunos casos estos subsidios están orientados a promover la contratación de aprendices, como es el caso de experiencias de Brasil, Chile, Colombia o Panamá. En otros casos, como en Chile (modalidad diferente a la anterior) y México, los subsidios se utilizan para estimular la demanda de mano de obra joven con la finalidad de promover una primera inserción laboral formal de los jóvenes.
- ▾ Más recientemente han aparecido iniciativas legislativas denominadas leyes de primer empleo para promover el empleo de los jóvenes. Para ello se introducen modalidades de contratación de jóvenes o regímenes especiales para trabajadores jóvenes que involucran menores costos laborales, en particular los no salariales, con la finalidad de estimular la demanda de las empresas por este grupo de trabajadores.

⁴ En este documento no se revisan las iniciativas orientadas a la promoción del emprendimiento o del autoempleo.

Lo que resta de la sección se concentra en los principales aspectos de las iniciativas de primer empleo asalariado, resaltando algunas experiencias implementadas en la región desde la década pasada.

3.1 | Los contratos de formación o aprendizaje

Los contratos de formación o aprendizaje surgen como mecanismos para promover y facilitar la formación de tipo dual, como la ofrecida por los Institutos de Formación Profesional (IFP), así como la formación en empresa.

Los servicios de formación profesional que surgieron en la región en la década de 1940 en Brasil y Argentina y se expandieron en durante 1960 y 1970 son los antecedentes de estrategias orientadas a la promoción de la empleabilidad en la región (SENA en Colombia, SENAI y SENAC en Brasil, SENATI en Perú, SENSE en Chile, SNPP en Paraguay, INA en Costa Rica, INAFORP en Panamá, INFOTEP en República Dominicana). Estos servicios surgieron como respuesta a las necesidades de mano de obra del sector productivo y expansión del sector industrial. Se caracterizan por contar con una administración tripartita en la que participan empleadores y representantes de los trabajadores, siendo autónomos de los ministerios de Trabajo o Educación, y se financian con impuestos a la nómina de los sectores productivos a los que atienden. A diferencia de la educación formal, la formación que ofrecen está estrechamente vinculada a las necesidades del sector productivo pues se guía por estas necesidades. Los IFP cumplieron una doble función, por un lado formaron mano de obra que los sectores productivos demandaban, y por otro sirvieron como una alternativa educativa a la que podían acceder jóvenes de bajos recursos sin acceso a la educación terciaria. Algunas de las iniciativas de promoción de empleo juvenil más recientes se implementan a través de o en coordinación con los IFP.

Aunque existe una gran variedad de experiencias de contratos de formación o aprendizaje en la región, es posible establecer algunas características comunes (OIT, 2013). Los contratos de aprendizaje se establecen por plazos definidos, comprenden periodos desde los seis meses hasta los dos años, y consideran periodos de prueba; contemplan edades mínimas y máximas, usualmente entre los 18 y 29 años; no establecen diferencias según sexo; imponen obligaciones mínimas tanto para el empleador como para el aprendiz; por lo general se establece un contrato modelo o bien cláusulas obligatorias que los contratos particulares deben contemplar; consideran algunos elementos de protección social; se establecen salarios o compensaciones no salariales diferenciados, usualmente por debajo del salario mínimo; se incluyen nuevas cláusulas de rescisión o se fijan indemnizaciones especiales de rescisión; se obliga la extensión de certificados; y se establece la obligatoriedad del registro.

Existen riesgos a los contratos de formación o aprendizaje que pueden limitar su aplicabilidad (BID, 2013). Un factor de riesgo clave es el posible mal uso de los contratos de aprendizaje. En tanto estos contratos establecen salarios o pagos no salariales por debajo del salario mínimo y por lo general no consideran una protección social completa, existe la posibilidad que estos contratos se mal utilicen como instrumentos para conseguir mano de obra barata. Para ello es necesario desplegar un sistema efectivo de monitoreo, supervisión y fiscalización. En algunos países como México y Chile esto se hace a través de los institutos de seguridad social.

Otro elemento de riesgo lo constituye la escala. Se requiere generar suficientes plazas para aprendices, que como se ha mencionado, tiene limitaciones en tanto solo las empresas formales pueden participar. En algunos países como Brasil, Colombia, Costa Rica y Paraguay, es obligatorio que las empresas (formales) cumplan con una cuota mínima de aprendices en su nómina y se establecen topes de contratación que usualmente representan el 20% de la nómina de la empresa o reglas de 2 aprendices por cada 20 trabajadores permanentes en nómina. En el caso de Colombia, las empresas tienen la posibilidad de no contratar la cuota mínima de aprendices, pero para ello deben aportar al SENA el equivalente al costo de contratación de los aprendices no contratados. En otros países como Chile o México la contratación de aprendices es voluntaria para las empresas y se incentiva a través

de subsidios o subvenciones a través de diferentes mecanismos. En Brasil y Paraguay se combina la obligatoriedad de contratar aprendices con mecanismos de subsidio como se indica más adelante.

Quizá el reto más importante es cómo garantizar la calidad de la formación. El gran reto de los contratos de formación o aprendizaje es lograr que provean una formación de calidad a los jóvenes. Para ello es necesario lograr, al menos, ciertos estándares mínimos y transitar hacia sistemas de competencias laborales certificadas, de manera que los aprendizajes y competencias desarrolladas sean portables entre los trabajos por los que transiten los trabajadores, y al mismo tiempo que sean reconocidos por todos los empleadores como válidos. En algunos países ya se implementan estrategias de evaluación o certificación ante las entidades competentes (OIT, 2013). Así por ejemplo, en Colombia, Costa Rica o Panamá se utilizan los Certificados de Aptitud Profesional; en Brasil los Certificados de Calificación Profesional; en México las Constancias de Habilidades Laborales; mientras que en Argentina, Paraguay, República Dominicana o Uruguay se utilizan los Certificados de Capacitación.

Desde fines de la década de 1990 varios países de la región han introducido nuevas legislaciones que regulan los contratos de formación o aprendizaje. Si bien los contratos de aprendizaje ya existían desde hace muchos años, estas nuevas legislaciones tienen una concepción novedosa de los contratos de aprendizaje como mecanismos de promoción del empleo. En algunos casos la legislación introduce subsidios a la contratación de jóvenes, en otras los contratos de aprendizaje son parte de reformas de flexibilización laboral que reducen los costos laborales de las empresas.

CUADRO 4. Contratos de formación y aprendizaje

Experiencia	Descripción general	Población objetivo / resultados
Ley de aprendiz (Ley 10.997), Brasil (2000)	↳ Introduce un contrato de trabajo especial para jóvenes con una duración máxima de 2 años. ↳ Todas las empresas medianas y grandes están obligadas a contratar aprendices, asignando entre 5% y 15% de su nómina a puestos para aprendices ↳ Considera un subsidio a los empleadores para los aportes por compensación por tiempo de servicio. ↳ SENA y SENAI se encargan de certificar las competencias laborales adquiridas por los aprendices. ↳ Los aprendices deben percibir una remuneración que no puede ser menor al salario mínimo por hora.	Población objetivo: Jóvenes de 14 a 24 años de edad. Deben estar matriculados en la escuela, en un IFP u otra institución formadora acreditada. En el periodo 2000-2010 tuvo 837 mil beneficiarios. Resultados de una evaluación de impacto muestran que los beneficiarios tienen mayor probabilidad de conseguir un empleo formal, en particular un empleo a plazo indefinido. Se encuentra también un impacto positivo pero pequeño en los salarios.

(continúa...)

Experiencia	Descripción general	Población objetivo / resultados
Programa Aprendices, Chile (1998)	⌵ Los contratos en la modalidad de aprendices tienen una duración mínima de seis meses y máxima de dos años. ⌵ Se utiliza el modelo de formación dual o en alternancia. Las empresas deben desarrollar e implementar un programa de aprendizaje. Las empresas que participan pueden recurrir a un Organismo Técnico Capacitador (OTEC) para que desarrollen e implementen el programa de aprendizaje. ⌵ Las empresas reciben un subsidio equivalente 50% del salario mínimo para cubrir el costo de contratación del aprendiz. Adicionalmente, la empresa recibe un subsidio para financiar las actividades formativas o de capacitación de los aprendices. ⌵ El programa funcionó hasta 2013.	Población objetivo: Jóvenes entre 15 y 21 años de edad, pudiendo extenderse la cobertura hasta los 24 años en los casos en los que el joven beneficiario presente alguna discapacidad.
Contrato de aprendizaje en la Ley 4.951/13, Paraguay (2013)	⌵ Los contratos de aprendizaje pueden tener una duración mínima de 6 meses y máxima de 12 meses. ⌵ Estos contratos se pueden utilizar una sola vez por joven por cada oficio que se desarrolla. ⌵ Los aprendices deben percibir una remuneración no menor a un salario mínimo. ⌵ Los empleadores pueden recibir un subsidio al salario de hasta 35% del salario mínimo vigente.	Población objetivo: Jóvenes entre 18 y 29 años de edad. Focalizado para hombres clasificados en el 20% más pobre; mujeres en el 30% más pobre; jóvenes con hijos en el 30% más pobre; y trabajadores cuya ocupación anterior fue en servicio doméstico.
Modalidades de práctica laboral para egresados y de práctica formativa en empresas en la Ley 19.133, Uruguay (2013)	Práctica laboral para egresados: ⌵ Debe tener una duración no menor a 6 meses ni mayor a un año. ⌵ La remuneración no debe ser menor a un salario mínimo. ⌵ Se puede utilizar una sola vez por joven. ⌵ Subsidio salarial de hasta 25% sobre una base actualizable de 10,800 pesos. Práctica laboral en empresa: ⌵ Duración máxima de 60 horas. ⌵ No se establece una remuneración. ⌵ Se puede utilizar una sola vez por joven. ⌵ No tiene subsidio.	Población objetivo: a) Jóvenes hasta 29 años egresados de instituciones de formación para la práctica laboral; b) Jóvenes entre 15 y 24 años matriculados en cursos de educación, formación o capacitación técnica para la práctica laboral en empresa.

Algunas experiencias

La Ley del Aprendiz en Brasil

En Brasil, la Ley 10.997 del año 2000 conocida como Ley del Aprendiz (modificada en 2005 por el decreto 5.598) introduce un contrato especial de trabajo para jóvenes bajo la modalidad de aprendizaje que puede tener una duración máxima de dos años. La ley establece que todas las empresas medianas y grandes están obligadas a contratar aprendices entre 14 y 24 años de edad, asignando entre 5% y 15% de su nómina a puestos para aprendices.

La ley considera un subsidio a la contratación de aprendices que consiste en una reducción de las contribuciones que deben realizar las empresas al fondo de compensación por tiempo de servicios en caso de separación de un trabajador. Mientras que para los trabajadores regulares los empleadores deben depositar 8-8.5% del salario en la cuenta individual de cada trabajador, en el caso de los aprendices este porcentaje se reduce a 2%. En adición, no se contemplan costos de separación o despido ni al momento de la culminación del contrato de aprendizaje ni en los casos de separación antes de su conclusión. Los costos de separación ascienden a 40-50% del monto acumulado en fondo de compensación por tiempo de servicio, por lo que la Ley genera un incentivo significativo a la contratación de aprendices.

Para participar, los aprendices deben estar matriculados en la escuela si no han culminado su escolaridad formal o en cursos de aprendizaje en alguno de los IFP, como SENAI o SENAC, o en alguna otra institución formadora acreditada. SENA y SENAI son las entidades responsables de la certificación de las competencias laborales adquiridas por los aprendices. La Ley establece un tope máximo de seis horas diarias en los contratos de aprendizaje, de modo que los aprendices puedan dedicar tiempo a culminar estudios o recibir capacitación en aula en las entidades de formación. Los aprendices deben percibir una remuneración que no puede ser menor al salario mínimo por hora.

Corseuil et al (2012) realizaron una evaluación de los impactos de la Ley del Aprendiz en indicadores de empleo e ingresos, comparando a los aprendices beneficiarios de la Ley con otros trabajadores temporales. La evaluación utiliza datos de registros administrativos de los años 2000 a 2006. Los resultados sugieren que los aprendices tienen una mayor probabilidad de conseguir un empleo formal luego de haber pasado por un contrato de aprendizaje. En particular se encuentra que los jóvenes con contratos de aprendizaje tienen una probabilidad mayor de conseguir un empleo formal no temporal que otros jóvenes que tuvieron contratos temporales pero no bajo la modalidad de aprendizaje. Se encuentra también mejoras en los ingresos laborales de los jóvenes aprendices, aunque la magnitud del efecto es baja.

Programa Aprendices / Planes de Aprendizaje - Chile

Es un programa del Ministerio del Trabajo y de Previsión Social, implementado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, entre 1998 y 2013. Inicialmente se denominó Programa Planes de Aprendizaje. Otorga subsidios a las empresas para que contraten jóvenes bajo la modalidad de aprendices. Tiene como objetivo promover la formación y capacitación de jóvenes hasta los 21 años de edad de manera que adquieran las competencias que demanda el sector productivo y que se inserten de manera adecuada en el mercado de trabajo. Son elegibles para el programa los jóvenes entre 15 y 21 años de edad, pudiendo extenderse la cobertura hasta los 24 años en los casos en los que el joven beneficiario presente alguna discapacidad.

Pueden participar en el programa todas las empresas, constituidas como personas jurídicas, siempre que estén exentas de infracciones a la legislación laboral, tributarias y de la seguridad social, o que al momento de su inscripción acrediten que se encuentran repastando el pago de deudas pendientes. La excepción son las empresas dedicadas a la intermediación y/o colocación de personal. Un aspecto resaltante del programa es que las empresas pueden inscribirse de manera virtual a través de una plataforma Web.

Los contratos de aprendizaje pueden tener una duración mínima de seis meses y máxima de dos años. Bajo el contrato, el aprendiz se obliga a prestar servicios a un empleador según lo que se establezca en un Programa de Aprendizaje. Como contrapartida el aprendiz recibe formación en la empresa en un oficio calificado, así como un salario que no puede ser menor a un salario mínimo mensual.

Las empresas pueden contratar aprendices con cargo al programa hasta un 10% de su nómina permanente correspondiente a los doce meses previos a la celebración de los contratos de aprendices,

excluyendo los aprendices contratados hasta ese momento. En los casos en los que la nómina permanente de la empresa sea de 20 o menos trabajadores, se puede contratar hasta un máximo de dos aprendices con cargo al programa.

Desde el punto de vista de la formación, el programa utiliza el modelo de formación dual o en alternancia. El aprendizaje se realiza en la empresa, a través de la realización de actividades relacionadas a la formación y desarrollo de competencias laborales. Las empresas deben desarrollar e implementar un programa de aprendizaje. Para ello, el aprendiz debe contar con un maestro, tutor o mentor en la empresa, que se encarga de supervisar el proceso de formación y adquisición de competencias establecidas en el plan. Sin embargo, las empresas también pueden recurrir a los Organismos Técnicos de Capacitación, OTEC, acreditados en SENCE, para que estos se encarguen de desarrollar e implementar un plan de capacitación vinculado con la naturaleza de las actividades desarrolladas por los aprendices en la empresa.

Como programa de subsidio a la contratación de aprendices, tiene dos componentes. Uno consiste en un subsidio directo al empleador para complementar la remuneración de los jóvenes aprendices, que equivale a 50% del salario mínimo mensual y se otorga por un periodo máximo de doce meses, siempre que el contrato de aprendizaje establezca un salario entre una y dos veces el salario mínimo. El otro es un subsidio directo al empleador para financiar las actividades de capacitación ofrecidas a los aprendices en la misma empresa o para cubrir costos de la capacitación que el aprendiz recibe en una OTEC. El monto del subsidio que la empresa puede recibir por todo concepto puede alcanzar un máximo de hasta 10 unidades tributarias mensuales y se puede recibir una sola vez por aprendiz.

Contratos de aprendizaje en las leyes de primer empleo de Uruguay y Paraguay

En **Paraguay la Ley 4.951/13** de inserción al empleo juvenil introduce varias modalidades contractuales para jóvenes, entre ellas la del contrato de aprendizaje. Estos pueden tener una duración mínima de 6 meses y máxima de 12 meses, y se establece la posibilidad de un subsidio al salario de hasta 35% del salario mínimo vigente.

El texto de la ley indica que los aprendices pueden beneficiarse de un contrato de aprendizaje por una sola vez por cada oficio desempeñado. El texto de la norma no es preciso, por lo que la alusión a oficios puede constituir un factor de riesgo. Si bien el joven podría desarrollar varios oficios que le permitan adquirir competencias que mejoren su empleabilidad, en la práctica las empresas podrían mantener al joven en la modalidad de aprendiz cambiando la denominación de la ocupación que realiza con la finalidad de reducir costos laborales en desmedro del aspecto formativo.

La ley también introduce los convenios de capacitación laboral, con la finalidad de promover la formación en empresa, y el convenio de práctica laboral dirigido estudiantes o egresados de instituciones de formación. En ambos casos los beneficiarios pueden ser jóvenes entre 18 y 29 años de edad. El objetivo de ambas modalidades es promover la adquisición de conocimientos y competencias. Los convenios de capacitación laboral son no remunerados, mientras que para los convenios de práctica laboral se establece que la remuneración no puede ser inferior al 60% de un salario mínimo. Ninguna de estas dos modalidades involucra subsidios, sin embargo, no consideran contribuciones a la seguridad social en salud ni previsionales, tampoco compensación por tiempo de servicios.

En el caso de los convenios de capacitación laboral se establece que las empresas deben definir anualmente un programa de capacitación laboral en el que se establezcan las ocupaciones a ser cubiertas, los plazos que deben ser adecuados a las ocupaciones, y los requisitos para obtener un certificado de capacitación laboral. La empresa se encarga de evaluar y certificar el desempeño de los jóvenes. Vale preguntarse cuántas empresas tienen capacidad efectiva para elaborar e implementar programas que garanticen la calidad de la formación. En el caso de los convenios de práctica laboral,

la empresa y el joven establecen un convenio, en el que puede intervenir también el centro educativo o la institución formadora, que obliga a la empresa a ofrecer las condiciones para que el beneficiario realice prácticas en tareas productivas vinculadas a su formación. No se indica en este caso si la empresa debe cumplir roles de evaluación y certificación.

En **Uruguay la Ley 19.133** introduce las modalidades de práctica formativa en empresas y de práctica laboral para egresados. La práctica formativa en empresas se puede utilizar en el contexto de propuestas o cursos de educación, formación y/o capacitación laboral. Para su implementación la institución formadora y la empresa deben acordar por escrito las condiciones de trabajo del joven, convenio que tiene que ser aprobado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Se establece que la práctica formativa en empresas no puede exceder un máximo de sesenta horas ni representar más del 25% de la carga horaria del curso en el que participa el joven. Las empresas deben contribuir en la formación del joven durante el desarrollo de la práctica y deben brindar al joven una constancia de la realización de la práctica y una evaluación del desempeño del joven. Se establece que las empresas deben emitir una constancia que indique la partición del joven, las tareas o actividades que desempeñó, así como una evaluación de su desempeño.

La ley establece que no es necesario que el trabajo realizado bajo la modalidad de prácticas formativas en empresa sea remunerado. A diferencia de otras modalidades consideradas por la ley, las prácticas formativas en empresas no consideran aportaciones a la seguridad social. En la práctica esto constituye un subsidio a la contratación que es solventado por los jóvenes a cambio de la formación que recibirán.

La práctica laboral para egresados tiene como finalidad facilitar a los egresados de instituciones formadoras una primera experiencia laboral vinculada a la titulación que posean. Pueden participar jóvenes hasta los 29 años de edad. Las prácticas tienen un plazo de seis meses y un año. En este caso, el joven debe percibir una remuneración no menos a un salario mínimo, y contar con cobertura en salud y previsional. Se establece además un subsidio salarial para la contratación de practicantes.

3.21 Los programas de capacitación laboral juvenil

Los programas de capacitación laboral juvenil surgen en la región en la década de 1990 como respuesta a los elevados niveles de desempleo laboral de los jóvenes y a su inadecuada inserción laboral en empleos de baja calidad. Por lo general estos programas se crearon a interior de los ministerios de Trabajo adscritos a direcciones de línea o como unidades ejecutoras con capacidad de gasto, con financiamiento del tesoro público y en algunos casos con apoyo financiero y técnico de organizaciones multilaterales o cooperantes.

El diagnóstico que fundamenta estos programas señala que muchos jóvenes cuentan con una formación deficiente y que su acervo de capital humano no les permite encontrar trabajo y en particular buenos trabajos. De otro lado, las fricciones del mercado de trabajo, en particular problemas de información, limitan a los jóvenes y a las empresas para encontrar empates óptimos entre trabajadores y empleos. Es por ello que este tipo de programas proponen como solución la provisión de formación para el trabajo para los jóvenes a través de servicios de capacitación laboral, así como la vinculación entre trabajador y empleador a través de servicios de intermediación laboral.

Desde la década de 1990 se han implementado muchos programas de capacitación laboral en la región que han seguido casi sin excepción dos modelos de intervención (véase González, Ripani y Rosas, 2012). Un primer modelo es el que se originó con el Programa Chile Joven. Este modelo ofrece cursos de capacitación laboral con una primera fase de formación en aula en centros de formación y una fase formación en el trabajo a través de pasantías en empresas.

Los programas se encargan implementar convocatorias o licitaciones para seleccionar entidades formadoras que se encarguen de la capacitación. La selección de las entidades formadoras depende tanto de sus capacidades para ofrecer servicios de capacitación de calidad como de su demostrada capacidad de vinculación con empresas que estén dispuestas a ofrecer un periodo de pasantía a los jóvenes beneficiarios. Los programas también se encargan de un primer proceso de selección de los jóvenes para identificar a aquellos de estratos socioeconómicos bajos o en situación de pobreza. Ello se realiza a través de un proceso de focalización basado en características de los jóvenes y sus familias (*proxy means test*). Los jóvenes seleccionados por los programas pasan luego a las entidades de formación que finalmente seleccionan a aquellos que obtienen una vacante en los cursos que ofrecen.

Usualmente los programas ofrecen un estipendio a los beneficiarios durante la fase de capacitación en aula mientras que la empresa en la que se realiza la pasantía cubre una remuneración, usualmente menor al salario mínimo, y la cobertura de seguridad social en salud. La característica central de este tipo de programas es que los cursos que se ofrecen a los beneficiarios se determinan según la demanda de mano de obra que se revela en el interés de las empresas en ofrecer pasantías a los jóvenes beneficiarios.

El otro modelo es el de la capacitación dual, basado en la experiencia de PROBECAT de México. En este modelo la capacitación se realiza por completo en empresas a través de pasantías por periodos que varían entre uno y tres meses. La gestión está a cargo de programas o agencias gubernamentales que se encargan de identificar vacantes en empresas a través de los servicios de empleo como en México o bien con apoyo de organizaciones empresariales como en Honduras. A diferencia de los programas que siguen el modelo de Chile Joven, en el modelo PROBECAT la implementación ocurre de manera continua en un proceso abierto durante todo el año, todos los años. Los programas realizan también una selección bastante exhaustiva de los jóvenes que se presentan en busca de capacitación ya que se pretende que logren insertarse en las empresas luego de la pasantía. Por ello, el proceso de selección busca identificar a los jóvenes con el perfil requerido por las vacantes disponibles en las empresas. Durante el periodo de capacitación la empresa no tiene obligación de remunerar a los pasantes, sin embargo asume el compromiso de contratar a un porcentaje de los pasantes luego de culminada la pasantía. Los programas ofrecen un estipendio para cubrir gastos de alimentación y transporte a los jóvenes participantes en el periodo de capacitación.

En años más recientes, muchos de los programas de capacitación laboral juvenil han incorporado componentes adicionales a los tradicionales de capacitación en aula en el centro de formación y de pasantía o capacitación en el trabajo en la empresa. Entre los componentes nuevos más utilizados destacan aquellos orientados a promover el desarrollo de habilidades blandas y competencias y habilidades para el emprendimiento.

Existe evidencia acumulada, aunque no siempre robusta, acerca de los impactos de los programas de capacitación laboral juvenil (Puerto, 2007; Ibarrarán & Rosas, 2009; González, Ripani y Rosas, 2012; Dema y Sanz, 2012). En particular, varios de los programas implementados en la región a lo largo de las dos últimas décadas, cuentan con evaluaciones de impacto que han contribuido a generar evidencia acerca de lo que funciona y lo que no (Chacaltana et al, 2002; Puerto, 2007; Dema y Sanz, 2012). De hecho, algunos de los programas inspirados en el modelo de Chile Joven incluyeron componentes evaluación de impacto en su diseño.

CUADRO 5. Programas de capacitación laboral juvenil

Experiencia	Descripción general	Población objetivo / resultados
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Argentina (2008)	Estrategia para mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, promoviendo la culminación de la educación formal, el desarrollo de perfiles profesionales, la adquisición de competencias laborales a través de la formación técnica y las prácticas laborales, el desarrollo de emprendimientos, o la inserción en un empleo.	Población objetivo: Jóvenes de 18 a 24 años de edad con educación formal incompleta que se encuentren en situación de desempleo. En el año 2012 registró cerca de 286 mil jóvenes beneficiarios.
Chile Califica, Chile (2002)	Sistema de capacitación y educación permanente para promover las competencias laborales articulando la educación básica con la formación técnica y la capacitación para el trabajo. Consideraba: ↳ Nivelación de estudios ↳ Formación y certificación para el trabajo ↳ Construcción de un sistema de información para la educación y capacitación permanente Funcionó hasta 2010.	Población objetivo: Población en edad de trabajar. Se emitieron 33,462 certificados en educación básica y 76,104 certificados en educación media. A través del mecanismo de franquicia tributaria 2.2 millones de trabajadores recibieron capacitación en la empresa o a través de un Organismo Técnico Capacitador (OTEC). Se ofreció servicios de orientación vocacional a 645 mil beneficiarios.
Más Capaz (+Capaz), Chile (2014)	Programa para la capacitación técnica, habilidades transversales e intermediación laboral, que favorezcan la empleabilidad de los jóvenes.	Población objetivo: Hombres de 18 a 29 años de edad; mujeres de 18 a 64 años de edad; y mujeres y hombres entre 18 y 40 años de edad que sufran discapacidad. Focalizado en el 60% más vulnerable de la población según Ficha de Protección Social, y con densidad de cotizaciones a la seguridad social igual o menor al 50% en los doce meses previos. Se espera que beneficiar a 423 mil personas entre 2014 y 2018.

Fuente OIT: Elaboración propia.

Las primeras evaluaciones de impacto de los programas de capacitación laboral juvenil que se realizaron en la región son de tipo cuasi-experimental, con grupos de intervención y de contraste y datos pre- y post-participación en el programa. Por lo general, las evaluaciones presentan evidencia de impactos en plazos que van desde los seis meses hasta los dos años después de culminada la capacitación. Los resultados de estas evaluaciones sugieren que los programas de capacitación laboral juvenil promueven el empleo y mejoran tanto los ingresos como la calidad de los empleos de sus beneficiarios. Un resultado muy relevante es que los programas generan efectos cuando los beneficiarios completan la fase de pasantía en la empresa. Otro resultado relevante de estos estudios es que los efectos suelen diluirse en el tiempo. De otro lado, este tipo de programas resultan efectivos en cuando las condiciones macroeconómicas son favorables y las empresas generan empleo y no tanto en situaciones de recesión. También se encuentran efectos heterogéneos de los programas. Así, los efectos en empleo y calidad del empleo suelen ser mayores para los hombres que para

las mujeres, y por el contrario los efectos en ingresos suelen favorecer más a las mujeres que a los hombres. Se encuentra también que los efectos suelen ser más grandes para los jóvenes con menor vulnerabilidad.

Es necesario señalar que estas evaluaciones cuasi-experimentales por lo general encuentran que los efectos de los programas de capacitación en indicadores de empleo o ingresos y de calidad del empleo son de magnitudes bastante grandes. Sin embargo, los programas suelen ofrecer cursos de capacitación de corta duración ante lo cual es una pregunta obvia es si procesos de capacitación tan acotados pueden generar efectivamente efectos tan grandes. Este es un tema no menor y deriva en un cuestionamiento sobre la credibilidad de los resultados, en particular en cuestionamientos acerca de las potenciales limitaciones de los estudios cuasi-experimentales para resolver problemas de sesgo en la estimación de los efectos de la capacitación.

Más recientemente, y como respuesta a los cuestionamientos acerca de la solidez de la evidencia generada por los estudios cuasi-experimentales, en varios países de la región se han realizado nuevos estudios de evaluación con metodología de asignación aleatoria a la intervención. En particular, en años recientes se han realizado nuevos estudios de evaluación de programas de capacitación públicos como Jóvenes en Acción de Colombia (Attanasio et al, 2011), PROJOVEN de Perú (Díaz y Rosas, 2015), y Juventud y Empleo de República Dominicana (Card et al, 2011; Ibarrarán et al, 2014), y privados como Entra21 en Argentina (Alzúa et al, 2014). Aunque se encuentran algunos impactos esperados, la evidencia de estos nuevos estudios es menos alentadora que la ofrecida por los estudios cuasi-experimentales. De un lado, los resultados en empleo encontrados en los estudios previos desaparece. Por otro lado, aunque se encuentran efectos en indicadores de calidad del empleo e ingresos, estos suelen ser de magnitud bastante menor que los encontrados en los estudios cuasi-experimentales.

Es importante señalar además que a diferencia de los estudios cuasi-experimentales previos, los estudios de tipo experimental suelen encontrar, a partir de los análisis de costo-beneficio de las intervenciones, tasas internas de retorno muy bajas o incluso negativas de los programas de capacitación laboral juvenil.

A partir de las experiencias y lecciones del modelo Joven, han surgido nuevas iniciativas de promoción de la empleabilidad que pueden denominarse como modelos integrados. Con esta nueva generación de iniciativas la región empieza a transitar de los programas a las estrategias o políticas de formación técnica y capacitación laboral a lo largo de la vida, poniendo énfasis en la calidad de la formación y su reconocimiento a través de sistemas de certificación de competencias y de información sobre los resultados y rentabilidad de la capacitación.

En estas estrategias o políticas se integran varias dimensiones de acción así como también diversos ámbitos y actores responsables. Así, a la formación y capacitación técnica e intermediación laboral, se agrega una visión más amplia de empleabilidad que considera la relevancia de promover habilidades más generales para la vida, enfatizando el desarrollo de habilidades blandas. Además, se empieza a integrar a la capacitación componentes de estándares y normas técnicas, evaluación y reconocimiento de la formación a través sistemas de certificación de competencias laborales. De otro lado, se integran las acciones intersectoriales conjugando por ejemplo a los Ministerios de Trabajo y Educación, así como la articulación de entidades normativas y gobiernos locales que empiezan a encargarse de la ejecución de las políticas.

Entre las experiencias más representativas de este nuevo tipo de iniciativas se encuentran el Programa Jóvenes con más y mejor trabajo en Argentina, y Chile Califica y el programa Más Capaz también en Chile.

Algunas experiencias

Programa Jóvenes con más y mejor trabajo (JMyMT) - Argentina

El Programa Jóvenes con más y mejor trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTESS, se concibe dentro de una estrategia integral para mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, promoviendo la culminación de la educación formal, el desarrollo de perfiles profesionales, la adquisición de competencias laborales a través de la formación técnica y las prácticas laborales, el desarrollo de emprendimientos, o la inserción en un empleo.

La población objetivo la constituyen los jóvenes de 18 a 24 años de edad con educación formal incompleta que se encuentren en situación de desempleo.

Entre las prestaciones que se ofrecen como parte de JMyMT se incluyen los siguientes servicios: orientación al mundo del trabajo; formación para la certificación de estudios primarios o secundarios; cursos de formación profesional; capacitación y asistencia para la generación de emprendimientos independientes; prácticas calificantes; certificación de competencias laborales; asesoría para la búsqueda de empleo; intermediación laboral; e incentivos financieros a micro y pequeña empresa.

Las prestaciones de carácter formativo se complementan con ayudas económicas para incentivar la permanencia y culminación de objetivos. Estas ayudas económicas incluyen, entre otros, estipendios condicionados a la participación en las prestaciones de terminalidad educativa o formación profesional, incentivos adicionales como capital inicial para la generación de emprendimientos, así como subsidios a las prácticas laborales y a la inserción laboral.

Un aspecto resaltante de esta estrategia es que se implementa de manera descentralizada a través de los municipios (gobiernos locales) que gestionan los servicios de empleo, mismos que se utilizan como mecanismo de contacto, orientación y derivación a hacia los servicios o prestaciones específicas más adecuados para cada beneficiario. Esto último es relevante ya que no todos los jóvenes presentan las mismas condiciones y necesidades por lo que se requiere un diagnóstico que permita canalizar a los jóvenes hacia los servicios que mejor se ajustan a su perfil y necesidades particulares.

Según información del MTESS, entre junio de 2008 y diciembre de 2011 se adhirieron al programa algo más de 438 mil jóvenes, de los cuáles 380 mil estuvieron cubiertos por alguna de las diferentes prestaciones ofrecidas y recibieron ayudas económicas. Unos 265 jóvenes participaron en talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo, 275 mil jóvenes participaron de las prestaciones de culminación de estudios básicos o medios. De otro lado, entre 2008 y 2012, un total de 230 municipios en 23 provincias participaron de la operación de JMyMT.

Programa de Educación y Capacitación Permanente - Chile Califica

Se trata de una iniciativa del Gobierno que promueve el desarrollo de un sistema de capacitación y educación permanente que permita promover las competencias laborales articulando la educación básica con la formación técnica y la capacitación para el trabajo de modo que se facilite el tránsito de los trabajadores entre empleos sin pérdida o depreciación de su acervo de capital humano. Este programa operó entre 2002 y 2008, con la participación de los Ministerios de Educación, Trabajo y Previsión Social, y de Economía.

La población objetivo comprendía a toda la población en edad de trabajar de manera general, aunque se esperaba que se beneficiasen en particular los jóvenes y los sectores más pobres de la población en edad activa que requiriesen mejorar sus competencias laborales así como su alfabetización y escolaridad.

El programa incorporaba componentes de: a) nivelación de estudios para quienes no completaron la educación formal, a través de modalidades flexibles de estudio y con evaluación y certificación; b)

formación y certificación para el trabajo, incluyendo itinerarios de formación técnica y el desarrollo de un marco nacional de competencias con estándares y normas técnicas que permita reconocer las competencias adquiridos en el trabajo a lo largo de la vida; y c) un sistema de información para la educación y capacitación permanente, incluyendo información sobre el mercado laboral y nuevas estrategias de orientación vocacional y laboral.

Una evaluación de diseño y ejecución (Santiago Consultores Asociados, 2009), muestra la gran escala que alcanzó el programa. En el componente de evaluación y certificación de niveles educativos, se desarrollaron algo más 200 mil módulos de nivelación en educación básica y 417 mil en educación media; y se emitieron 33,462 certificados en educación básica y 76,104 certificados en educación media. En cuanto a formación y capacitación técnica, se desarrollaron 647 cursos de competencias laborales con 15,336 participantes y 1,036 cursos en competencias de empleabilidad con 19,861 participantes. Utilizando el mecanismo de franquicia tributaria, a través de SENCE se autorizaron 88,287 cursos de capacitación en los que participaron cerca de 2.2 millones de trabajadores beneficiarios. En cuanto al aseguramiento de la calidad de la formación y desarrollo de itinerarios de formación, se acreditaron 1,373 especialidades de un total de 1,908 evaluadas, y 919 establecimientos de 1,352 evaluados. En cuanto a orientación vocacional, entre los años 2003 y 2005 se desarrollaron 259 planes de orientación con los que se atendió algo más de 645 mil beneficiarios en 1,249 establecimientos y con 1,336 orientadores.

Programa Más Capaz (+Capaz) - Chile

El Programa Más Capaz fue creado en 2014 y es implementado por SENSE. Tiene el objetivo de apoyar el acceso y permanencia en el mercado laboral de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, mediante la capacitación técnica, habilidades transversales e intermediación laboral, que favorezcan su empleabilidad. Para las mujeres, el programa también contempla componentes de desarrollo de habilidades de emprendimiento y asistencia técnica. Adicionalmente, el programa considera componentes orientados a la nivelación y continuidad de estudios de un porcentaje de sus beneficiarios.

La población objetivo del programa está conformada por tres grupos de personas: hombres de 18 a 29 años de edad; mujeres de 18 a 64 años de edad; y mujeres y hombres entre 18 y 40 años de edad que sufran discapacidad. El programa es focalizado en la población en situación de vulnerabilidad económica, definida por encontrarse dentro del 60% más vulnerable de la población según Ficha de Protección Social, y con baja vinculación con el mercado de trabajo, definida por presentar una densidad de cotizaciones igual o menor al 50% en los doce meses previos.

En cuanto a la promoción de la empleabilidad el programa ofrece capacitación e intermediación laboral y certificación de competencias laborales. La capacitación tiene una duración entre 180 y 300 horas entre teóricas y prácticas. La intermediación laboral busca lograr la colocación laboral en puestos de trabajo formal. El componente de certificación de competencias laborales considera la evaluación de competencias laborales a través del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales para un porcentaje de las personas capacitadas previa experiencia laboral.

Este componente de certificación de competencias es quizá el más novedoso del programa y recoge lecciones de experiencias previas de la región que resaltan la relevancia de la certificación y portabilidad de las competencias laborales. Así, Más Capaz puede considerarse como una nueva generación de programas orientados a promover la empleabilidad.

Durante el año 2014 el programa se implementó como experiencia piloto en 7 regiones, pero se espera que al 2018 beneficie a 423 mil personas en 15 regiones del país.

3.31 Los programas de subsidio al empleo

Los subsidios salariales se utilizan en varios países de la región para promover el empleo de los jóvenes. En este tipo de esquemas la creación de empleo y los procesos de contratación de trabajadores corresponde a las empresas, pero el costo de contratación es compartido entre las empresas y el Estado. Los subsidios salariales se proponen como una respuesta efectiva ante problemas de desempleo elevado o desempleo crónico de algunos segmentos de la fuerza laboral, en particular para grupos de bajos ingresos, bajos niveles de calificación y de experiencia.

La lógica de un esquema de subsidio de salarios para jóvenes es reducir los costos de contratación de las empresas de este grupo de trabajadores, de manera que se estimule su demanda y se incrementen sus niveles de empleo y de salario. Las experiencias de este tipo de esquemas en la región por lo general focalizan el grupo de jóvenes elegibles para participar en aquéllos en situación de vulnerabilidad.

Los impactos en empleo y salarios que puede tener un subsidio salarial para la contratación de jóvenes dependerán de cuan sensibles al salario son la demanda y oferta laboral de este grupo de trabajadores. En el enfoque más sencillo de tipo estático, cuanto más sensible sea la oferta laboral de los jóvenes, el impacto del subsidio será mayor en el nivel de empleo y menor en el nivel de salario, mientras que cuanto más sensible sea la demanda al salario los efectos en empleo y salarios serán mayores. Sin embargo, los impactos que puede tener este tipo de esquemas dependerán también de la manera como se diseñan e implementan, pudiendo ser más efectivos cuanto más fácil es la participación de las empresas, cuanto más difundido está entre los empleadores que podrían utilizarlo, y en tanto no generen efectos de estigma en el grupo en el que se focaliza el esquema. Otro aspecto relevante es cuan comprensivo puede ser el esquema de subsidio, lo cual dependerá de la capacidad fiscal del Estado.

Es necesario señalar que los potenciales impactos de los subsidios salariales se restringen al horizonte temporal de su aplicación. Para que los impactos sean sostenidos, es necesario que el salario relativo de la mano de obra joven se modifique de manera permanente o, en un mejor escenario, que las competencias laborales de los jóvenes se incrementen de manera que su empleabilidad sea mayor y les permita obtener trabajos mejor remunerados y más estables.

En la región los subsidios salariales se han implementado de varias formas: como devoluciones de las aportaciones a la seguridad social como en México; como créditos o exoneraciones fiscales o parafiscales como en Colombia; o a través de pagos directos a las empresas como en Brasil y Chile. Por lo general los subsidios se entregan a las empresas como en Brasil, Colombia y México, pero existen también experiencias en Chile en las que parte del subsidio se entrega a los jóvenes beneficiarios, bien como parte de su salario o como contribuciones a sus cuentas de capitalización individual con fines previsionales.

Solo en el caso de Chile se cuenta con evidencia de una evaluación de impacto del mecanismo de subsidio salarial. Como se menciona luego, se encuentran efectos auspiciosos en términos de aumentos en las tasas de ocupación y de inserción laboral formal.

CUADRO 6. Programas de subsidio al empleo

Experiencia	Descripción general	Población objetivo / resultados
Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo PNPE, Brasil (2003)	Se establecía un subsidio fijo de R\$ 1,500 que se entregaba en seis cuotas bimensuales equivalentes a R\$ 250 para puestos de trabajo de tiempo completo, y un equivalente proporcional para puestos de trabajo de tiempo parcial. El programa funcionó hasta el año 2007.	Población objetivo: Jóvenes entre 16 y 24 años de edad en situación de desempleo involuntario con el siguiente perfil: (i) sin empleo anterior, (ii) miembros de familias con renta mensual per cápita que menor a medio salario mínimo, y (iii) que estuvieran matriculados en la escuela elemental o secundaria o que participasen de cursos de educación de jóvenes o adultos. Tuvo unos 600,000 beneficiarios
Programa 40,000 primeros empleos, Colombia (2015)	Ofrece un subsidio del Estado a las empresas que contraten jóvenes beneficiarios del programa. El Estado solventa la remuneración y obligaciones sociales de los jóvenes, así como una subvención para transporte, por un periodo de seis meses. Las empresas que participan deben garantizar seis meses adicionales para 60% de los beneficiarios que contraten.	Población objetivo: Jóvenes con (i) bachillerato, (ii) egresados de carreras intermedias, (iii) profesionales universitarios; siempre que carezcan de experiencia. El programa cuenta con financiamiento asegurado para 2015.
Subsidio al Empleo Joven, Chile (2009)	Entrega un subsidio de hasta 30% del salario percibido por el joven, 20% se entrega al trabajador y 10% a la empresa. El subsidio es equivalente a 30% de una remuneración mínima y se ve reduciendo de manera progresiva a medida que aumenta el salario del joven, extinguiéndose cuando el salario alcanza los 360,000 Pesos mensuales.	Población objetivo: Jóvenes de 18 a 24 años de edad clasificados en el 40% de la población vulnerable, con ingresos mensuales menores a 360,000 Pesos mensuales o su equivalente anual. En el 2009 y 2010 un promedio de 47 y 52 mil jóvenes por mes recibieron el SEJ. Resultados de una evaluación de impacto muestra que el SEJ genera incrementos en la tasa de ocupación y en la tasa de participación de los jóvenes beneficiarios.
Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes, Chile (2008)	El Estado establece un subsidio equivalente al 50% de una cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo mensual. El valor del subsidio se deposita directamente en la cuenta individual de capitalización que el joven beneficiario tiene en su AFP. El subsidio a la cotización se entrega hasta por un máximo equivalente a 24 cotizaciones previsionales.	Población objetivo: Trabajadores de 18 a 35 años que perciben un salario inferior a 1.5 veces el salario mínimo, con menos de 24 cotizaciones para jubilación en su Administradora de Fondos de Pensiones, AFP. En 2010 atendió a cerca de 67 mil jóvenes beneficiarios.

(continúa...)

Experiencia	Descripción general	Población objetivo / resultados
Primer Empleo, México (2007)	Subsidio del Estado a las contribuciones a la seguridad social que los empleadores deben realizar al IMSS. Los empleadores pueden recibir el subsidio por un periodo máximo de hasta doce cuotas al IMSS. El subsidio es escalonado en función del nivel de un salario base de cotización (SBC): ⊇ 100% para SBC menor a 10 veces el salario mínimo; ⊇ 60% para SBC entre 10 y 14; ⊇ 20% para SBC entre 14 y 20 veces el salario mínimo; ⊇ 10% para SBC superior a 20 veces el salario mínimo. El subsidio se recibe con 3 meses de rezago y siempre que el trabajador permanezca contratado por la empresa.	Población objetivo: Trabajadores sin experiencia de trabajo formal previa o con inserción laboral formal escasa.
PROJOVEN, Panamá (2015)	Las empresas recibirán un subsidio del Estado para contratar pasantes y se espera luego de la pasantía contraten al menos a 50% de los jóvenes participantes. Las empresas deben elaborar un plan de pasantías.	Población objetivo: Jóvenes de último año de los bachilleratos técnicos y vocacionales, con 17 años cumplidos y buen rendimiento escolar. Se espera atender a 1000 jóvenes en 2015. En años sucesivos y dependiendo de los resultados del primer año se podría expandir hasta cubrir a todos jóvenes que se gradúan anualmente de los bachilleratos técnico/vocacionales (cerca de 11000 jóvenes en la actualidad).

Fuente: OIT Elaboración propia.

Algunas experiencias

El Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo PNPE de Brasil

El Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo funcionó entre 2003 y 2007 con una cobertura superior a los 600.000 beneficiarios.. Su objetivo era promover la creación de empleos para jóvenes o prepararlos para el mercado de trabajo y empleos alternativos, generadores de renta, buscando al mismo tiempo que los jóvenes mejorasen su empleabilidad al desarrollar competencias en el puesto de trabajo.

El programa estaba dirigido a jóvenes entre 16 y 24 años de edad en situación de desempleo involuntario que no hubieran tenido un empleo anterior, que fueran miembros de familias con una renta mensual per cápita que menor a medio salario mínimo, y que estuvieran matriculados en la escuela elemental o secundaria o que participasen de cursos de educación de jóvenes o adultos.

El PNPE establecía un subsidio fijo de R\$ 1,500 que se entregaba en seis cuotas bimensuales equivalentes a R\$ 250 para puestos de trabajo de tiempo completo, y un equivalente proporcional para puestos de trabajo de tiempo parcial. Para participar, las empresas debían realizar los aportes

a la seguridad social y mantener el nivel de empleo previo a la firma del acuerdo con el programa. Se establecían además topes al número de trabajadores jóvenes por los que las empresas podían acceder al subsidio. Así, las empresas con hasta 4 trabajadores solo podían recibir subsidio por un joven; aquellas que tenían entre 9 y 49 trabajadores podían recibir el subsidio por dos jóvenes; mientras que las empresas con 50 o más trabajadores podían recibir el subsidio hasta el equivalente de 20% de trabajadores en nómina.

La Ley de Formalización y Generación de Empleo de Colombia

En Colombia se viene implementando desde 2010 la Ley 1429 de Formalización y Generación de Empleo, denominada también como Ley de Primer Empleo por el Ministerio de Trabajo.⁵ La ley está orientada a empresas pequeñas que inician operaciones o que ya existían pero que operaban de manera informal. El objetivo de la ley es promover la formalización de las empresas a través de beneficios tributarios y parafiscales, pero considera también estímulos tributarios a la contratación de nuevos trabajadores.

En cuanto a la promoción de la formalización empresarial, la ley introduce la progresividad en el pago de impuesto a la renta, obligaciones parafiscales, matrícula mercantil y otros impuestos. Así, para Impuesto a la Renta, obligaciones parafiscales y otras contribuciones de nómina (SENA, ICBF, Cajas de Compensación Familiar, aporte en salud subcuenta FOSYGA) la ley exonera el pago a la empresa el primer y segundo año, el tercer la empresa debe aportar el 25%, el cuarto 50%, el quinto 75%, y a partir del sexto año el 100%. Se establece también pagos progresivos para la matrícula mercantil (exonerada el primer año, 50% el segundo, 75% el tercero, y 100% a partir del cuarto año), así como para el pago de impuesto de industrias y comercio y otros impuestos (cuya progresividad se deja a determinación de instancias pertinentes).

En cuanto a la promoción del empleo, la ley establece que las empresas que generan nuevos puestos de trabajo pueden utilizar los aportes al SENA, ICBF, Cajas de Compensación Familiar, aporte en salud subcuenta FOSYGA y Fondo de Garantía de Pensión Mínima como descuento tributario para el cálculo de pago de impuesto a la renta. Los aportes deben haber sido pagados para que se pueda aplicar el descuento. Los reemplazos de personal contratado con anterioridad no son beneficiarios del descuento. Este descuento se puede obtener si la empresa contrata nuevo personal de varios colectivos: jóvenes hasta los 28 años de edad; personas en en situación de desplazamiento, reintegración o discapacidad; mujeres mayores de 40 años de edad; personas con ingresos menores a 1.5 veces el salario mínimo.

Si bien uno de los colectivos cuya contratación se promueve es el de los jóvenes, la ley estimula la contratación de un conjunto bastante más amplio de personas. Es por ello que no se trata en estricto de una ley de primer empleo para jóvenes. Es necesario señalar además, que la ley no contempla ningún tipo especial de contrato laboral ni para los jóvenes ni para ninguno de los otros colectivos comprendidos en el los beneficios de la ley.

La evidencia existente acerca de los impactos de la ley 1429 se concentra en estadísticas generales de evolución del empleo. Sin embargo, resulta difícil establecer con claridad cuántos empleos se han generado como resultado de la ley, y en particular cuantos empleos para jóvenes. Si bien los registros indican que 6000 empresas beneficiarias de la ley han solicitado el crédito tributario, no hay evidencia que permita establecer que estas empresas han contratado jóvenes. De otro lado, la reducción de

⁵ Si bien la Ley 1429 no alude de manera explícita al término primer empleo, en la documentación informativa para sus potenciales beneficiarios se le denomina Ley de Primer Empleo. Véase <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo/abece-ley-de-primer-empleo.html>.

costos mercantiles establecida en la ley es relativamente baja como para esperar que se genere un impacto significativo en el empleo.

Programa 40,000 primeros empleos en Colombia

En abril de 2015 el gobierno de Colombia inició el Programa 40,000 Primeros Empleos.⁶ Se trata de un programa de promoción a la contratación de trabajadores jóvenes a través de un subsidio del Estado a las empresas que los contraten. El Estado solventa la remuneración y obligaciones sociales de los jóvenes, así como una subvención para transporte, por un periodo de seis meses. La empresa beneficiaria se compromete a mantener en su nómina al menos a 60% de los jóvenes contratados bajo el subsidio por un periodo no menor a seis meses adicionales. El programa no tiene restricciones por carrera o por tipo de institución formadora de origen del joven. Sin embargo está orientado exclusivamente a empresas formales del sector privado.

El programa se inserta dentro del servicio público de empleo que se utiliza para la intermediación laboral entre jóvenes y vacantes. El programa está orientado a jóvenes con bachillerato (secundaria), egresados de carreras intermedias, y a profesionales universitarios, siempre que carezcan de experiencia. Esto se verifica en los registros administrativos a través de los aportes a la seguridad social en salud y las cotizaciones. Se prioriza a los jóvenes que tengan mayor tiempo de graduados sin conseguir experiencia laboral, en particular a aquellos con 6 meses de haberse graduado.

Las empresas interesadas en participar en el programa pueden colocar vacantes en el servicio de empleo para este fin solo si se cumplen ciertos criterios con los que se evalúa la calidad de las vacantes. Entre estos se consideran: características de la empresa, que incluyen la razón de vacantes a empleo total o si la empresa cuenta con certificaciones de responsabilidad social; cuán relacionadas están las actividades a la formación; y la inclinación de la empresa a la formación de capital humano, considerando cuan fuertes son los procesos de formación al interior de la empresa, y si estas cuentan con planes de formación para sus trabajadores. Se establece un tope de vacantes que pueden registrarse en el servicio, que guarda relación con el rango normal de operaciones de la empresa.

La selección de beneficiarios se realiza a través del servicio de empleo que implementa un proceso de emparejamiento entre las vacantes y los jóvenes postulantes. El servicio envía a la empresa los mejores postulantes para los requerimientos de sus vacantes, a partir de ello la empresa implementa su proceso regular de selección y contratación de personal. El servicio envía hasta tres grupos de postulantes a la empresa, si esta no contrata a ninguno de los candidatos la vacante de la empresa no puede ser incorporada al programa.

A nivel operativo se establece un convenio marco entre las Cajas de Compensación Familiar, que se encargan del financiamiento del programa, y las empresas participantes, y un contrato laboral entre la empresa y el joven beneficiario. El programa se encarga de realizar el monitoreo de contrato basado en los instrumentos establecidos en el convenio marco. El pago del subsidio se realiza en dos desembolsos, el primero correspondiente a 50% a los tres meses luego de verificar la información de la nómina y una declaración del tutor del joven beneficiario, que puede ser su jefe o responsable directo; el segundo que corresponde al 50% restante se realiza a los doce meses. En el intermedio, a los seis meses se realiza una verificación, que no está sujeta a ningún desembolso ni adelanto.

Subsidio al Empleo Joven SEJ de Chile

El Subsidio al Empleo Joven fue creado en 2009 por Ley 20.338, es implementado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE, y participan el Instituto de Previsión Social y el Servicio de Impuestos Internos. Tiene como objetivo incrementar la tasa de empleo de los jóvenes entre 18 y

⁶ El lanzamiento oficial del programa se realizó el 25 de abril del presente año.

24 años de edad, aunque se espera que incremente también los ingresos y la tasa de formalidad en este grupo de edad.

El SEJ entrega un subsidio de hasta 30% del salario percibido por el joven, 20% se entrega al trabajador y 10% a la empresa. El subsidio es equivalente a 30% de una remuneración mínima y se ve reduciendo de manera progresiva a medida que aumenta el salario del joven, extinguiéndose cuando el salario alcanza los 360,000 Pesos mensuales.

El SEJ está focalizado en jóvenes de 18 a 24 años de edad clasificados en el 40% de la población vulnerable, que tengan ingresos menores a 360,000 Pesos mensuales o a 4'320,000 Pesos anuales, y que tengan pagadas sus cotizaciones obligatorias a la seguridad social. El subsidio es percibido mientras el joven se encuentre en el rango de edad entre los 18 y 24 años de edad, y a partir de 2011 puede discontinuarse si al cumplir los 21 años el joven no ha culminado los estudios medios obligatorios.

Las empresas y los jóvenes que desean participar postulan de manera independiente a través de dos modalidades alternativas, una presencial y otra virtual un en un portal Web especial para la implementación del SEJ.

Los jóvenes beneficiarios pueden elegir recibir el subsidio en una cuenta vista o en una cuenta corriente, o de manera presencial a través de un servicio de oficinas; también pueden elegir si recibir el subsidio mensualmente o en una sola armada anual. Por su parte, las empresas reciben el subsidio a través de depósitos en su cuenta vista mensualmente, siempre que se encuentre al día en las cotizaciones a la seguridad social de sus trabajadores.

Una evaluación de impacto realizada por el centro Microdatos de la Universidad de Chile (Universidad de Chile, 2012) con datos de registros administrativos y el método de discontinuidad encuentra que el SEJ genera incrementos en la tasa de ocupación y en la tasa de participación. Estos resultados positivos se observan tanto para las mujeres como para los hombres, y para cada edad particular entre los 18 y 25 años. El estudio encuentra, sin embargo, que los impactos mostraron una tendencia decreciente entre julio de 2009 y diciembre de 2010, en especial para los jóvenes entre 18 y 22 años de edad.

Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes de Chile

Este subsidio se establece en 2008 por ley 20.255 y tiene dos componentes: subsidio a la cotización previsional para los trabajadores jóvenes y subsidio a la contratación para las empresas que contratan a trabajadores jóvenes.

El subsidio a la cotización previsional tiene como objetivo incrementar los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes. Está orientado a trabajadores jóvenes de 18 a 35 años que perciben un salario inferior a 1.5 veces el salario mínimo y que tienen menos de 24 cotizaciones continuas o discontinuas a su Administradora de Fondos de Pensiones, AFP. El Estado establece un subsidio equivalente al 50% de una cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo mensual. El valor del subsidio se deposita directamente en la cuenta individual de capitalización que el joven beneficiario tiene en su AFP. El subsidio a la cotización se entrega hasta por un máximo equivalente a 24 cotizaciones previsionales.

Por su parte el subsidio a la contratación es un aporte que entrega el Estado al empleador por cada trabajador entre 18 y 35 años que contrate. El valor de este aporte es el equivalente a la mitad de una cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo mensual. El subsidio se entrega durante las primeras 24 cotizaciones que el trabajador haga en su AFP, continuas o discontinuas. Para acceder al subsidio, el empleador debe estar al día en el pago de las cotizaciones previsionales de sus trabajadores.

Los jóvenes y empresas que califican pueden participar simultáneamente del subsidio previsional a trabajadores jóvenes y del subsidio al empleo joven. De esta manera se genera un incentivo más potente a la contratación de trabajadores jóvenes.

El Programa de primer empleo de México

En México se implementa un programa de subsidio al empleo denominado Programa de Primer Empleo. El programa opera desde 2007 y es gestionado por Instituto Mexicano de Seguridad Social IMSS. Tiene como objetivo promover la creación de empleo formal a través de un subsidio del Estado a las contribuciones a la seguridad social que los empleadores deben realizar al IMSS.

Si bien el programa no estaba dirigido exclusivamente a jóvenes, al orientarse a trabajadores sin experiencia de trabajo formal previa o con inserción laboral formal escasa, las condiciones de elegibilidad los comprendían. En el diseño original del programa eran elegibles los trabajadores que no hubieran tenido registro como trabajador permanente en el IMSS. A partir de 2008 la elegibilidad se extendió a trabajadores con registro previo pero que no hubieran laborado más de nueve meses continuos con un mismo empleador durante toda su historia laboral. A fines de 2011 la elegibilidad se extendió adicionalmente a los trabajadores con antecedentes con trabajo permanente ante el IMSS siempre que no hubieran laborado más de nueve meses continuos con un mismo empleador a partir del marzo de 2008.

Para participar los empleadores deben estar registrados ante el IMSS, deben dedicarse a actividades económicas con un ciclo de producción no menor a doce meses, deben disponer de firma electrónica y contar con una cuenta bancaria en la cual reciben el subsidio.

Solo puede recibirse el subsidio cuando el empleador genera nuevos puestos de trabajo permanente. El empleador solo puede registrar en el PPE a los trabajadores elegibles que incrementen su nómina de trabajadores permanentes. En el caso de que el empleador contrate trabajadores permanentes dentro del grupo elegible pero reduzca su nómina total, los trabajadores elegibles no pueden registrarse en el programa. Tampoco pueden registrarse en el programa nuevos trabajadores elegibles cuando el empleador contrata nuevos trabajadores elegibles para reemplazar a trabajadores permanentes no elegibles manteniendo el tamaño de su nómina. De esta manera se promueve la creación de nuevos empleos y se desincentiva el reemplazo de trabajadores permanentes no elegibles.

Para recibir el subsidio los empleadores deben estar al corriente en sus contribuciones a la seguridad social y en sus obligaciones ante las autoridades fiscales federales. Originalmente se estableció que este requisito debía cumplirse al momento en el que el empleador se registrase en el programa. A partir de 2008, sin embargo, para promover el acceso al programa se estableció que el requisito debía cumplirse al momento de solicitar el pago del subsidio.

El subsidio se aplica de manera escalonada en función del salario base de cotización (SBC) de los nuevos trabajadores. Así, los empleadores reciben un subsidio equivalente al 100% de las contribuciones a la seguridad social cuando contratan nuevos trabajadores con un SBC menor a 10 veces el salario mínimo; 60% para trabajadores con SBC entre 10 y 14; 20% para trabajadores con SBC entre 14 y 20 veces el salario mínimo; y 10% cuando contratan nuevos trabajadores con SBC superiores a 20 veces el salario mínimo. Los empleadores pueden recibir el subsidio por un periodo máximo de hasta doce cuotas al IMSS.

El subsidio se recibe mensualmente pero de manera rezagada y siempre que el trabajador permanezca contratado. El empleador puede solicitar el pago mensual del subsidio a partir del tercer mes de registro del trabajador elegible. A lo largo del tiempo este plazo se fue reduciendo, desde los diez meses que se establecieron inicialmente a cuatro meses en la primera revisión del programa a fines de 2007, y a tres meses en la revisión de fines de 2011. De esta manera se promueve la contratación permanente por periodos más largos y se reduce la rotación de los trabajadores elegibles.

Según los registros administrativos del IMSS, durante el primer año de funcionamiento del programa participaron cerca de 11 mil empresas que registraron algo más 15 mil trabajadores. Para fines de agosto de 2011 algo más de 22 mil empresas participaban del PPE y se registraron 83,081 trabajadores.

El modelo PROJOVEN de Panamá

Es un nuevo programa del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, MITRADEL, creado en 2015. Tiene como objetivo facilitar un buen inicio del itinerario laboral de los jóvenes, promoviendo su empleabilidad a través de pasantías laborales en empresas y de capacitación en habilidades y actitudes que faciliten su acceso a la vida laboral de manera adecuada.

El programa está dirigido a jóvenes de último año de los bachilleratos técnicos y vocacionales, que hayan cumplido 17 años de edad al primero de enero del año de inicio de la pasantía laboral. Para participar, los jóvenes deben mostrar buen rendimiento escolar.

Por su parte, las empresas interesadas en participar deben elaborar un plan de pasantías laborales que es evaluado y aprobado por el programa, y deben asignar un tutor que se hará responsable del cumplimiento de dicho plan. Las empresas recibirán un subsidio del Estado para contratar pasantes y se espera que luego de la pasantía contraten al menos a 50% de los jóvenes participantes. Se trata de un programa que promueve la formación en empresa para los jóvenes y que reduce los costos de búsqueda de trabajadores a las empresas.

En el plano operativo se requiere la firma de un convenio entre la empresa y el MITRADEL y entre la empresa y el pasante. Las pasantías no pueden empezar en tanto estos convenios no estén firmados, de modo que se evita incumplimientos por parte de MITRADEL y de la empresa, protegiendo así a los potenciales pasantes.

El programa se encarga de emparejar a los beneficiarios con las empresas, evaluando las características de los jóvenes inscritos y de las vacantes disponibles en las empresas de manera que se garantice la pertinencia entre la formación previa y la formación en la empresa.

Antes de realizar la pasantía los jóvenes beneficiarios deben participar en un taller de “Habilidades para la vida y el Trabajo” en el que se cubren aspectos como autoestima, comunicación y trabajo en equipo, valores, resolución de conflictos, formación laboral y plan de compromiso, y orientación de seguridad ocupacional y uso de equipos. Luego del taller, los jóvenes recibirán información de la empresa en la que se realizará la pasantía.

Las pasantías tendrán una duración de 3 meses. Los jóvenes beneficiarios recibirán un apoyo económico equivalente a 300 Balboas mensuales durante la duración de la pasantía. Las empresas se encargarán de realizar el pago a los beneficiarios, mismo que será reembolsado a las empresas por el programa. En adición al monto del apoyo económico subvencionado por el programa, las empresas pueden asignar, según su criterio, compensaciones adicionales para los pasantes.

Para el periodo 2015-2016 se espera atender alrededor de 1,000 beneficiarios. A partir de los resultados del primer año de implementación se espera incrementar el número de beneficiarios hasta alcanzar un total de 11 mil beneficiarios potenciales por año, cifra que corresponde al número de egresados de los bachilleratos técnicos y vocacionales.

3.4| Los regímenes laborales especiales para jóvenes

En la región también se han establecido regulaciones especiales para los jóvenes con la finalidad de promover su inserción laboral. Hay al menos dos tipos de regulaciones o legislaciones especiales para jóvenes, uno vinculado a regímenes especiales de salarios mínimos, y otro de regímenes laborales especiales que introducen legislación para incentivar la contratación de trabajadores jóvenes.

A. Regímenes especiales de salarios mínimos

En la región se han implementado iniciativas normativas que regulan regímenes especiales de salarios mínimos para trabajadores jóvenes (Marinakakis, 2007). Entre las causas del desempleo juvenil se ha señalado el elevado nivel del salario mínimo con relación a la productividad de los jóvenes. Se argumenta que el salario mínimo constituye una barrera a la contratación de jóvenes de baja productividad con poca experiencia o sin experiencia. Se parte de la idea de que cuando el salario mínimo tiene un nivel superior al del salario de equilibrio las empresas contratan menos trabajadores de los que requiere, generándose desempleo. La política de salario mínimo general puede afectar desigualmente a los jóvenes en tanto son estos quienes cuentan con menores niveles de productividad laboral. Si el salario mínimo es muy alto con relación a la productividad media de los jóvenes, el problema del desempleo afectará con mayor intensidad a este grupo.

En **Chile** existe el salario mínimo diferenciado para jóvenes menores de 18 años, denominado “submínimo”, que corresponde a 75% del salario mínimo general. En **Costa Rica** hay un salario mínimo diferenciado para jóvenes hasta 18 años, que perciben 50% del salario mínimo el primer año de contrato, 75% el segundo y 100% el tercero. En **Paraguay** existe un salario mínimo diferenciado para jóvenes hasta 18 años, que perciben 60% del salario mínimo siempre que realicen actividades diferentes a las del resto de trabajadores.

Aunque no hay evaluaciones rigurosas de los efectos de estos regímenes diferenciados de salarios mínimos, la evidencia disponible sugiere que estos regímenes no parecen ser efectivos ni relevantes, en particular porque los jóvenes están sobre representados en los estratos del mercado laboral, asalariados del sector privado y del sector público, que deben observar el cumplimiento de la legislación del salario mínimo (OIT, 2013).

B. Leyes de primer empleo o regímenes especiales para jóvenes

Desde la década pasada algunos países de América Latina han optado por iniciativas legales para promover el empleo juvenil, bien a través de la introducción de regímenes laborales especiales para jóvenes o de legislación de contratos de primer empleo. En **República Dominicana** y **Nicaragua** se discutieron propuestas de leyes de primer empleo, pero no se logró el consenso necesario para transitar hacia la sanción de dichas iniciativas legislativas. Más recientemente en 2013 en **Paraguay** y **Uruguay** sí se llegó sancionar leyes de primer empleo, mientras que en 2014 en **Perú** se sancionó una ley que instauraba un régimen laboral especial para los jóvenes. Sin embargo, en Paraguay la ley se ha reglamentado recién en febrero de 2015 por lo que su implementación en la práctica aún no ha comenzado, mientras que en Perú la ley tuvo que ser derogada ante la falta de consenso entre los interlocutores sociales.

La lógica detrás de estas iniciativas legales es que para promover el empleo de jóvenes, con poca o mala formación para el trabajo o que no cuentan con experiencia laboral, se requiere reducir los costos laborales salariales y/o no salariales de modo que se genere un incentivo para su contratación por parte de las empresas. En la práctica, esto implica la reducción o eliminación de varios de los beneficios que las legislaciones laborales confieren de manera general a todos los trabajadores.

En buena parte, los argumentos a favor y en contra de estas iniciativas giran precisamente en torno a si al reducir costos los regímenes laborales especiales para jóvenes restringen beneficios o derechos laborales y si esta reducción constituye un incentivo efectivo para incrementar la demanda de trabajo joven. De un lado es claro que en la práctica aquellos jóvenes que no consiguen insertarse en el mercado de trabajo o que lo hacen en empleos precarios o informales, sea de manera voluntaria o involuntaria, no acceden a ninguno de dichos beneficios laborales puesto que no se puede acceder

ellos si no se trabaja o si se trabaja en la informalidad.⁷ De otro lado, también es claro que la legislación laboral establece una serie de beneficios que se institucionalizan como derechos laborales a los que todo trabajador en un empleo formal debe acceder, y por tanto, los regímenes especiales los restringen.⁸ ¿Qué situación es mejor? Lo ideal es que los jóvenes pudieran acceder a empleos de “buena calidad” que cumplan con todas las obligaciones establecidas en las legislaciones de carácter general.

Otro tema sensible en la discusión es si este tipo de legislación es discriminatoria o si introduce elementos de discriminación. Algunas críticas plantean puntos clave como igualdad en el acceso al empleo o igualdad en la remuneración para la misma labor. En tanto las tareas o funciones que realizará un joven contratado bajo estos regímenes sean iguales o similares a las que realizan los trabajadores de mayor edad, es válido preguntar cómo se puede sustentar una remuneración o beneficios no salariales diferenciados. Al respecto, la discusión debe considerar cuál debe ser el objetivo de los regímenes especiales. Si solo se trata de inserción, resulta difícil defender remuneraciones o beneficios diferenciados. Sin embargo, si hay involucrados aspectos formativos y de ganancia de experiencia, puede entenderse que hay un periodo de inversión que justifica dichos diferenciales. Pero para ello es crucial que el componente formativo y de experiencia se cumpla, sea efectivo, de calidad y verificable por otros, de manera que el joven mejore su empleabilidad. Los sistemas de certificación de competencias laborales deberían formar parte constituyente de este tipo de iniciativas.

Igualmente sensible es el tema de la potencial sustitución de trabajadores adultos o no comprendidos en la regulación de empleo juvenil por trabajadores jóvenes. Si el cambio en salarios relativos es suficiente para alterar la demanda relativa por unos trabajadores respecto a otros, es claro que se generan incentivos a sustituir la mano a favor de la de menor costo. Esta es precisamente una preocupación planteada por los representantes de los trabajadores frente a este tipo de legislación pues puede mal utilizarse con la única finalidad de abaratar los costos de la empresa, precarizando el empleo. Por ello resulta crucial establecer garantías que impidan la reducción de la nómina de trabajadores previa a la participación así como topes a la cantidad de jóvenes que pueden ser contratados bajo los regímenes especiales. La duración de los contratos especiales para jóvenes debe quedar especificada así como el número de veces que un mismo joven puede ser contratado bajo alguna modalidad especial también deben considerarse con atención. En la práctica el problema real se concentra en la capacidad efectiva de monitoreo y fiscalización de la legislación por parte de la autoridad laboral. Este es un tema no menor pues dicha capacidad suele ser limitada en los países de la región.⁹

Un tema no menos importante es la necesidad de diálogo social. A partir de las experiencias de Paraguay, Perú y República Dominicana el diálogo social surge como un factor clave para facilitar consensos, legitimar los procesos, y garantizar la sostenibilidad de este tipo de iniciativas.¹⁰ Sin embargo, resulta relevante pensar en quién puede o debe traer al diálogo social la voz de los jóvenes sin empleo, de los que tienen trabajos precarios, o de los *ninis* (jóvenes que ni estudian ni trabajan)

⁷ Tómese en cuenta, por ejemplo, la situación de los jóvenes trabajadores familiares no remunerados que contribuyen a las iniciativas de subsistencia que desarrollan sus familias. Es claro que en estas condiciones es improbable aspirar a una remuneración mínima o a los beneficios de la seguridad social.

⁸ Una discusión aparte es si los beneficios o derechos laborales establecidos por las legislaciones laborales de nuestros países se condicen con las condiciones de desarrollo de los países y con la capacidad de cumplirlas y hacerlas cumplir.

⁹ En particular se debería realizar un seguimiento en el tiempo de la situación laboral de cada joven en particular. Esta tarea se facilita en casos en los que existen ya sistemas informáticos de reporte de nóminas o planillas. En estos casos el reto es establecer los ajustes necesarios que permitan realizar el monitoreo.

¹⁰ La discusión de este tipo de legislación se puede ‘politizar’ muy fácilmente y se utilizada por ciertos grupos o coaliciones con fines particulares. De hecho la ‘politización’ constituye uno de sus retos principales que hay que enfrentar. Los procesos de diálogo social pueden contribuir a evitar esta situación.

y los *nininis* (jóvenes que ni estudian ni trabajan ni buscan trabajo). Las Secretarías de Juventud, o similares, que existen a varios países de la región pueden constituir un posible buen punto de partida para promover la organización de aquellos jóvenes que por lo general no cuentan con voz en el sistema.

Ya considerando la efectividad, es necesario señalar, sin embargo, que no está garantizado que este tipo de iniciativas pueda lograr los resultados esperados. Desde un punto de vista teórico, los costos laborales salariales y/o no salariales son limitantes en tanto la productividad del trabajador sea baja en relación a estos costos, o en tanto la productividad de la empresa no permita cubrirlos. En particular, los costos laborales no salariales se pueden interpretar como una partición de la remuneración anual que percibe el trabajador, y por tanto la clave para estimular la demanda de manera sostenida es el crecimiento de la productividad, del trabajador y de la empresa. De otro lado, la evidencia empírica no es concluyente en cuanto a que la reducción de costos laborales no salariales implique un incremento en la demanda de mano de obra.

También es necesario señalar que si bien este tipo de legislación puede contribuir a la formalización de las empresas a través de la reducción de los costos laborales no salariales, en el mejor de los casos debería entenderse como una de las diversas estrategias que se requieren para promover la formalización. Más relevante resulta promover el incremento sostenido de productividad de las empresas, que es finalmente lo que determina si es posible cumplir con las obligaciones que la formalidad implica, así como aspectos tributarios y de regulaciones, permisos y trámites que las empresas formales deben cumplir de manera permanente y cuya carga es no despreciable.

Quizá una manera alternativa de diseñar estrategias legislativas de este tipo sea concentrarse efectivamente en la noción de primer empleo formal, entendido como empleo registrado en nómina o planilla en la empresa, y vincularlo con la formación en el trabajo. Si en efecto los jóvenes tienen competencias y habilidades limitadas, una formación para el trabajo deficiente, y no cuentan con experiencia de empleo formal, la legislación de primer empleo puede servir para establecer mecanismos que permitan adquirir experiencia en el trabajo.

En este contexto, la legislación de primer empleo debería comprender básicamente a los jóvenes que nunca han tenido un empleo formal y establecer un plan de inserción adecuada al empleo formal que les permita aprender y acumular experiencia en el trabajo y que al mismo tiempo facilite su contratación en una modalidad de aprendizaje que adicionalmente podría permitir y promover la culminación de la educación secundaria.

Esta modalidad debería ser de carácter temporal para el joven que participa, con un plazo máximo sin importar en qué empresa se realiza el aprendizaje, debería establecer un límite máximo de plazas con respecto al total del empleo en la nómina de las empresas y sólo podría implementarse en tanto se generen puestos de aprendizaje en adición al total de empleo en nómina. Inclusive podría contar con un subsidio del Estado. En tanto se trata de una modalidad de aprendizaje, los costos laborales deberían cumplir con la legislación de salario mínimo y cubrir las prestaciones sociales de salud, que podrían recibir un subsidio pues se está contribuyendo a la formación para el trabajo y la acumulación de capital humano de los jóvenes. Un elemento clave debería ser el de la verificación y fiscalización del cumplimiento adecuado de la legislación y ello implica preparar a los sistemas y servicios de la autoridad laboral. Este es un tema no menor en contextos de elevada informalidad y capacidad de fiscalización limitada de la autoridad laboral.

Otro aspecto que no debe olvidarse es que los jóvenes presentan elevadas tasas de rotación entre empleos y entre el empleo y la inactividad o el desempleo. Las iniciativas legislativas de primer empleo o regímenes especiales existentes se orientan exclusivamente a la inserción pero no consideran el tema de la permanencia en el empleo. Una alternativa que puede explorarse es la entrega del subsidio de manera rezagada como en el caso del programa de primer empleo de **México**.

Algunas experiencias

Actualmente dos países de la región cuentan con legislaciones especiales para promover el empleo juvenil, ambas sancionadas en 2013.¹¹ En **Paraguay** se sancionó la ley 4.951/13 de inserción al empleo juvenil. En **Uruguay** se sancionó la ley 19.133 de promoción del trabajo decente de las personas jóvenes.

Las leyes de Uruguay y Paraguay introducen varias modalidades de contratación para promover el empleo de los jóvenes. Los cuadros 7 y 8 presentan las características principales de cada una de estas modalidades de contratación. La novedad en ambas legislaciones es la del contrato de primera experiencia laboral o de primer empleo.¹²

En **Paraguay** los contratos de primer empleo cubren a los jóvenes entre 18 y 29 años sólo si se les ha clasificado en situación de vulnerabilidad económica, si sufren alguna discapacidad, si tienen hijos a cargo o son jefes de familias clasificadas como vulnerables, o que si han tenido una ocupación previa como trabajador/a en servicio doméstico. En Uruguay el contrato de primera experiencia laboral cubre a los jóvenes de 15 a 24 años solo cuando estos no cuenten con ninguna experiencia previa de trabajo formal.

En **Uruguay** los contratos de primera experiencia laboral, no pueden tener una extensión menor a seis meses ni mayor a un año, y se pueden utilizar sólo por una vez por joven. En Paraguay la ley no establece topes a la duración de los contratos de primer empleo pero sí se establece que estos contratos solo se pueden establecer por una sola vez.

En ambos países el contrato de primera experiencia laboral o de primer empleo estipula que el joven debe percibir una remuneración que no puede ser inferior a un salario mínimo. Adicionalmente, estos contratos están cubiertos por todos los beneficios establecidos en la legislación general.¹³

¹¹ La ley de Paraguay se ha reglamentado recién en febrero de 2015.

¹² Los contratos de aprendizaje y las modalidades de práctica laboral se comentaron en la sección 3.1

¹³ En Paraguay la contribución previsional es menor a la que se establece para el resto de trabajadores.

CUADRO 7. Modalidades de contratación de jóvenes en la ley de primer empleo de Paraguay

Modalidad	Edades y requisitos o condiciones	Duración	Remuneración	CTS	Seguridad social en salud	Seguridad social previsional	Periodo de prueba	Subsidios salariales
Convenio de capacitación laboral (formación en empresa)	18-29 años	No especifica duración. Una sola vez	No	No	No	No	1 mes	No
Convenio de práctica laboral	18-29 años Para estudiantes o egresados	Duración no menor a 80 ni mayor a 180 horas. Una sola vez	No menor a 60% del SM	No	No	No	1 mes	No
Beca de trabajo	18-29 años Solo para grupos focalizados: ↳ Con discapacidad ↳ Jóvenes en hogares dentro del 20% más pobre ↳ Mujeres dentro del 30% más pobre ↳ Con hijos a cargo y en hogares dentro del 30% más pobre ↳ Trabajador/a de servicio doméstico en ocupación anterior ↳ Para el contrato de primer empleo, no debe haber tenido empleo formal previo	No especifica duración. Una sola vez.	No menor a 100% del SM	Sí	Sí	Sí (9% del salario)		Subsidio máximo de 75% de la remuneración
Contrato de primer empleo		Jornada de 8 horas diarias o hasta 48 semanales. No se especifica extensión. Una sola vez.	No menor a 100% del SM	Sí	Sí	Sí (9% del salario)	Hasta 90 días	Subsidio máximo de 35% del SM. Para contratos de más de 8 meses. Subsidio se entrega por 12 meses.
Contrato de aprendizaje		Duración mínima de 6 meses y máxima de 12 meses. Una sola vez por cada oficio.	No menor a 100% del SM	Sí	Sí	Sí (9% del salario)		Subsidio máximo de 35% de un SM.

Notas: SM = Salario Mínimo. CTS = Compensación por tiempo de servicio. Las empresas pueden contratar a beneficiarios bajo capacitación laboral o práctica laboral y luego bajo contrato de primer empleo siempre que cumplan requisitos de focalización. El convenio de capacitación laboral puede ser precedido de un contrato de trabajo de 3 meses con una remuneración no menor a 100% del SM.

Fuente: OIT Elaboración propia con base en el texto de la ley.

CUADRO 8. Modalidades de contratación de jóvenes en la ley de primer empleo de Uruguay

Modalidad	Edades y requisitos o condiciones	Duración	Remuneración	CTS	Seguridad social en salud	Seguridad social previsional	Periodo de prueba	Subsidios salariales
Contrato de primera experiencia laboral	15-24 años Sin experiencia de trabajo formal	No menor a 6 meses ni mayor a un año. Una sola vez	No menor al 100% del SM	Según normas vigentes	Sí	Sí	No mayor a 1 mes	Hasta un máximo de 25% sobre la base de 10,800 pesos
Práctica laboral para egresados	Jóvenes hasta 29 años Egresados de instituciones de formación	No menor a 6 meses ni mayor a un año. Una sola vez	No menor al 100% del SM	Según normas vigentes	Sí	Sí	No mayor a 1 mes	Hasta un máximo de 15% sobre la base de 10,800 pesos
Trabajo protegido joven	Jóvenes hasta 30 años Participantes en programas sociales Pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad	No menor a 6 meses ni mayor a 18 meses. Una sola vez	No menor al 100% del SM	Según normas vigentes	Sí	Sí	No mayor a 1 mes	Subsidio parcial de salario según se establece en el programa Objetivo Empleo
Práctica formativa en empresas	Desde los 15 años Participa en una propuesta o cursos de educación, formación y/o capacitación laboral	Hasta un máximo de 60 horas o 25% de la carga horaria del cursis de formación Una sola vez	No establece remuneración (Jóvenes deben estar cubiertos por el Banco de Seguros del Estado)	Según normas vigentes	No	No	No mayor a 1 mes	No

Notas: SM = Salario Mínimo. CTS = Compensación por tiempo de servicio. El monto base del cálculo de los subsidios se actualiza en enero de cada año de acuerdo a la variación del valor del Índice Medio de Salarios.

Fuente: OIT Elaboración propia con base en el texto de la ley.

Adicionalmente en ambos países el empleador recibe un subsidio por la contratación de jóvenes bajo los contratos de primer empleo. En Paraguay el subsidio asciende a 35% de un salario mínimo y se puede aplicar por una duración máxima de 12 meses siempre que el contrato tenga una duración no menor a 8 meses. En Uruguay el subsidio asciende hasta un tope máximo de 25% de 10,800 pesos, encargándose al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social determinar el monto específico en cada caso en base a la situación socioeconómica, tiempo de trabajo y la presentación de planes de capacitación por la empresa.

En ambos casos se establece que las empresas deben encontrarse en situación regular de pagos con relación a las contribuciones de seguridad social u otras obligaciones tributarias.

Adicionalmente, en ambos casos se establecen topes a la contratación de personal. Se puede contratar bajo las nuevas modalidades de contratación de trabajadores jóvenes hasta un máximo de 20% de la nómina permanente en la empresa.

Solo en el caso de Uruguay se establece que para participar, las empresas no pueden reducir su nómina. En particular, la ley señala que es condición no haber reducido la nómina durante los noventa días anteriores a la contratación ni durante el plazo de duración de la misma respecto de trabajadores que realicen iguales o similares tareas o funciones a las que la persona joven vaya a realizar.

En ambas legislaciones se introduce un mecanismo de reconocimiento a las empresas que contraten jóvenes en sus diversas modalidades. Se trata de un sello o marca que distingue a las empresas participantes y les procura ciertas ventajas. Por ejemplo en Uruguay se establece que en licitaciones del Estado y ante igualdad de ofertas las empresas reconocidas tendrán prioridad.

En el caso de Uruguay, debido a que la ley cubre adolescentes desde los 15 hasta los 18 años de edad, se establece que se les protege contra el desempeño de actividades de trabajo peligroso o nocivo para su salud, desarrollo físico espiritual o moral, prohibiendo todo trabajo que no les permita gozar de bienestar en compañía de sus familia o que entorpezca su formación educativa.

Aún no se cuenta con evidencia que permita valorar los efectos de estas leyes. Sin embargo, surgen interrogantes acerca de la capacidad institucional de las entidades responsables para garantizar el uso adecuado de las modalidades introducidas por estas legislaciones. De otro lado, surgen también interrogantes acerca de la capacidad de las empresas participantes para cumplir con los requisitos que se establecen, en particular en el caso de los contratos de aprendizaje y convenios de prácticas. Es válido preguntar cuántas empresas están en condiciones, por ejemplo, de desarrollar programas de capacitación laboral que garantice los contenidos pertinentes y la calidad de la formación, así como de realizar actividades de evaluación y certificación de las competencias laborales. Y sobre esto último, una pregunta relevante es cómo se espera lograr que los certificados o constancias sean reconocidas como credenciales válidas por el resto de empresas.

EL PROCESO EN PARAGUAY

La sanción de la Ley 4.951/13 tuvo un largo proceso previo que se remonta al año 2002 cuando se promulgó la Ley 1.980/02, también denominada ley de primer empleo, para promover el empleo para jóvenes en Paraguay. A diferencia de la nueva ley, esta primera versión era bastante más restrictiva en cuanto a beneficios laborales. Sin embargo, la ley no llegó a implementarse ya que no se logró su reglamentación. La ley generaba conflictos con otras leyes y normas vigentes, como la de la seguridad social. De otro lado, la norma generó oposición de los grupos sindicales del país que la consideraban lesiva a los intereses de los trabajadores.

Durante el Gobierno del Presidente Lugo se retoma la discusión de la problemática del empleo juvenil y se inicia un diálogo tripartito entre el Estado, las organizaciones empresariales y los representantes de los trabajadores con apoyo de la OIT. Como resultado de este diálogo tripartito se generaron dos resultados.

En primer lugar se consensuó una “política de empleo juvenil” que se convirtió en Decreto Presidencial. Sin embargo el decreto se aprobó poco antes de la caída del gobierno y en la práctica es poco o nada lo que se llegó a implementar de esta política.

El segundo resultado fue la discusión de una nueva ley de primer empleo. Se retomó la discusión acerca de una legislación de primer empleo, se revisó la ley anterior y se recibieron propuestas con la finalidad de elaborar una nueva ley que superase las limitaciones de la experiencia previa y que lograra promover el empleo juvenil. Sin embargo, los representantes de los trabajadores consideraron que la iniciativa podría resultar en una posible precarización del empleo y se retiraron del diálogo. En este contexto la discusión pasa a ser una iniciativa solo del Gobierno y resultó, ya durante el gobierno de transición del Presidente Franco, en la promulgación en 2013 de la Ley 4951 sobre inserción al empleo juvenil, dirigida a las personas de 18 a 29 años de edad y cuyo objetivo es fomentar el trabajo formal para estas personas.

La nueva ley se basa en incentivos a la generación de empleo formal poniendo énfasis en la formación y calificación para el trabajo. Introduce de cinco tipos de contratos: contratos para capacitación laboral, la práctica laboral, la beca de trabajo, el contrato de primer empleo formal, y el contrato de aprendizaje. El Estado promueve la contratación de trabajadores jóvenes con un subsidio a la remuneración. Además, la ley contempla la verificación de condiciones. Sin embargo, la Ley 4.915/13 recién se ha reglamentado en febrero de 2015, por lo que en la práctica aún no se implementado.

EL PROCESO EN PERÚ

En Perú también se ha intentado establecer nueva legislación orientada a la promoción del empleo juvenil. A fines de 2014 el gobierno elaboró un proyecto denominado “Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social.” El proyecto de ley N° 3942/2014 fue aprobado por el Congreso de la República en diciembre de 2014 y su reglamento en enero de 2015. La falta de apoyo social y de consenso entre los interlocutores sociales hizo que se derogara en febrero del 2015 antes de su entrada en vigor.

La ley estaba dirigida a jóvenes entre 18 y 24 años que nunca habían estado en planilla o que se encontrasen fuera de la planilla por un periodo de 90 días. La ley establecía un régimen laboral especial para los jóvenes de carácter voluntario y con una vigencia de 5 años. Los jóvenes contratados bajo este régimen debían acceder a un contrato laboral en planilla de una duración mínima de un año, y la empresa solo podía contratar como máximo a 25% de su planilla bajo este régimen. El régimen eximía al empleador del pago de vacaciones, el seguro de vida, el seguro complementario de trabajo de riesgo, las gratificaciones y reducía el periodo de vacaciones de 30 a 15 días por año trabajado. Además, en el caso de las microempresas el Estado subsidiaría el 100% de las contribuciones a la seguridad social en salud por un periodo de un año, y en caso la empresa capacitase al joven esta tendría derecho a un crédito tributario contra el impuesto a la renta equivalente a un máximo de 2% de su planilla.

Esta ley estaba orientada a promover la contratación de jóvenes en las empresas grandes, medianas y pequeñas. Desde el punto de vista de los costos laborales no salariales, es evidente que el régimen laboral para jóvenes solo era atractivo para la pequeña, mediana y gran empresa. Los costos laborales no salariales a cargo del empleador del régimen laboral para jóvenes ascendían a 13.9% de la remuneración bruta mientras que en el régimen general estos representan 53.7% y en el de pequeña empresa 27.2%¹⁴. Así, el régimen juvenil generaba una reducción de costos. Por el contrario, en el caso del régimen de la microempresa los costos laborales no salariales ascienden a 7.3% de la remuneración bruta, de modo que el régimen juvenil incrementaría el costo no salarial para estas empresas, aún descontando la contribución a la seguridad social en salud subvencionada por el Estado por un año y que equivalía a 9% de la remuneración en el régimen juvenil.

Sin embargo, es necesario indicar que la reducción de costos laborales no salariales tiene como correlato una limitación en el acceso a los derechos laborales. Este no es un tema menor, aunque hay varios matices. Por un lado, los trabajadores en empleos informales no gozan de la mayoría o de ninguno de los derechos laborales, incluso de la remuneración mínima. En este contexto, el acceso a empleos bajo el régimen juvenil permitía el acceso a un piso salarial equivalente a la remuneración mínima, derecho a 15 días de vacaciones, seguridad social en salud y pensión de jubilación. Sin embargo, el régimen no contemplaba el total de los derechos laborales. De otro lado, un aspecto clave es si la reducción de los costos laborales no salariales genera los incentivos para la contratación formal de trabajadores. En el caso de la microempresa, que ya tiene un régimen especial mucho más restrictivo que el régimen juvenil es claro que este no es el caso. Basta con señalar que de los cerca de 3.5 millones de microempresas en el Perú, solo 230 mil están registradas en Planilla Electrónica.

4| Conclusiones

El primer empleo, y las condiciones que éste tiene, determinan en buena medida, las trayectorias laborales y personales de los y las jóvenes. Un buen inicio, formal, con buenas condiciones de trabajo, mejora en al menos 50% las condiciones de trabajo en los trabajos posteriores. Y la ventaja se amplía conforme avanza la edad.

¹⁴ Estos porcentajes no incluyen el aporte a pensiones por parte del trabajador de aproximadamente 14%.

Generar las condiciones para un primer empleo adecuado es entonces una variable importante para las políticas económicas, laborales y sociales. En muchos casos, los buenos o malos inicios son determinados por el entorno social y productivo, el entorno familiar, el itinerario educativo, la existencia de shocks idiosincráticos (maternidad, abandono escolar, etc.) entre otras variables. Es por eso, que las políticas de empleabilidad no deben empezar cuando los jóvenes dejan la escuela o acceden al primer empleo, sino desde antes, con intervenciones para mejorar la calidad de la educación básica, garantizar la conclusión de la escolaridad formal, e integrando aspectos de preparación para el mundo del trabajo. Se requieren también políticas que promuevan la expansión del sector productivo y mejora de las condiciones del entorno social y familiar.

Crecientemente, muchos países han optado por iniciativas orientadas a fortalecer la experiencia en el primer empleo, con un particular énfasis en el empleo asalariado. Aunque en muchos casos se les denomina de primer empleo, estos programas son de diverso tipo. En este documento se ha encontrado que primer empleo se asocia a al menos cuatro tipos de iniciativas: formación, subsidios, aprendizaje, o regímenes especiales. La revisión de estas experiencias motiva algunas reflexiones que pueden ser de utilidad para la toma de decisiones de política.

Por un lado, en relación al objetivo de estas iniciativas, frecuentemente los resultados tienen más vinculación con resultados de largo plazo, como las trayectorias laborales, que en variables de corto plazo, como el desempleo o la informalidad. El desempleo, la informalidad o variables similares, deben ser enfrentados con esquemas integrales que ciertamente sobrepasan los límites de lo que puede aspirar una iniciativa de primer empleo, por más grande que esta sea. No se discute que estas iniciativas pueden influir en estas variables, pero estas dependen de muchos otros factores.

Por otro lado, una constatación de utilidad para todo tipo de experiencia es que en la juventud, hay una elevada intermitencia entre empleo y desempleo, y al interior del empleo, entre ocupaciones. Por tanto, se requieren estrategias que permitan sostener o mantener la experiencia en el puesto de trabajo y no solo facilitar la inserción laboral. Aquí las iniciativas previas al primer empleo, como la educación básica y la capacitación son de alta utilidad. En otros casos, la integración de esquemas de subsidio al empleo con programas de formación y pasantías, combinados con mecanismos de selección y supervisión encargados de garantizar el aspecto formativo de las pasantías, así como con mecanismos de certificación de competencias laborales parece una alternativa a explorar en más detalle.

En el caso de los programas de primer empleo, basados en subsidios a la contratación, que se han multiplicado en tiempos recientes, estos pueden diseñarse para promover la permanencia en el puesto de trabajo por un lapso suficiente para generar mejoras en la empleabilidad de los jóvenes. Los mecanismos de selección y supervisión deben enfocarse en la pertinencia y calidad de la formación que pueden ofrecer las empresas, de manera que los jóvenes realmente adquieran competencias laborales que mejoren su perfil profesional. Por su parte los mecanismos de certificación –de la experiencia y de las competencias– pueden facilitar las transiciones entre empleos al permitir que los jóvenes acumulen experiencia verificable y que acrediten sus competencias ante nuevos empleadores a lo largo de sus itinerarios laborales.

La efectividad de los regímenes laborales especiales para jóvenes está aún por verse. Aunque se ha intentado en varios países, la experiencia de la región es que este tipo de iniciativas no han prosperado. En cualquier caso, si algo hemos aprendido de estas experiencias es que cualquier iniciativa de este tipo debe estar basada en un contexto de diálogo social; que se debe tener cuidado en no generar incentivos equivocados con posibles efectos de desplazamiento o sustitución de un tipo de trabajador por otro y en evitar posibles tratos discriminatorios contra los jóvenes.

REFERENCIAS

Alzúa, María Laura; Cruces, Guillermo y López, Carolina. 2015. *Youth Training Programs Beyond Employment. Experimental Evidence from Argentina.* Documento de Trabajo Nro. 177. ISSN 1853-0168. Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2438894

Attanasio, Orazio; Kugler, Adriana y Meghir, Costas. 2011. *Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial.* American Economic Journal: Applied Economics, Vol. 3 (188–220). Disponible en: <http://www.povertyactionlab.org/publication/training-disadvantaged-youth-latin-america-evidence-randomized-trial>

Betcherman, Gordon; Godfrey, Martin; Puerto, Susana; Rother, Friederike y Stavreska, Antoneta. 2007. *A Review of Interventions to Support Young Workers Findings of the Youth Employment Inventory.* World Bank. Washington, DC. 2007. <http://www.youth-employment-inventory.org/downloads/1.pdf>

Card, David; Ibarrarán, Pablo; Regalia, Ferdinando; Rosas-Shady, David y Sorares, Yuri. 2011. *The Labour Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic.* Journal of Labour Economics, Vol. 29, No. 2. University of Chicago. Disponible en: <http://davidcard.berkeley.edu/papers/labor-impact-youth.pdf>

Camacho, María Claudia. 2008. *Empleo para jóvenes en las Américas: estrategias y recomendaciones de política.* Boletín técnico do SENAC. Rio de Janeiro, SENAC, v. 34, n. 3, set.-dic. 2008. p. 17-33.

Chacaltana, Juan; Guerrero, Gabirela; Pain, Oscar y Espinoza, Henry. 2003. *“Que funciona y que no funciona en PROJOVEN: Proceso de capacitación y lineamientos para su medición.”* IADB Report.

Corseuil, Carlos; Foguel, Miguel; Gonzaga, Gustavo y Ribeiro, Eduardo. 2012. *The Effects of a Youth Training Program on Youth Turnover in Brazil.* Working paper 042. Brasília DF, Rede de Economia Aplicada (REAP). <http://www.labor-al.org/images/pdfs/corseuil-foguel-gonzaga-pontual-ribeiro.pdf>

Días, Juan José y Rosas, David. 2015. *Evaluación de impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil - PROJOVEN.* Manuscrito. Grupo de Análisis para el Desarrollo.

González-Velosa, Carolina; Ripani, Laura y Rosas, David. 2012. *¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?* Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social, Nota Técnica IDB-TN-345. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36976183>

Ibarrarán, Pablo. y Rosas, David. 2009. *Evaluating the Impact of Job Training Programmes in Latin America: Evidence from IDB funded operations.* Journal of Development Effectiveness, Vol. 1, No. 2, pp. 195-216. Disponible en: http://corinto.pucp.edu.pe/3cel/sites/corinto.pucp.edu.pe.3cel/files/docs/David%20Rosas%20y%20Pablo%20Irrabaran%20-%20IADB--Job_Training%20-%20sesion%203.pdf

Ibarrarán, Pablo; Ripani, Laura; Taboada, Bibiana; Villa, Juan Miguel y García, Brígida. 2014. *Life skills, employability and training for disadvantaged youth: Evidence from a randomized evaluation design.* IZA Journal of Labor & Development, 3:10. Disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4070/Life%20Skills%2c%20Employability%20and%20Training%20for%20Disadvantaged%20Youth%3a%20Evidence%20from%20a%20Randomized%20Evaluation%20Design.pdf?sequence=1>

Marinakakis, Andrés. 2007. *¿Un salario mínimo específico para los jóvenes?* Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://white.lim.ilo.org/tcj/docs/marinakis_salariomin.pdf

Puerto, Susana. 2007. *Interventions to Support Young Workers in Latin America and the Caribbean Regional Report for the Youth Employment Inventory.* World Bank. Washington, DC. <http://www.youth-employment-inventory.org/downloads/3.pdf>

Sanz, Teodoro. 2012. *Meta evaluación de programas de empleo juvenil en América Latina y el Caribe 2003 - 2012.* Documento preparado para OIT.

Veza, Evelyn. 2014. *Policy Scan and Meta-Analysis: Youth and Employment Policies in Latin America. Updating Youth Employment for Latin America initiatives.* Documento de trabajo N.156. La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Social (CEDLAS) de la Universidad Nacional de la Plata. http://www.labor-al.org/vlaboral/downloads/Juventud_y_politicas_de_empleo_en_AL.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. *Documento de Marco Sectorial de Trabajo.* Unidad de Mercados Laborales. GN-2588-4 (3/11), GN-2670 (9/12). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, DC.

Centro de Microdatos. 2012. *Evaluación de Impacto del Programa Subsidio al Empleo Joven. Santiago de Chile.* Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-119350_doc_pdf.pdf

OIT. 2007. *Trabajo decente y juventud en América Latina.* Lima. También disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_187967.pdf

OIT. 2010. *Trabajo decente y juventud en América Latina.* Lima. También disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_180132.pdf

OIT. 2013. *Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción.* Lima. También disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf

Santiago Consultores Asociados. 2009. *Evaluación en profundidad programa ChileCalifica.* Santiago de Chile.

Servicios de Formación Profesional

INA, (s.f.). Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ina.ac.cr/>

INADEH, (s.f.). Nacional de Formación profesional y capacitación para el Desarrollo Humano de Panamá. Disponible en <http://www.inadehcapacita.edu.pa/>

INFOTEP, (s.f.). Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional de República Dominicana. Disponible en: <http://www.infotep.gov.do/>

SENA, (s.f.). Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia. Disponible en: <http://www.sena.edu.co/Paginas/Inicio.aspx>

SENAI, (s.f.). Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial de Brasil. Disponible en: <http://www.portaldaindustria.com.br/senai/>

SENAC, (s.f.). Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial de Brasil. Disponible en: <http://www.senac.br>

SENATI, (s.f.). Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial del Perú. Disponible en: <http://www.senati.edu.pe/web/>

SENCE, (s.f.). Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile. Disponible en: <http://www.sence.cl/601/w3-channel.html>

SNPP, (s.f.). Servicio Nacional de Promoción Profesional de Paraguay. Disponible en: <http://www.snpp.edu.py/>

Leyes:

Ley 1429. Diario Oficial de Secretaria del Senado, Bogotá, Colombia 29 de diciembre del 2010.

Ley 19.133. Poder Legislativo de la República Oriental de Uruguay, Montevideo, Uruguay, 16 de octubre del 2013.

Ley 30288. Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, (pre-publicación), Lima, Perú, 9 de enero del 2015.

Ley 4951. Gaceta Oficial de Paraguay, Dirección de Publicaciones Oficiales, Asunción, Paraguay, 20 de junio del 2013.

Programas

40 mil primeros empleos (Colombia). Disponible en: <http://mintrabajo.gov.co/40000-primeros-empleos.html>

Aprendices del SENCE (Chile). Disponible en: <http://sence.cl/601/w3-propertyvalue-514.html>

Chile Califica del Ministerio de Educación, Trabajo y Economía. Disponible en: <http://www.epja.mineduc.cl/>

Entra 21 de la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (Argentina). Disponible en: <http://www.adec.org.ar/seccion/entra-21-fase-ii/2/5/30>

Jóvenes en Acción del Departamento para la Prosperidad Social (Colombia). Disponible en: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=6778>

Jóvenes a la Obra (PROJOVEN) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Perú). Disponible en: <http://www.jovenesalaobra.gob.pe/>

Jóvenes con más y mejor trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Argentina). Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>

Más Capaz del SENCE (Chile). Disponible en: <http://sence.cl/601/w3-propertyvalue-512.html>

Mi primer empleo (México). Diario Oficial de la Federación. Publicación del decreto disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4960022&fecha=23/01/2007

PROBECAT de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (México). Disponible en: <http://www.cca.org.mx/cca/web/ventana/ligas/becas.html>

Pro Joven (Panamá) del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. La Gaceta Oficial. Decreto de la ley está disponible en: http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27655_A/GacetaNo_27655a_20141031.pdf

Subsidio al Empleo Joven del SENCE (Chile). Disponible en: <http://www.subsidioempleojoven.cl/>

Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes de la Subsecretaría de Previsión Social (Chile). Disponible en: http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7287#tj-sptj

Encuestas

Encuestas de Transición de la Escuela al Trabajo (ETET) 2012-2013. School-to-Work Transition Survey (SWTS). [Archivo de datos]. Encuestas realizadas en distintos países del mundo a jóvenes entre 15 y 29 años que incluyen información longitudinal sobre la transición de estos en los mercados laborales, la cual es implementada por los servicios nacionales de estadísticas de cada país. Realizada en colaboración de OIT con la Fundación MasterCard. Disponibles en: http://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/work-for-youth/WCMS_191853/lang--en/index.htm

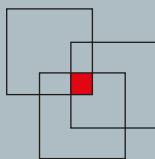


Organización
Internacional
del Trabajo

JUVENTUD
e INFORMALIDAD



¿QUÉ SABEMOS SOBRE
LOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS
DE **Primer Empleo**
EN AMÉRICA LATINA?



Oficina Regional para América Latina y el Caribe