

POLÍTICAS Y LEYES DE PRIMER EMPLEO EN AMÉRICA LATINA

TENSIONES ENTRE INSERCIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE TRAYECTORIAS

Ana Miranda y Miguel Alfredo

Resumen

El artículo propone el análisis de las principales problemáticas que enfrentan las personas jóvenes, desarrollado a partir de datos estadísticos secundarios. Expone el resultado de un relevamiento sobre programas, planes y leyes de empleo juvenil que se han implementado a partir del año 2000 en América Latina, realizado a partir de un estudio exploratorio documental. Aborda acciones de promoción del empleo, abarcando la formación laboral, los regímenes particulares de promoción y las leyes de primer empleo, con el objetivo de reflexionar sobre los modelos de intervención en tanto “caja de herramientas” disponible para el diseño de políticas de juventud. En las conclusiones se cuestiona la matriz conceptual de la “empleabilidad” (definida a partir de las capacidades y/o competencias individuales), sosteniendo la importancia de la promoción de trayectorias sociales protegidas para la juventud.

Palabras clave: Inserción laboral / empleo juvenil / promoción empleo juvenil / primer empleo.

Abstract

Policies and laws on youth employment in Latin America: tensions between job integration and trajectories building

The article proposes to analyze the main problems faced by young people, using statistical secondary data. It exposes the result of a study about programmes, plans and laws on youth employment that have been implemented from 2000 on in Latin America. This work has been carried out from a documental exploratory study. It addresses employment promotion actions, which include job training, specific promotion regimes and first-time employment regulations, with the aim of discussing the intervention models as “toolkits” available for the design of youth policies. The conclusions challenge the conceptual matrix of “employability” (seen as individual capacities and/or skills), holding the relevance of the promotion of protected social trajectories for the youth.

Keywords: Employability / youth employment / youth employment promotion / first-time employment.

Ana Miranda: Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), de Argentina. Docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinadora académica de la Maestría en Estudios y Relaciones del Trabajo UMET (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo) /FLACSO Argentina. E-mail: amiranda@flacso.org.ar

Miguel Alfredo: Licenciado en Sociología y maestrando en Ciencias Sociales del Trabajo de la UBA. Diplomado Superior en Estudios y Políticas de Juventud en América Latina (Programa Juventud/FLACSO). Docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad del Salvador (USAL). Investigador del Área de Sociedad y Vida Contemporánea de FLACSO Argentina. E-mail: malfredo@flacso.org.ar

Recibido: 15 de agosto de 2017.

Aprobado: 19 de octubre de 2017.

Introducción¹

Desde mediados de los años setenta, los problemas de inserción ocupacional que enfrentan los y las jóvenes, sobre todo en el comienzo de su carrera laboral, han sido objeto de análisis e intervención social. A partir de aquellos años, la recesión económica y las políticas de ajuste y liberalización financiera dieron lugar a la metamorfosis del mercado de trabajo y la emergencia de nuevas problemáticas sociales (Castel, 1997). El incremento de la desocupación y la crisis del empleo protegido tuvieron un gran impacto en la juventud. Los años ochenta fueron el escenario de la consolidación de los fenómenos de vulnerabilidad de la juventud en el mercado de trabajo. Numerosos estudios señalaron la expansión de una tendencia de carácter estructural que se hacía evidente en el aumento de la tasa de desocupación abierta, que entre las personas jóvenes duplicaba a la registrada en la población activa² (Auyero, 1993). Pensándolo desde hoy, se puede definir como un período en el que las problemáticas se localizaban particularmente en relación con la desocupación y en América Latina también en relación con la informalidad. Asimismo, es posible definirla como una etapa durante la cual empieza a expandirse una tendencia hacia la extensión temporal de la juventud, con el consecuente retraso de la asunción de los denominados “roles adultos”, tales como la constitución de un hogar propio o de una familia. Con más fuerza, quizás, en el denominado “norte global”, pero con una gran influencia en el sur, el estilo de vida “juvenil” se fue masificando, de la mano de la vulnerabilidad laboral en los primeros años de inserción laboral.

Los años noventa marcaron la hegemonía de la precariedad como síntoma de la ruptura final de aquel modelo de posguerra en el que el empleo asalariado y por tiempo indeterminado se había constituido como articulador de las relaciones sociales. La precariedad, entendida en relación con el vínculo

1 Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de los evaluadores, que permitieron mejoras sustantivas en el presente artículo.

2 Es necesario advertir que el período etario que se corresponde con la juventud fue modificándose a lo largo del período en análisis. Los estudios de los años ochenta daban cuenta sobre todo de la franja etaria de 15 a 24 años y su comparación con la población económicamente activa (PEA) definida en términos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de Argentina, y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de manera general. Más adelante se abordará este tema con más detalle.

laboral, se fue convirtiendo en una especie de “cultura de la contratación” entre empleadores, suponiendo la preferencia de los ingresos laborales sobre la seguridad de largo plazo entre las personas jóvenes. Se trata de un tema controversial y que fue muchas veces abordado por trabajos académicos y por la prensa, principalmente a través de los dichos sobre la “generación Y” o “*millennials*”. Es una cuestión por demás importante, ya que la expansión de los contratos a término o sin beneficios en términos de seguridad social fue un rasgo persistente de contratación de jóvenes, independientemente del ciclo económico, vigente aún en períodos de crecimiento, como se pudo comprobar en América Latina en la última década. En efecto, si bien la desocupación de la juventud ha mostrado elasticidad con el ciclo económico, la precariedad como forma principal de acceso a los primeros trabajos ha tomado, sobre todo a partir de la década de los dos mil, un rumbo estructural persistente.

Con el objetivo de atender las problemáticas laborales de la juventud, desde los años noventa se han desarrollado distintos tipos de programas, planes y leyes de promoción del empleo juvenil, que en general gozan de muy buena recepción en la opinión pública. La recepción positiva es de tal magnitud, que las denominadas leyes de primer empleo han formado parte de las plataformas de numerosos partidos políticos, aun con sus grandes controversias, inclusive frente a la experiencia de los años noventa, que permite observar que las medidas aplicadas en contextos de ajuste pueden provocar reemplazos de trabajadores/as adultos, quienes quedan sin destino en el mercado laboral.

Frente a este diagnóstico y debatiendo con posturas esencialistas, el presente trabajo se propone reflexionar sobre programas, planes y leyes de promoción del empleo juvenil desarrolladas en América Latina a partir del año 2000, con el objetivo de analizar las propuestas de intervención en tanto “caja de herramientas” de atención a las problemáticas asociadas a la inserción laboral, en un análisis documentado sobre la experiencia reciente. A lo largo del texto, se debatirá sobre la situación laboral en América Latina, la precariedad y las acciones desarrolladas desde el ámbito gubernamental. A partir de esa evidencia, se discutirá sobre los marcos teóricos vigentes en el campo de los estudios de juventud, principalmente sobre la perspectiva de la transición y la noción de trayectoria laboral, de forma de aportar al debate crítico y la promoción de políticas de protección integral.

El mercado laboral en América Latina

La aplicabilidad de los desarrollos conceptuales del denominado “norte global” en América Latina ha sido cuestionada en distintos momentos y desde diversos espacios. A partir de los años cincuenta, y en el marco de la expansión de las ciencias sociales en el ámbito regional, el desarrollo del esquema

centro-periferia (Prebisch, 1949), la definición sobre el fenómeno de heterogeneidad estructural (Pinto, 1970), las tesis sobre marginalidad urbana y población excedente (Nun, 1999), así como los debates sobre la funcionalidad de esa población supernumeraria se convirtieron en el punto de partida de los estudios sobre el mercado de trabajo. En décadas posteriores, y en el marco de la crisis de la década de los ochenta, los debates sobre la informalidad fueron centrales en los análisis sobre la inserción laboral y las condiciones de vida de los trabajadores.

La reflexión sobre el sector informal y su capacidad explicativa y vigencia frente a las transformaciones laborales de principios del siglo XXI son también inevitables. Según la bibliografía, el concepto de informalidad tuvo sus orígenes en un informe sobre la economía callejera en Kenia a principios de la década de los setenta, convirtiéndose en un concepto de gran relevancia, sobre todo a partir de 1980, con base en la producción del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (Lozano, 1995). Las primeras definiciones de la informalidad propusieron una visión analítica que incorporaba la existencia de trabajadores pobres e integrados al aparato productivo, y con este objetivo incluían a la unidad doméstica y el autoempleo en el estudio de los mercados de trabajo urbanos. Como una característica de las economías periféricas, el concepto de informalidad abarcó a todas aquellas tareas manufactureras y de servicios que se realizaban bajo entornos tecnológicos de baja productividad.

Los factores asociados al sector informal se definieron en este primer enfoque en virtud de la escasez de capital y tecnología, la limitada división del trabajo, la baja calificación de la mano de obra, la imposibilidad de producir a escala y la ausencia de normas de los establecimientos productivos informales (Pok y Lorenzetti, 2007). Siguiendo con esta tradición y con fines de medición, se homologaba el tamaño de los establecimientos al sector de desempeño, siendo informales aquellos establecimientos de menos de cinco empleados en tareas que no comprendieran el ejercicio de ocupaciones profesionales.

En una corriente que intentó superar el dualismo de los enfoques de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)-PREALC, los trabajos de Alejandro Portes propusieron que el sector informal constituía un fenómeno no solo característico de los países periféricos, sino sistémico de la economía capitalista a escala mundial, formando parte de un fenómeno constituyente de la dinámica del vínculo entre las regulaciones estatales, el capital y el trabajo (Lozano, 1995). Según Pok y Lorenzetti (2007), este tipo de enfoque propone que el sector informal no es un fenómeno novedoso, sino que forma parte de la evolución general del capitalismo y que su aporte más significativo estuvo asociado a la conceptualización sobre el proletariado informal, que fue de gran utilidad para el estudio de la estructura de clases en América Latina. Se

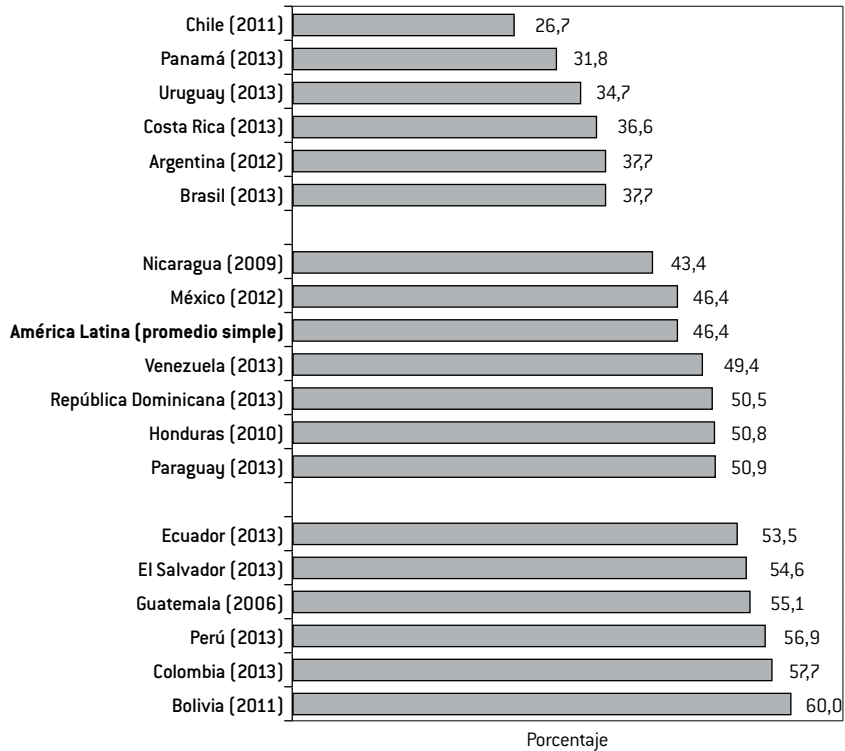
trata de una corriente que ha perdido significación durante la década siguiente al año 2000, en virtud de una serie de críticas, entre las que se señala su falta de especificidad, la tendencia a homologar sectores muy distintos bajo la misma definición y su incapacidad para dar cuenta de las transformaciones laborales de las últimas décadas, caracterizadas por la flexibilidad y la precariedad laboral (de la Garza, 2010). En este punto, durante los últimos años, la definición de la OIT sobre empleo informal, que agrupa tanto a los empleos de baja productividad como a las ocupaciones precarias e ilegales, ha sido predominante³ (Mosoetsa, Stillerman y Tilly, 2016).

A pesar de estos debates sobre la vigencia de la conceptualización sobre la informalidad, la medición sobre la participación de trabajadores en el sector de baja productividad continúa brindando pautas que permiten diferenciar las particularidades de los países de la región. Según la información de la Gráfica 1, mientras que el promedio regional alcanza al 46,4%, la dispersión entre países es marcada y hace evidentes las diferencias entre el denominado “Cono sur”, integrado por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con un promedio menor al 40% (particularmente Chile), a los que se suman dos casos testigo en Centroamérica: Costa Rica y Panamá; un grupo intermedio en la región central del continente, conformado por Nicaragua, México, Venezuela, República Dominicana, Honduras y Paraguay y, por último, un conjunto de países donde los ocupados en el sector informal superan al 51%, entre ellos Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, Colombia y Bolivia.

Es necesario advertir que la situación que se describe en la Gráfica 1 da cuenta de las transformaciones de principios del siglo XXI. En efecto, luego de varias décadas caracterizadas por el estancamiento económico y por la subsiguiente aplicación de programas de ajuste y reforma estructural, el aumento sostenido de los precios de bienes primarios exportables durante el inicio del milenio se constituyó en el marco para un panorama de crecimiento económico, arrojando para la región un crecimiento promedio del 3% entre 2003 y 2012, crecimiento que redundó a su vez en una mejor situación de la distribución de la riqueza (Weller, 2014; Filmus, 2016). En este contexto, si bien es difícil encontrar respuestas comunes a toda la región, en razón de su marcada composición de heterogeneidades económicas y políticas, es posible señalar al menos dos grandes núcleos, asociados —sobre todo— al papel del salario mínimo.

3 Mientras que la conceptualización sobre precariedad laboral hace referencia a la relación laboral (tipo de contratación), la definición sobre sector informal urbano responde a una característica estructural de la economía. El concepto de empleo informal propone el agrupamiento de las diferentes formas de empleo atípico. Ver: <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>>.

Gráfica 1. Porcentaje de trabajadores informales sobre total de ocupados, América Latina.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014).

Un conjunto de investigaciones ha presentado evidencia sobre el sostenimiento del salario mínimo en la región y su impacto en la distribución del ingreso, fundamentalmente en los segmentos más vulnerables del mercado de trabajo, sobre todo en Argentina, Brasil y Uruguay, donde la informalidad tiene menor presencia. A excepción de Ecuador, en donde se observa una tasa alta de informalidad (56,4%) y una evolución positiva del salario mínimo (relacionada quizás con su definición sectorial), en el resto de los países se hace evidente una correlación negativa entre extensión de la informalidad y evolución del salario mínimo (Maurizio, 2014). Se configuran así dos situaciones desde las que abordar el análisis del empleo juvenil: por un lado, mercados con mayor avance de formalización e institucionalidad laboral, y, por otro, mercados de trabajo con mayor presencia de informalidad y menor vigencia de la institución del salario mínimo.

La situación del empleo juvenil en América Latina

La situación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo ha sido objeto de análisis particular, sobre todo a partir de los años noventa. Frente a la aplicación de programas de ajuste y como respuesta a la expansión de versiones que responsabilizaban de forma individual a las personas de la problemática laboral, la perspectiva estructuralista sobre la vigencia de una población supernumeraria de características disfuncionales se convirtió en un debate ineludible en los estudios de juventud. Estos estudios dieron cuenta de un gran número de situaciones que abarcaban la inactividad educativa y laboral, y la desocupación como parte de un conjunto de procesos de desafiliación social, luego tituladas con el famoso acrónimo “ni-ni” (Salvia y Miranda, 1999). La definición sobre jóvenes “ni-ni” (ni estudian, ni trabajan) se encuentra en nuestros días cuestionada por su carácter estigmatizante y moralizador sobre las formas de vida de los y las jóvenes de menores recursos económicos. En el contexto del crecimiento económico de las primeras décadas del siglo XXI, la inserción laboral de las personas jóvenes continuó en la agenda de los gobiernos latinoamericanos, aunque con distinta orientación y estrategias. Entre los principales focos de atención y debate, el fenómeno denominado “ni-ni” fue motivo de numerosos análisis y ocupó (y ocupa) un lugar central en la opinión pública (por ejemplo, de Hoyos, Rogers y Székely, 2016). A pesar de las lecturas críticas sobre la estigmatización de la juventud que produce este indicador, más allá de la revisión sobre los aportes de las mujeres jóvenes en la economía de los cuidados (Miranda, 2015), la continuidad del debate sobre la inactividad juvenil da cuenta de la preocupación sobre la transición entre la educación y el trabajo, y, sobre todo, sobre la desocupación juvenil. Estas problemáticas han vuelto a cobrar actualidad en el contexto de menor crecimiento regional, sobre todo a partir de 2015 (Tornarolli, 2016).

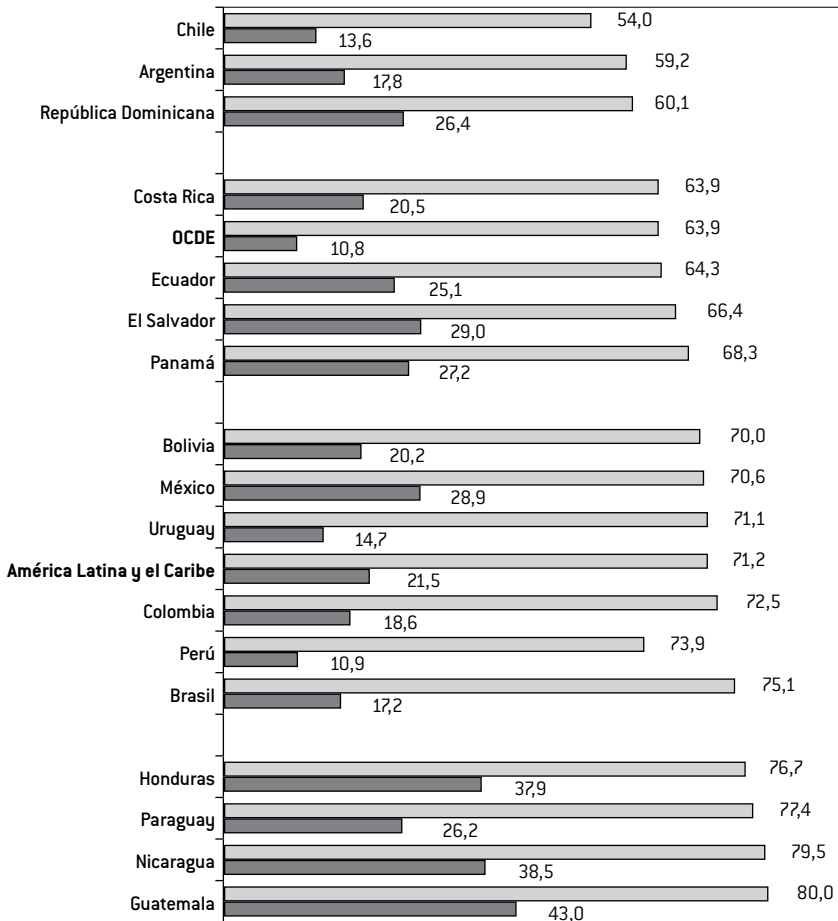
Para comenzar el análisis y tomando en cuenta que la juventud se define a partir de la adolescencia, es importante observar las tendencias centrales en el ámbito de la educación. La importancia de la educación secundaria en el período de la juventud es central. Su expansión y el consecuente aplazamiento de la inserción laboral representan uno de los factores principales de democratización de oportunidades e incremento de la calidad de vida de las personas jóvenes. Razón por la cual, por lo menos desde la visión de quienes escriben el presente texto, la lectura sobre los indicadores clásicos del mercado laboral debe ser acompañada por una reflexión sobre las edades desde la perspectiva del curso de vida, en relación con la construcción de una trayectoria laboral. Durante los primeros años de la década de los dos mil, y en un marco caracterizado por el avance del paradigma de la protección social, la apuesta de los gobiernos de la región

a favor de la inclusión escolar en el nivel secundario de enseñanza fue sustantiva. La evidencia regional relevada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2015) muestra que mientras en el año 2000 el promedio regional alcanzaba al 62,7%, en 2013 fue del 74,1%. Sin embargo, información de la misma fuente señala que persiste aún una importante diversidad entre los países, con tasas que oscilan entre el 60% y el 80%.

La perspectiva de la transición y la valoración de la educación secundaria abre nuevos focos a la lectura de los indicadores clásicos del mercado laboral, sobre todo frente al análisis de la actividad laboral. Dada la amplitud de las edades que componen la categoría juventud y como parte de una definición que se centra aún en el debate e intermediada por distintas agencias, recomendaciones y derechos⁴, el trabajo adolescente y la participación laboral de la juventud ameritan ser estudiadas con detenimiento. La Gráfica 2 muestra las tasas de actividad laboral de los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad y brinda una primera aproximación a la situación de las personas jóvenes y a la dispersión entre países. Al respecto, se pueden observar cuatro situaciones diferenciadas: países que presentan tasas de participación de hasta el 60%, mostrando una tendencia particular dentro de la región, entre los que se destacan Chile, Argentina y República Dominicana; países que presentan tasas de participación de hasta el 69%, marcando una tendencia similar a la observada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Panamá; países cercanos a la media latinoamericana y aquellos que muestran una tendencia claramente superior: sobre todo, Honduras, Paraguay, Nicaragua y Guatemala.

4 Existen acuerdos en la naturaleza social de la definición de la etapa de la juventud, de la baja capacidad explicativa de la interpretación meramente demográfica, así como un debate muy interesante sobre las generaciones y generaciones sociales, entre otros conceptos elaborados en el campo de los estudios de juventud (Cuervo y Wyn, 2014; Bendit y Miranda, 2016). Desde el punto de vista de la elaboración de planes y programas sociales, las definiciones no están exentas de tensiones y cruzamiento entre distintas líneas de derechos que fueron evolucionando, sobre todo a partir del siglo XXI. Por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes propone su vigencia hasta los 18 años de edad, ubicando la política de adolescencia junto con la de niñez, dejando al ámbito propio de la juventud a la segunda década del curso de vida. Sin embargo, en los análisis estadísticos sobre juventud, el rango de 15 a 19 años se sigue homologando a la trayectoria juvenil, y muchos estudios comparativos utilizan la definición de 15 a 24 años de edad para representar a la juventud. En este punto, siguiendo con las recomendaciones de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), se tomará el rango etario de entre 15 y 29 años de edad como referencia.

Gráfica 2. Tasa de actividad masculina y diferencia porcentual entre participación, según género*. Población de entre 15 y 29 años, países de América Latina, año 2014.



□ Tasa actividad masculina ■ Diferencia porcentual entre participación masculina y femenina

* La segunda columna representa la diferencia porcentual entre participación masculina y femenina. TPM-TPF=x. El resultado muestra la distancia entre la participación laboral de hombres y mujeres jóvenes.

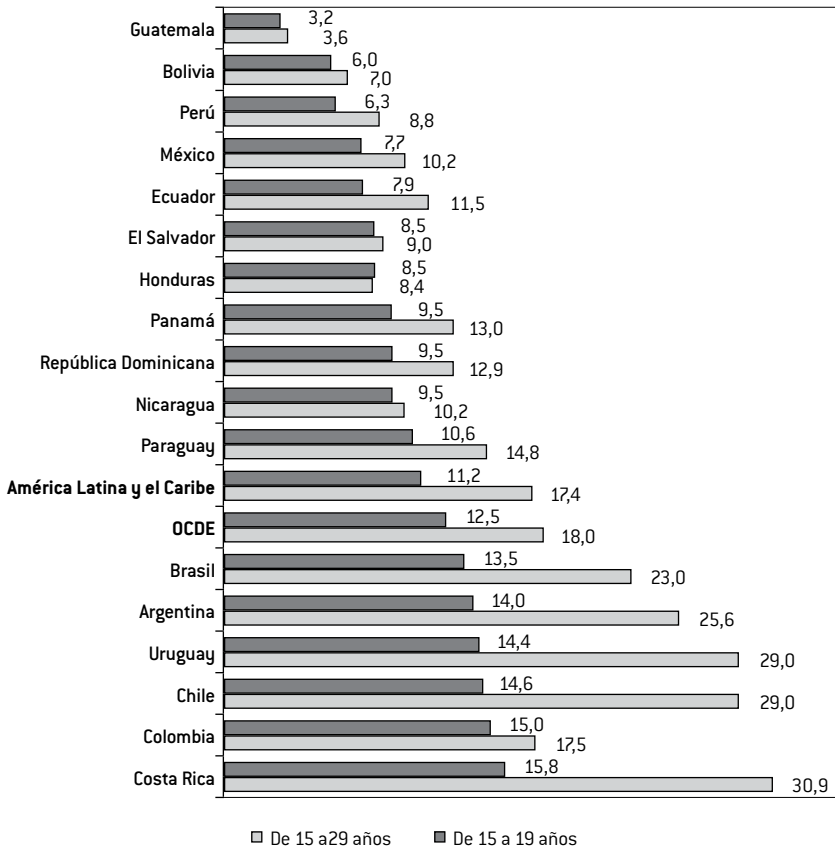
Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE/CEPAL/CAF (2016).

Dado que en el cuadro se representan tasas de actividad que abarcan a la población joven de entre 15 y 29 años de edad, las diferencias entre países pueden asociarse a diferentes factores, entre ellos, cabe destacar: 1) la tasa de matriculación en la educación secundaria superior y su efecto en el aplazamiento de la inserción laboral; 2) la extensión de la inactividad juvenil; 3) la persistencia de patrones de género de tradición patriarcal.

Sobre el primero de los puntos, se puede observar, sobre todo en Argentina y Chile, una amplia correlación entre matriculación en la educación secundaria y disminución de la tasa de actividad, una tendencia sustantiva entre hombres y mujeres. En el otro extremo, en la región del Caribe, se observa una menor matriculación y mayor extensión de la actividad laboral de la juventud, sobre todo entre los varones jóvenes. En esta dirección, la persistencia de los patrones tradicionales de género se puede observar en la segunda columna de la Gráfica 2, donde se expresan las diferencias entre la participación laboral de hombres y mujeres jóvenes, poniendo de manifiesto que en aquellos países donde las tasas de participación masculina son más altas, las diferencias con las tasas de participación femenina son más profundas. Nótese que, como se plantea más adelante, en los países en los que la inactividad femenina es más pronunciada es donde se registra un porcentaje más alto de jóvenes en situación de inactividad absoluta, entre ellos El Salvador (26,8%), Honduras (29%) y Guatemala (28,7%), con una gran presencia en áreas rurales (Tornarolli, 2016).

La Gráfica 3 muestra la situación de los y las jóvenes en relación con la tasa de desocupación abierta, en la que se vuelve a hacer evidente la necesidad de un análisis particular que destaque las características de las edades de quienes se están integrando al mercado laboral. En este caso, la tasa se presenta a partir de dos categorías etarias, una correspondiente al período entre 15 y 29 años, y otra al público adolescente (15 a 19 años de edad). En el primer caso, de la gráfica se desprende que para el conjunto de la región la desocupación alcanza al 11,2 % de la población joven, presentando valores análogos a los correspondientes a las naciones de la OCDE (OCDE, 2016), pero con una amplia diferenciación entre países. Por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay la desocupación es notoriamente más alta, mostrando una correlación negativa respecto de la informalidad medida según la definición de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2016), como puede verse en la Gráfica 1. Asimismo, la vulnerabilidad de los jóvenes en países de la región central del continente, tales como Guatemala, Honduras y El Salvador, se expresa en la participación en tareas familiares no remuneradas. Y en las mujeres, en menores tasas de actividad abiertas, que se conocen asociadas a su amplia participación en actividades domésticas y de cuidado (Tornarolli, 2016).

**Gráfica 3. Tasa de desocupación, población de entre 15 y 29 años.
América Latina, año 2014.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE/CEPAL/CAF (2016).

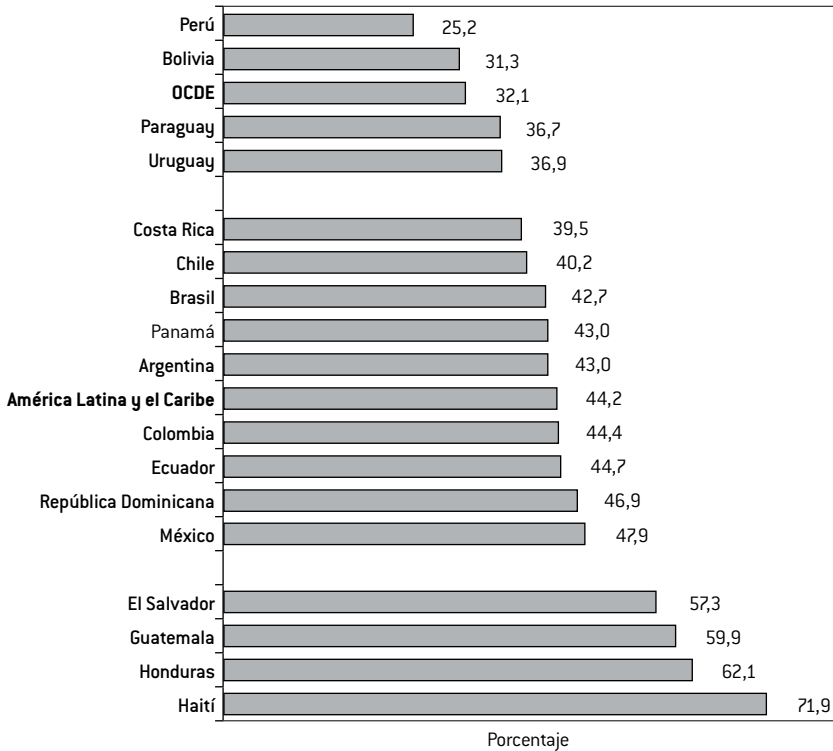
La evolución de la tasa de desocupación de la población adolescente permite volver a reflexionar sobre la extensión de la educación secundaria, el trabajo infantil, la informalidad y los patrones culturales de género. Los datos de la Gráfica 3 muestran las diferencias en las problemáticas entre los países que integran la región. En las naciones del sur, a pesar del gran avance en la escolarización secundaria, las tasas de desocupación son notablemente altas, haciendo evidentes las problemáticas de inserción laboral sobre el final de la obligatoriedad escolar. En esta dirección, numerosos estudios señalan que en la región los procesos de abandono escolar se profundizan a partir de los 15 y 16 años de edad y que, a partir de esta etapa, la población masculina comienza su proceso de integración al mercado laboral, caracterizado por la inestabilidad y la rotación. En este contexto, a partir de los 18 años, junto con la finalización teórica

de la educación secundaria, se produce el ingreso de una cohorte numerosa de hombres y mujeres a la actividad laboral, que en períodos recesivos encuentra graves problemas de inserción (Filmus y Miranda, 2000).

En la Gráfica 4 se observa la combinación entre las tasas de inactividad, desocupación y desafiliación escolar. Se trata de la medición del denominado indicador “ni-ni”, que, si bien ha sido ampliamente denostado, muestra una visión general de la problemática de la transición entre la educación y el trabajo. La información de la gráfica, que nuevamente hace referencia a un grupo etario con grandes disparidades, completa el panorama brindando elementos en relación con la complejidad de la problemática en América Latina. En esa complejidad vuelven a tener relevancia los antecedentes de género, dada la correlación que existe entre la participación femenina en el mercado de trabajo y la evolución del indicador de inactividad absoluta (Gráfica 4), el lugar de la informalidad en tanto puerta de entrada al empleo y la cobertura educativa en los distintos países de América Latina. Los datos sobre la situación de jóvenes en inactividad absoluta arrojan una situación diferencial del promedio de América Latina en relación con las naciones que integran la OCDE (2016). Un conjunto de países presenta tasas de menor envergadura: Perú, Bolivia, Paraguay y Uruguay exhiben cifras más cercanas a las correspondientes a los países centrales. Mientras tanto, la media de los países del continente muestra cifras de alrededor del 40% y cercanas a la media regional. En los países del Caribe las elevadas tasas tienen una fuerte correlación con la inactividad femenina.

En síntesis, luego de realizar un repaso que brinda una primera aproximación a las aristas de las problemáticas vinculadas a la inserción laboral de la juventud, se puede plantear un conjunto de tendencias centrales y ciertas particularidades de la región. Entre las primeras reflexiones, surge que el avance de la matriculación secundaria continúa representando un reto en virtud de la democratización de las oportunidades para la juventud. La mayor participación de los y las jóvenes en la educación y la formación profesional representa aún una meta de singular importancia, que antecede a la inserción laboral y configura trayectorias de mayor estabilidad en el largo plazo. La segunda reflexión hace referencia a que la persistencia de patrones tradicionales de género y la ausencia de sistemas integrales de cuidados provocan en muchos países la menor participación de las mujeres jóvenes en la actividad laboral y también su menor presencia en la educación, con sus consecuencias en las trayectorias individuales de largo plazo. Justamente, el saldo entre el aporte social de las mujeres jóvenes a la reproducción general de los hogares y la construcción de su propia trayectoria es muchas veces negativo para ellas mismas y se encuentra estigmatizado por la opinión pública y los medios de comunicación, bajo la denominación “ni-ni”.

Gráfica 4. Porcentaje de jóvenes de entre 15 y 29 años desocupados e inactivos que no asisten a la educación. América Latina, año 2014.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE/CEPAL/CAF (2016).

En referencia a la estructura del mercado laboral juvenil, en la información estadística se pudo observar que en los países en los que el nivel de informalidad es menor y que presentan una población ampliamente urbanizada, las problemáticas laborales se muestran asociadas a la desocupación abierta. En efecto, el desempleo de inserción y la rotación laboral forman parte de un proceso de inserción laboral extenso, en el que la precariedad es un hecho cotidiano (Maurizio, 2008). Mientras que, en otros países, donde la extensión de la informalidad marca el punto de entrada a la actividad laboral, las problemáticas adquieren otras características, asociadas a formas tradicionales de integración a la dinámica productiva y reproductiva familiar. De esta forma, en su conjunto y entre las tendencias centrales en el ámbito regional, se destaca que más de la mitad de los y las jóvenes latinoamericanos de entre 15 y 24 años trabaja en empleos no remunerados, informales o por cuenta propia (Tornarolli, 2016).

Las estrategias de promoción del empleo juvenil

A partir de los años noventa, se ha observado la evolución de distintos programas y planes de promoción del empleo juvenil. Las estrategias de intervención han sido de distinto orden y orientación, dependiendo en todos los casos de la coyuntura económica, la estructura social y la orientación de los gobiernos. Por ejemplo, durante el período de reformas estructurales en América Latina, se produjo una fuerte expansión de programas de capacitación y entrenamiento de corta duración. El Proyecto Joven, que se implementó con fondos de organismos multilaterales en distintos países de la región, fue quizás el diseño más paradigmático de esta etapa. Durante la década de los dos mil, y en el marco de la expansión del paradigma de “protección social”, la programación del sector público fue avanzando en dirección a la integralidad. Según Ernesto Rodríguez, mientras que en los aspectos programáticos el paradigma ha transitado desde “... los tradicionales programas de aprendizaje a los proyectos tipo Chile Joven...”, hacia las leyes de primer empleo, las prácticas educativo-laborales y el emprendedurismo juvenil, desde el punto de vista del armado institucional, “... el tradicional protagonismo de las instituciones de formación profesional (IFP) fue cediendo terreno frente a la creciente injerencia de los ministerios de trabajo, mientras que —en paralelo— se mantiene la irrelevancia de los institutos de juventud” (Rodríguez, 2011, p. 120). Los organismos de juventud, que habían ganado protagonismo durante los ochenta y parte de los noventa, fueron ocupando espacios de coordinación de menor dotación presupuestaria.

Los ministerios de trabajo fueron, de esta forma, estructurando un conjunto de acciones, entre ellas se destacan: los programas de formación para el trabajo, los regímenes especiales de contratación y las leyes de primer empleo. Las acciones de formación para el trabajo o capacitación laboral representan una de las actividades más frecuentes en la promoción del empleo juvenil. Pueden adquirir distintos formatos, desde cursos cortos de formación profesional hasta acciones integrales que contemplan el trabajo sobre aptitudes, competencias técnicas y socioemocionales. Se trata en general de acciones de carácter focalizado y pueden estar vinculadas a figuras como las prácticas calificantes o pasantías. En los modelos que tienden a la integralidad, los planes y programas se diseñan a partir de la promoción de trayectorias, combinando distintas estrategias articuladas según los contextos sociales, económicos y culturales.

Los regímenes especiales de contratación son intervenciones netamente vinculadas al empleo y su relación contractual. La propuesta para la creación de empleo se da mediante la reducción de los costos de contratación para las empresas, generando un vínculo entre los jóvenes y las ocupaciones dentro del sector formal, con la intención de su perdurabilidad. Como parte de esta

programación, se destacan los contratos de aprendizaje y otras figuras de promoción y reducción de los costos de contratación. En esta misma dirección, las reglamentaciones laborales sobre empleo para jóvenes han tenido en nuestra región un camino errático. La densidad que conlleva una ley la coloca en una jerarquía institucional superior frente a un plan o programa, sin embargo, su implementación ha sido fuente de amplios conflictos. Las iniciativas que cuentan en principio con un aparente apoyo de la opinión pública entran luego en conflictos que signan su viabilidad. Tal es el caso de la Ley n.º 30.288, conocida como ley de régimen laboral juvenil, en Perú, y la Ley n.º 1.429 de 2010, de Formalización y Generación de Empleo, en Colombia, que fueron derogadas. En este contexto, un caso paradigmático lo representa la Ley n.º 19.133 de promoción del trabajo decente de las personas jóvenes, de Uruguay, que ha logrado integrar distintas acciones de promoción del empleo y formación que la distinguen de las demás iniciativas.

La articulación entre estas iniciativas, en términos ideales, debería conllevar una acumulación de experiencias y antecedentes en políticas públicas que engloben un andamiaje de recursos institucionales. Sin embargo, los análisis del sector muestran que muchas veces representan recursos aislados con dificultades para integrarse en un plan o política integral (Rodríguez, 2011). Con el objetivo de propiciar el debate sobre las principales acciones desarrolladas y colaborar con el estado de situación y avances en materia de políticas de juventud en el área de empleo, se realizó un relevamiento sobre los proyectos, planes y leyes actualmente en vigencia. Se trata de una indagación exploratoria, que fue realizada mediante la investigación documental de informes e información pública de los principales organismos multilaterales que recopilan y producen información (CEPAL, OIT, CINTERFOR), organismos públicos de los distintos países (ministerios y agencias) e investigaciones académicas. Estos hallazgos, que no son conclusivos, representan un avance que plantea interrogantes, similitudes y diferencias. Su propósito es poner en consideración algunas de las herramientas disponibles para el diseño de acciones de promoción del empleo juvenil.

Las acciones fueron seleccionadas tomando en cuenta una primera descripción de planes y programas con foco en la empleabilidad, planes y programas que proponen avanzar en la integralidad en relación con las trayectorias educativo-laborales, la articulación de los distintos actores y, por último, las leyes y regímenes de promoción del empleo joven en el contexto de las leyes laborales de cada país. En el Cuadro 1 se expone una síntesis de las acciones relevadas, según las categorías utilizadas para el análisis.

Cuadro 1. Iniciativas para la formación y el trabajo juvenil.

	Tipos de intervención	Ejemplos
Acciones con foco en la empleabilidad	Planes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Belice: Programa de capacitación para jóvenes ■ Colombia: Programa jóvenes en acción, Subsidio empleo joven ■ Chile: Programa apoyo a la inserción laboral juvenil, Programa jóvenes bicentenario, Técnicos para Chile
	Programas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Honduras: Desarrollo humano juvenil vía empleo, Programa mi primer empleo
	Regímenes particulares de contratación	<ul style="list-style-type: none"> ■ México: Jóvenes Ecosol, Mi primer trabajo, Primer empleo ■ Perú: Programa de capacitación laboral para jóvenes, Plan de acción de empleo juvenil
		<ul style="list-style-type: none"> ■ República Dominicana: Programa de formación dual, Programa de oportunidades para el empleo a través de la tecnología en las Américas
Acciones con foco en la integralidad	Articulación de trayectorias educativo-laborales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Argentina: Programa de educación media y formación para el trabajo ■ Bolivia: Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres ■ Uruguay: Uruguay Trabaja
	Articulación de actores	<ul style="list-style-type: none"> ■ Argentina: Jóvenes con más y mejor trabajo, Programa jóvenes PYME: capital semilla y empresas madrinas ■ Brasil: Projoovem, Programa nacional de estímulo al primer empleo
Leyes laborales	Ley de primer empleo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brasil: Ley n.º 10.997 de Aprendiz (2000) ■ Colombia: Ley n.º 1.429 de Formalización y Generación de Empleo (2010) ■ Paraguay: Ley n.º 4.951/13 de Inserción al Empleo Juvenil (2013) ■ Perú: Ley n.º 30.288 Promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social (2014, derogada) ■ Uruguay: Ley n.º 19.133 de Empleo Juvenil (2013)
	Leyes generales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Argentina: Ley n.º 27.264/16 Programa de Recuperación Productiva (2016), Ley n.º 26.390/08 Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente-Contrato de aprendizaje (2008), Ley n.º 20.744/76 de contrato de trabajo (1976) ■ Bolivia: DS n.º 224 Ley General del Trabajo-Contrato de aprendizaje (Art. 28 y siguientes) (1942) ■ Colombia: Ley n.º 789/02 de Contrato de Trabajo (2002) ■ Honduras: Decreto n.º 75-90 Código de Trabajo-Contrato de aprendizaje del Código de la Niñez y la Adolescencia (Art. 173 y siguientes, Art. 129 y siguientes) (1996) ■ Perú: Ley n.º 28.5188/05 Sobre modalidades formativas laborales (2005) ■ México: Ley Federal del Trabajo (1970)

Fuente: Elaboración propia con base en: CEPAL (2017); Organización Internacional del Trabajo (2015); OCDE/CEPAL/CAF (2016).

Formación para el trabajo con foco en la empleabilidad

Con diverso grado de densidad y jerarquía institucional, se ha desarrollado en la región una serie de planes y programas de formación para el trabajo y capacitación laboral, con base en la empleabilidad. Se trata de una noción que genera controversia entre quienes sostienen una mirada estructuralista de los problemas de empleo, pero que subyace en la mayor parte de los programas y planes de empleo juvenil. Inclusive entre quienes trabajan la idea de empleabilidad existen distintas posturas. Están quienes fomentan un vínculo directo con las empresas, quienes desarrollan acciones relacionadas con el emprendedurismo y quienes promocionan asociaciones con los actores sociales de los sectores productivos (cámaras y sindicatos) en formatos que tienden al tripartismo. En el Cuadro 1, se expone un conjunto de ejemplos desarrollados en la región andina y centroamericana.

En Perú el Plan de acción de empleo juvenil tiene como objetivo principal generar la capacitación y fomento de estrategias juveniles para la inserción laboral. Se trata de una iniciativa dependiente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que incluye el plan piloto Joven emprendedor (Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, 2010; Calderón Rivera, 2008; Chacaltana y Ruiz, 2012). En esta línea, en Colombia, el Programa jóvenes en acción propone una formación para que los jóvenes puedan emprender negocios o autonomizar sus ingresos. El apoyo consiste en un aporte económico estatal y la formación técnica y el entrenamiento durante tres meses en una empresa (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeño, 2016; Palomares Ramos, 2013). El Programa jóvenes Ecosol forma parte de acciones compartidas entre el Instituto de la Economía Social y el Instituto Mexicano de la Juventud con el objetivo de fomentar emprendimientos juveniles por medio del apoyo financiero y la capacitación para emprendimientos vinculados a la economía social (Instituto Nacional de Economía Social, 2016).

En Chile, el Programa apoyo a la inserción laboral juvenil forma parte de una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social y tiene por objetivo la capacitación laboral de jóvenes desocupados insertos en el sistema de seguridad social Chile Solidario. Con anterioridad, el Programa jóvenes bicentenario, que se desarrolló entre 2008 y 2012, tuvo la misma finalidad de generar mejoras en la empleabilidad de jóvenes vulnerables, pero esta vez a cargo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE, 2010a; 2010b). El Programa técnicos para Chile otorgó becas de estudios orientadas a la formación técnica de nivel superior en otros países (Ministerio de Educación, 2017).

En el Distrito Federal (México), el Programa mi primer trabajo está orientado a jóvenes de 18 a 29 años que buscan un empleo formal. La ayuda está vinculada a los perfiles de búsqueda laboral y a la incorporación dentro de una empresa en la que durante 30 días el joven desarrollará tareas de capacitación

a cambio de un expendio. Además, el gobierno mexicano lanzó la Alianza estratégica para el trabajo y el empleo para jóvenes, a través de la que se busca la articulación con el sector privado (Instituto Mexicano de la Juventud, 2016).

El Subsidio empleo joven, en Chile, consiste en una compensación salarial a los trabajadores jóvenes de entre 18 y 25 años, pertenecientes a la población más vulnerable. A su vez, el empleador también recibe un subsidio en caso de que sus empleados cumplan con los requisitos y él mantenga la regularidad de sus aportes a la seguridad social (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, 2017; Universidad de Chile, 2012).

En República Dominicana, el Programa de formación dual, a través del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), que se encuadra dentro del Ministerio de Trabajo y el Código de Trabajo, se destacó por la participación del sector privado. El Programa de oportunidades para el empleo a través de la tecnología en las Américas (POETA) fue una iniciativa de capacitación desarrollada entre 2007 y 2009 con el apoyo de la Fundación para las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Microsoft.

Honduras implementó entre 2009 y 2012 el Programa desarrollo humano juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración. Este programa estaba orientado a fomentar el emprendedurismo juvenil a través de la capacitación y posterior inserción laboral en cadenas productivas locales de jóvenes potenciales migrantes o retornados (Organización Internacional del Trabajo, 2011, 2016b). Con financiamiento del Banco Mundial, el Programa mi primer empleo estuvo focalizado en jóvenes de 15 a 19 años que vivían en barrios informales o sufrían segregación urbana, entre los cuales, por medio de capacitación y becas de orientación técnica, se proponía generar habilidades para el desarrollo de trayectorias laborales exitosas (PREJAL, 2016).

Otro caso a mencionar es la experiencia desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de capacitación laboral para jóvenes (2004-2011) en Perú. El programa tenía como objetivo realizar capacitación técnica y asistencia en acceso a información, orientación e intermediación laboral. Estuvo orientado a jóvenes de entre 16 y 24 años, que recibían “entrenamiento y capacitación” por parte (y en base a los requerimientos) del sector privado (BID, 2003). Un antecedente a esta iniciativa por parte del mismo organismo fue el Programa de capacitación para jóvenes, desarrollado entre 1997 y 2001 en Belice (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

Con financiamiento también del BID, en 2005 se crea en Honduras el Proyecto fomento de la empresarialidad entre jóvenes hondureños. Si bien no es estrictamente un incentivo a empresas ya existentes, el incentivo financiero y la capacitación a jóvenes busca crear empresas por medio del emprendedurismo juvenil, estableciéndose como un régimen laboral especial (PREJAL, 2017).

Planes y programas con eje en la integralidad

Una de las características de las acciones desarrolladas a partir del paradigma de protección social estuvo relacionada con una visión sobre la integralidad de las acciones y la gestión participativa, incluyendo en el diálogo tanto a los actores tradicionalmente involucrados como a nuevos. Estas iniciativas, que se construyeron a partir de la acumulación de experiencias y recursos a lo largo de varios años, fueron generando nuevas formas de gobernanza (Jacinto, 2016). Los casos relevados muestran una preponderante acción estatal y hacen evidentes diversos grados de densidad y articulación interinstitucional. En esta búsqueda de mayor articulación se destacan experiencias desarrolladas en Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay.

En Argentina, el Programa de educación media y formación para el trabajo fue un espacio de formación para jóvenes de bajos recursos con trayectorias educativas interrumpidas. Este programa se orientó a la finalización de los estudios secundarios con apoyo en capacitación laboral, y su financiamiento surge desde el Ministerio de Educación y la Unión Europea (D'Andrea, Sobol y Almirón, 2013). El Programa Jóvenes con más y mejor trabajo está orientado a jóvenes de 18 a 24 años y consiste en un apoyo en capacitación y finalización de estudios para insertarse en el mercado laboral, objetivos abordados desde diversos estratos del Estado, incluyendo las dependencias municipales (Mazorra, Schachtel y Soto, 2014). El Programa jóvenes PYME: capital semilla y empresas madrinan, con origen en el Ministerio de Industria y cuyo fin es fomentar el desarrollo de emprendimientos por medio de la capacitación, asesoramiento y financiamiento a jóvenes, estuvo vinculado a la atención de la problemática en jóvenes de ámbitos rurales.

En Uruguay, el Programa Uruguay trabaja propuso un acompañamiento monetario y formativo a personas desocupadas. Si bien contempla una franja etaria que va de los 18 a los 64 años, es significativo para los jóvenes porque plantea la consolidación de competencias transversales. Con una carga horaria de 30 horas semanales, los beneficiarios cuentan con un subsidio por un lapso de 8 meses (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

Históricamente marginal y orientada a los sectores más vulnerados, la educación y la formación profesional en Bolivia ha sido resignificada, aunque aún cuenta con grandes obstáculos y falencias (Yapú, 2015). Por otro lado, entre 2006 y 2012, una iniciativa privada de la Fundación FAUTAPO creó el Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres, orientado a jóvenes de 17 a 25 años con bajos recursos económicos y dificultades para la inserción laboral (Organización Internacional del Trabajo, 2017).

En cuanto a la articulación entre los diversos actores, Brasil, en 2005, creó el Projovem como una iniciativa federal que abarca a jóvenes en diversas

situaciones. Para el tema abordado aquí, el programa apunta a jóvenes con dificultad de acceso al mercado laboral y que, por medio de la asistencia técnica del Ministerio de Trabajo y Empleo, realizan cursos de capacitación laboral y en oficios en las dependencias municipales (Ananías y Ramos, 2015; Blanco, 2010). En 2003, se creó el Programa nacional de estímulo al primer empleo (PNPE), que estuvo orientado a empresas que contratasen jóvenes de 16 a 24 años, con un incentivo financiero. Creado por el Ministerio de Trabajo y Empleo, se ejecuta bajo la órbita de Agencias del Sistema Nacional de Empleo (SINE), Delegaciones Regionales de Trabajo (DRT) y Consorcios Sociales de la Juventud (CSJ) (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Legislación laboral sobre primer empleo y otras iniciativas

En relación con la legislación laboral, con base en el relevamiento, se han detectado, por un lado, una serie de experiencias específicamente relacionadas con la población joven que otorgan jerarquía de ley a programas y hasta incluso casos de reglamentación de tipos de contratación y leyes de primer empleo; y, por otro, la contemplación de la población joven en las leyes de trabajo de los países que regulan las prácticas formativas en términos generales para la población activa. En la primera situación, existe una serie de casos que muestran cómo la densificación institucional de las iniciativas dio origen a leyes a partir de programas existentes. No obstante, se dieron casos en los cuales las iniciativas derivaron en regímenes especiales de contratación, fundamentalmente vinculados con reducciones en los costos de contratación, y hasta incluso leyes específicas de primer empleo. Tal es el caso de la Ley de Aprendiz, de Brasil (2000), que genera obligatoriedad, para las empresas medianas y grandes, de contratar jóvenes que se encuentren bajo la formación profesional matriculada.

La ley n.º 19.133/2013, de Uruguay, contempla en el capítulo III las modalidades de contratación especial y los regímenes para su estímulo. En esta ley, los organismos que otorgan y monitorean estas modalidades son varios (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Instituto Nacional de la Juventud, Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, Universidad de la República y Consejo de Educación Técnico Profesional) y se establece que ninguna de las empresas podrá contar con un cupo mayor al 20% de la plantilla. En el artículo 10 se establece cuáles son los beneficios y estímulos a percibir por las empresas. En este sentido, los subsidios se dividen en un subsidio parcial del salario (hasta el 25% de las retribuciones mensuales del trabajador), por un lado, y, cuando se trata de la modalidad de práctica laboral, el subsidio consiste en un 15% de las retribuciones (Ley n.º 19.133/2013). A su vez, la legislación contempla la modalidad de prácticas formativas en empresas, dirigida a jóvenes de hasta 29 años de edad,

que busca que la experiencia prevista se vincule a la formación previa. Esta modalidad habilita una vinculación no remunerada, en la que el beneficiario puede ejercer las prácticas que no superen las 60 horas mensuales, ni el 25% de la carga horaria total del curso (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

Otro caso es el de Paraguay, en donde:

“... 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”. (Dema, Díaz y Chacaltana, 2015, p. 19)

Colombia arroja el caso de la Ley de formalización y generación de empleo (Ley n.º 1.429/10). Focalizada en jóvenes menores de 28 años, mujeres sin trabajo formal en el último año y de más de 40 años y personas con discapacidad, esta ley apunta a la inserción y formalización de la relación laboral.

En Perú, se sancionó en 2014 la Ley n.º 30. 288 de Régimen Laboral Juvenil, iniciativa que impulsaba un régimen especial de contratación para jóvenes. Esta ley fue derogada por la falta de consenso de los actores del mundo del trabajo. Previamente, había sucedido algo similar en República Dominicana y Nicaragua con iniciativas que conllevaban el mismo espíritu. Al igual que en Perú, los proyectos de ley fueron rechazados por la sociedad, con la diferencia de que en estos países no llegaron a sancionarse (Dema, Díaz, y Chacaltana, 2015).

La baja en los costos de contratación es otra forma que adoptaron en la región estas iniciativas. Primer Empleo es un programa mexicano, desarrollado en la capital del país, que, orientado a los jóvenes, otorga reducciones impositivas a las empresas. El beneficio consiste en un estímulo fiscal de hasta tres años con la posibilidad de ser extendido hasta 36 meses más si la empresa crea nuevos puestos para ser ocupados bajo esta modalidad (Comisión de Investigación Fiscal del Colegio, 2011).

En Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social creó en 2002 el Programa de recuperación productiva. Constituido con fuerza de ley (Ley n.º 27.264), en 2016 el programa previó una serie de beneficios para las pequeñas y medianas empresas, que, si bien no era exclusivo para jóvenes, sí los contemplaba en la población beneficiaria.

Distinta es la situación en relación con las leyes de trabajo generales, ya que en el interior de los países de la región se ha desarrollado una cantidad considerable de iniciativas. En Honduras, el Código de Trabajo, en el artículo 173, reglamenta el Contrato de aprendizaje del Código de la Niñez y la Adolescencia (artículo 129). Establece que los conocimientos que se adquieran en el trabajo deben estar regulados por el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). En Bolivia, al igual que en Honduras, la ley que regu-

la el contrato de trabajo y las reglamentaciones sobre niñez y adolescencia otorga un marco a esta formación y ello se ve plasmado en el Contrato de aprendizaje, de 1942 (Ley General del Trabajo, artículo 28 y siguientes).

Aunque no se especifique la exclusividad de formación para jóvenes, la Ley Federal del Trabajo, de México, en 1970 estableció contratos de adiestramiento y capacitación de los trabajadores. Por otro lado, en Argentina la Ley n.º 26.390, de 2008, en el artículo 22 contempla este tipo de contratos entre empresas y jóvenes desempleados, que se comprometen contractualmente, en tanto el empleador certificará el aprendizaje. A su vez, con respecto a la Ley de Contrato de Trabajo, similar es la situación en Perú con la Ley n.º 28.518 sobre modalidades formativas laborales (2005), no obstante, se establece que las prácticas preprofesionales se darán dentro de centros de formación y que los estudiantes deben poder aplicar sus conocimientos en situaciones de trabajo concreto.

En 2002 Colombia sancionó la Ley n.º 789 y estableció el Contrato de Aprendizaje. En este caso, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como organismo adscripto al Ministerio de Trabajo reglamenta la formación profesional. Esta ley despertó los más diversos debates y cuestionamientos, en los cuales la flexibilización laboral es la principal crítica que ha recibido (López Camargo, 2014; Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2004).

Debate

La transformación de la forma productiva y de la gestión de la fuerza de trabajo de finales del siglo XX fue generando distintos fenómenos que incidieron en la expansión de la vulnerabilidad laboral de las personas jóvenes, que se expresó en el incremento de la desocupación y la precarización de las relaciones laborales. Como contracara de las menores oportunidades de empleo y en el marco de la extensión temporal de la juventud, se fue instalando en la opinión pública, sobre todo en medios de comunicación, la idea de que las nuevas generaciones tienen poco interés en la estabilidad laboral. Una idea de escaso fundamento empírico y que refiere solo —en algunos casos— a los segmentos superiores del mercado laboral. Por el contrario, distintas investigaciones académicas argumentaron sobre la existencia de un fenómeno de “proletarización” y la expansión de nichos laborales específicos para la juventud (por ejemplo, los *call centers*), que tienen como común denominador la precariedad de las relaciones laborales (Côté, 2014).

Incluyendo a los fenómenos generacionales, en América Latina las problemáticas laborales de la juventud tienen un fuerte anclaje en la segmentación del mercado de trabajo. Con base en la definición, aún polémica, del sector informal urbano, el diagnóstico hace evidentes al menos tres

espacios subregionales con situaciones diferenciadas: Centroamérica y el Caribe, Región Andina y Central y Cono Sur. En Centroamérica y el Caribe, y frente al mayor grado de informalidad, las problemáticas laborales están asociadas a las diferencias de actividad entre hombres y mujeres, y a la extensión de las actividades vinculadas a empleos de baja productividad entre los hombres. En los países del Cono Sur, con mayor grado de formalización y vigencia de los salarios mínimos, las problemáticas se evidencian en relación con la desocupación de inserción, sobre todo en los ciclos de menor crecimiento económico.

En este contexto, y con el objetivo de reflexionar sobre los modelos de intervención en tanto “caja de herramientas” de atención a las problemáticas asociadas a la inserción laboral de las personas jóvenes, se realizó una indagación documental sobre las iniciativas desarrolladas en América Latina a partir del año 2000. Los resultados, que fueron expuestos con base en una tipología que diferenció acciones según el foco programático y el ámbito gubernamental de su elaboración (sobre todo en leyes específicas), pusieron en evidencia la permanencia de una matriz conceptual en la que la idea de “empleabilidad” (definida a partir de las capacidades y competencias individuales) continúa como un elemento central del diseño. No obstante, sobre los últimos años, en los países del Cono Sur, se ha podido observar acciones que tendieron a la integralidad, tanto en relación con los actores involucrados, como con los distintos sectores de política social (educación y trabajo, sobre todo), propiciando la atención a las trayectorias, como un punto novedoso de intervención social. En todos los casos, sin embargo, ha habido desarrollos escasos en la atención a las situaciones de desventaja asociadas a las tareas de cuidado, ya sea desde políticas de género o mujeres, o desde acciones integrales que faciliten la participación masculina en dichas tareas, así como en la atención a situaciones de conflicto vinculadas a la segregación residencial (Fraiman y Rossal, 2009).

En un estudio reciente, y en el marco del debate actual sobre el futuro del trabajo, se ha planteado el interrogante sobre la expansión de empleos atípicos entre las personas jóvenes, particularmente sobre la cuestión de si la promoción del empleo atípico puede resultar en un trampolín o una trampa (OIT, 2016a). Sus conclusiones señalan que si las formas de contratación atípicas se vuelven la norma, la trampa de la desigualdad es creciente. En esta dirección, las acciones relevadas que solo apuntan a generar vínculos formales en las inserciones laborales y que subyacen en un gran número de las legislaciones sobre “primer empleo” pueden generar una trampa hacia la precarización laboral del conjunto de las personas jóvenes.

El presente artículo se propuso presentar un análisis sobre las propuestas de promoción del empleo juvenil, de modo de colaborar en el diseño de un banco de experiencias que permita la construcción de planes, programas y

leyes que promuevan mejores condiciones de vida para las personas jóvenes en América Latina. Sus resultados sostienen que, inclusive con buenas intenciones, la promoción de figuras atípicas de contratación puede profundizar las problemáticas existentes, generando una trampa de desigualdad. Por otro lado, la evidencia sobre el desarrollo de acciones integrales representa un avance significativo en la programación y facilita el camino hacia un vínculo virtuoso entre la educación y el mundo del trabajo, como una característica central de las actividades de las personas jóvenes. La incorporación de la perspectiva de género, la atención sobre la segregación territorial y la adaptación flexible de programas y políticas a los territorios forman parte de los desafíos pendientes en las acciones orientadas al apoyo de las trayectorias sociales protegidas para la juventud.

Referencias bibliográficas

- Ananías, Lucas Andrade y Nara Vieira Ramos (2015). Projovem: relações e implicações do Programa na vida de jovens brasileiros [en línea]. *Millenium*, 48, pp. 49-61. Disponible en: <<http://www.ipv.pt/millenium/Millenium48/4.pdf>> [acceso 1/1/2017].
- Auyero, Javier (1993). *Otra vez en la vía: notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). *Perú: Programa de capacitación laboral para jóvenes. Propuesta de préstamo* [en línea]. BID. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=424590>> [acceso 8/7/2017].
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). *Programa de capacitación para jóvenes* [en línea]. BID. Disponible en: <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=tc9505465>> [acceso 4/3/2017].
- Bendit, Rene y Ana Miranda (2016). Turning thirty: youth transition processes in 21st century Argentina. *Journal of Applied Youth Studies*, 1(3), pp. 96-108.
- Blanco, Diego Monte (2010). O Projovem urbano na trajetória das políticas para juventude: desafios do programa e perspectivas de análise [en línea]. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*, 2(3). Disponible en: <<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/viewFile/49/48>> [acceso 2/3/2016].
- Calderón Rivera, Miguel (2008). Trabajo y juventud en el Perú: plan de acción y perspectivas [en línea]. *Coyuntura*, 4(21), pp. 26-29. Disponible en: <<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/47403/calderon.pdf?sequence=1>> [acceso 8/8/2016].
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Chacaltana, Juan y Claudia Ruiz (2012). *El empleo juvenil en el Perú: diagnóstico y políticas* [en línea]. Disponible en: <<https://studylib.es/doc/7453511/el-empleo-juvenil-en-el-per%C3%BA--diagn%C3%B3stico-y-pol%C3%ADticas>> [acceso 25/7/2017].

- Colegio de Contadores Públicos de México (2011). Investigación fiscal: análisis del estímulo fiscal del fomento al primer empleo [en línea]. *Boletín de la Comisión de Investigación Fiscal*, 17(243). Disponible en: <https://www.ccpm.org.mx/avisos/boletines/boletin_243_marzo2011.pdf> [acceso 22/3/2017].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). Ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, por sexo [en línea]. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2014*. CEPAL. Disponible en: <http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2014/es/index.asp> [acceso 18/10/2017].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). Juventud e inclusión social [en línea]. *Observatorio de juventud para América Latina y el Caribe, 2014*. Disponible en: <<http://dds.cepal.org/juvelac/politica?id=280>> [acceso 18/10/2017].
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2016). *Programa Jóvenes en acción* [en línea]. CELAC. Disponible en: <<http://plataformacelac.org/programa/483>> [acceso 2/10/2016].
- Côté, James E. (2014). Towards a new political economy of youth. *Journal of Youth Studies*, 17(4), pp. 527-543. DOI: <https://doi.org/10.1080/13676261.2013.836592>.
- Cuervo, Hernán y Johanna Wyn (2014). Reflections on the use of spatial and relational metaphors in youth studies. *Journal of Youth Studies*, 17(7), pp. 901-915. DOI: <https://doi.org/10.1080/13676261.2013.878796>.
- D'Andrea, Ana María; Blanca Sobol y María Almirón (2013). *El programa Educación media y formación para el trabajo para jóvenes en la provincia de Corrientes desde la perspectiva de los actores institucionales*. Documento presentado en las VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 27 al 29 de noviembre de 2013. Disponible en: <<https://www.aacademica.org/000-063/416.pdf>> [acceso 20/12/2016].
- De Hoyos, Rafael; Halsey Rogers y Miguel Székely (2016). *Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Washington, DC: BIRF-Banco Mundial.
- De la Garza, Enrique (2010). *Hacia un concepto ampliado de trabajo: del concepto clásico al no clásico*. Cuadernos A. Temas de Innovación Social. Barcelona: Anthropos/Universidad Autónoma de México-Iztapalapa.
- Dema, Guillermo; Juan José Díaz y Juan Chacaltana (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* [en línea]. Lima: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_369021.pdf> [acceso 20/2/2017].
- Filmus, Daniel, comp. (2016). *Pensar el kirchnerismo: lo que se hizo, lo que falta y lo que viene*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Filmus, Daniel y Ana Miranda (2000). El impacto de la crisis del mercado de trabajo entre los egresados de la escuela media. *Mayo: Revista de Estudios de Juventud*, 1(1), pp. 59-82.
- Fraiman, Ricardo y Marcelo Rossal (2009). *Si tocás pito te dan cumbia: esbozo antropológico de la violencia en Montevideo*. Montevideo: Ministerio del Interior/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Instituto Mexicano de la Juventud (2016). *Se fortalece la alianza estratégica por el trabajo y el empleo para jóvenes* [en línea]. IMJUVE. Disponible en: <http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=1340> [acceso en 3/3/2017].
- Instituto Nacional de Economía Social (2016). *Con jóvenes Ecosol, tú también puedes emprender* [en línea]. INAES-Gobierno de México. Disponible en: <<http://www.gob.mx/inaes/articulos/con-jovenes-ecosol-tu-tambien-puede?idiom=es>> [acceso 2/10/2016].
- Jacinto, Claudia (2016). De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo: alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y protección social [en línea]. En: Claudia Jacinto, coord. *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 3-24. Disponible en: <http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2016/12/Proteccion-social-y-formacion-para-el-trabajo-de-jovenes_Jacinto.pdf> [acceso 18/10/2017].
- Ley n.º 19.133/2013, 20 de setiembre. *Empleo juvenil* [en línea]. Parlamento de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2810834.htm>> [acceso 7/7/2017].
- Ley n.º 26.390/2008, 4 de junio, *Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente* [en línea]. Senado y Cámara de Diputados, Argentina. Disponible en: <<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/983/LEY%2026.390.pdf>> [acceso 2/4/2017].
- López-Camargo, Enrique (2014). La flexibilidad laboral de la ley 789 de 2002 frente a los fines del estado social y democrático de derecho en Colombia [en línea]. *Principia Iuris*, 21, pp. 151-167. Disponible en: <<http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/viewFile/927/902>> [acceso 4/4/2017].
- Lozano, Wilfredo (1995). Prólogo. En: Alejandro Portes. *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México, DF: FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-11.
- Maurizio, Roxana (2008). *Políticas de transferencias monetarias en Argentina: una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos* [en línea]. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <<http://sitere-sources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/politicasdetransferenciasmonetarias.pdf>> [acceso 20/6/2017].
- Maurizio, Roxana (2014). *El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay*. Serie Políticas Sociales, 194. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mazorra, Ximena, Lila Schachtel y Clarisa Soto (2014). *Jóvenes: estudios sobre los participantes del programa Jóvenes con más y mejor trabajo*. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Estudios Sociales de la Economía. Buenos Aires, Argentina, 22 al 26 de setiembre de 2014.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Ley de empleo juvenil* [en línea]. MIDES, Uruguay. Disponible en: <<http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=24493&site=1&channel=innova.net>> [acceso 12/5/2017].
- Ministerio de Desarrollo Social (2016). *Uruguay trabaja* [en línea]. MIDES, Uruguay. Disponible en: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14408/1/innova.front/uruguay-trabaja>> [acceso 2/10/2016].
- Ministerio de Educación (2017). *Técnicos para Chile* [en línea]. MINEDUC, Chile. Disponible en: <<http://tecnicos.mineduc.cl/nosotros/objetivo-del-programa>> [acceso 2/10/2017].

- Miranda, Ana (2015). Sobre la escasa pertinencia de la categoría NI NI: una contribución al debate plural sobre la situación de la juventud en la Argentina contemporánea. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 2(3), pp. 60-73.
- Mosoetsa, Sarah; Joel Stillerman y Chris Tilly (2016). Precarius labor, south and north: an introduction. *International Labor and Working-class History*, 89, pp. 5-19. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0147547916000028>.
- Nun, José (1999). El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. *Desarrollo Económico*, 38(152), pp. 985-1004.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004). *Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de reforma laboral año 2003* [en línea]. Cuaderno de trabajo, 5. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/cuaderno_5.pdf> [acceso 14/5/2017].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico / Corporación Andina de Fomento / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento* [en línea]. París: OCDE. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- Organización Internacional del Trabajo (2011). *Evaluación medio término. Juventud, empleo y migración: desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración. Evaluación conjunta final* [en línea]. Disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_223097.pdf> [acceso 2/2/2017].
- Organización Internacional del Trabajo (2014). *Natlex: législation nationale sur le droit du travail, la sécurité sociale et les droits de la personne* [en línea]. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&p_isn=65773&p_country=BRA&p_count=1212> [acceso 2/10/2016].
- Organización Internacional del Trabajo (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina?* Lima: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2016a). *El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas* [en línea]. Ginebra: OIT. Disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534518.pdf> [acceso 18/10/2017].
- Organización Internacional del trabajo (2016b). *Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración* [en línea]. Montevideo: CINTERFOR-OIT. Disponible en: <<http://www.oitcinterfor.org/experiencia/desarrollo-humano-juvenil-v%C3%ADa-empleo-superar-retos-migraci%C3%B3n-pc-jem>> [acceso 2/10/2016].
- Organización Internacional del trabajo (2017). *Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres* [en línea]. Montevideo: CINTERFOR-OIT. Disponible en: <<http://www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-formaci%C3%B3n-t%C3%A9cnica-laboral-j%C3%B3venes-bachilleres-fundaci%C3%B3n-fautapo-bolivia>> [acceso 2/10/2016].
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2015). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe/UNESCO.
- Palomares Ramos, Andrés (2013). *Análisis de la experiencia del programa Jóvenes en acción en Bogotá, como alternativa para romper el círculo de la pobreza a través de la alianza Empresa-Estado-Universidad durante el período 2003 a 2007* [en línea]. Estudio de caso para politólogo. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad

- Colegio mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia. Disponible en: <<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4825/1032413953-2013.pdf?sequence=1>> [acceso 19/5/2017].
- Pinto, Aníbal (1970). Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 37(145), pp. 83-100.
- Pok, Cynthia y Andrea Lorenzetti (2007). El abordaje conceptual-metodológico de la informalidad. *Laboratorio: Revista de Estudio sobre Cambio Social*, 20, pp. 5-15.
- Prebisch, Raúl (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* [en línea]. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch_desarrollo_problemas.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [acceso 2/9/2016].
- Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (2010). *Newsletter*, 10, pp. 3-5; 7-8 [en línea]. PREJAL. Disponible en: <<http://prejal.lim.ilo.org/prejal/docs/newsletterenero10.pdf>> [acceso 11/12/2016].
- Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (2017). *Proyecto Prejal* [en línea]. PREJAL. Disponible en: <http://prejal.lim.ilo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=261&Itemid=100> [acceso 24/1/2017].
- Rodríguez, Ernesto (2011). Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina. *Nueva Sociedad*, 232, pp. 119-136.
- Salvia, Agustín y Ana Miranda (1999). Norte de nada: los jóvenes y la exclusión en los 90. *Realidad Económica*, 3(165), pp. 110-124.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2010a). *Programa jóvenes bicentenario: manual de procedimientos* [en línea]. Santiago de Chile: SENCE. Disponible en: <https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/manual_proc_bicentenario.pdf> [acceso 4/5/2017].
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2010b). *Evaluación de impacto Programa jóvenes bicentenario* [en línea]. Nota técnica, 8. Santiago de Chile: Unidad de Estudios-SENCE. Disponible en: <https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/eva_imp_jbicent.pdf> [acceso 4/5/2017].
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2017). *Subsidio Empleo Joven* [en línea]. SENCE. Disponible en: <<http://www.subsidioempleojoven.cl/normativa.html>> [acceso en 7/7/2017].
- Tornarolli, Leopoldo (2016). *El fenómeno de los NiNis en América Latina* [en línea]. Documento de trabajo, 18. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento. Disponible en: <<http://www.scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/988/Tornarolli%20%282016%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [acceso 24/7/2017].
- Universidad de Chile (2012). *Evaluación de impacto del programa de subsidio al empleo joven* [en línea]. Informe final corregido. Santiago de Chile: Centro de Microdatos-Departamento de Economía-Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/594/articles-119350_doc_pdf.pdf> [acceso 5/5/2017].
- Weller, Jürgen (2014). Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, 114, pp. 7-29.
- Yapú, Mario (2015). Desafíos de la educación técnica y profesional y política educativa en Bolivia [en línea]. *Edetania*, 48, pp. 81-100. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5349086.pdf>> [acceso 2/5/2017].