DIAGNÓSTICO DEL MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO VINCULADO CON EL EMPLEO JUVENIL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Proyecto Nuevos Empleos y Oportunidades
para Jóvenes (NEO) en la República Dominicana
Alianza Público-Privada para el fomento
de la ciudadanía plena de jóvenes.

UN MILLON DE JOVENES

neo

UN MILLÓN DE OPORTUNIDADES

FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES MIEMBRO DEL GRUPO BID

Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS)
Juan Guerrero
Gabriel Podestá
Mario Leslie

EDUCA, Acción Empresarial por la Educación
Adagel Grullón
Katherine Javier

Enero, 2017

Acerca de la iniciativa NEO:

NEO una iniciativa liderada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y de su división de Mercados Laborales (LMK), la International Youth Foundation (IYF) y los socios: Arcos Dorados, Caterpillar Foundation, CEMEX, Fondation Forge, Microsoft, SESI y Walmart. Es un proyecto pionero en el que empresas, gobiernos y sociedad civil en América Latina y el Caribe trabajan juntos para mejorar las oportunidades de empleo de un millón de jóvenes, la mitad de ellos mujeres, antes del 2022.

En República Dominicana, se conformó la Alianza NEO compuesta por empresas, gobierno y sociedad civil, la cual coordina Acción Empresarial por la Educación (EDUCA), que busca contribuir al desarrollo social de 32.000 jóvenes estudiantes, mejorando la capacitación técnica y los servicios de formación y empleo en 21 politécnicos y ofreciendo cursos cortos de educación técnica profesional en 13 provincias del país.

Los miembros de la Alianza NEO República Dominicana son: El Gabinete de Coordinación de las Políticas Sociales de la Vicepresidencia de la República Dominicana, el Ministerio de Trabajo (MT), el Ministerio de Educación (MINERD), el Ministerio de la Juventud (MJ), el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), El Ministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnología (MESCYT), la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP), la empresa Implementos y Maquinarias CxA (IMCA), CEMEX, la Iniciativa Empresarial para la Educación Técnica (IEET), SUR FUTURO, Entrena, Fundación Popular, Fundación Puntacana, El Ministerio Público de la República Dominicana, El Fondo de Población de las Naciones Unidas, PlanRD, CESAL, CEFODIPF, las cuales cuentan con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) International Youth Foundation y EDUCA, como Agencia Ejecutora.

Los Autores

El Diagnóstico del Marco Jurídico y Normativo vinculado con el Empleo Juvenil en la República Dominicana fue elaborado por Juan Guerrero, Gabriel Podestá y Mario Leslie de Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) con la colaboración de Adagel Grullón y Katherine Javier, de la Acción Empresarial por la Educación EDUCA.

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa. Igualmente, no necesariamente reflejan el punto de vista del FOMIN, IYF o de los socios corporativos de NEO o de la Alianza NEO República Dominicana.

Copyright ©2017 Banco Interamericano de Desarrollo, en su calidad de administrador del FOMIN. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales. Se prohíbe el uso comercial no autorizado de esta obra.

Resumen Ejecutivo

Este estudio se realiza en el marco del proyecto “Alianza NEO-RD/ Quisqueya Cree en Ti", una de las primeras iniciativas del programa regional Nuevos Empleos y Oportunidades para Jóvenes (NEO). Este programa tiene como objetivo aumentar las oportunidades de empleo de 32,000 jóvenes de la República Dominicana, a través de la mejora de la calidad de la oferta de educación técnica, y la intermediación laboral entre las instituciones educativas y empresas del país. Para el logro de este objetivo, el proyecto NEO se apoya en cuatro componentes, el tercero consistente en la revisión de los marcos jurídicos laborales para los jóvenes. Este componente, materializado en el presente documento, procura promover el diálogo en políticas públicas relacionadas a la empleabilidad juvenil, a fin de favorecer el fortalecimiento de normativas que contribuyan a enfrentar los desafíos en la materia.

En la República Dominicana, 1 de cada 3 jóvenes entre 15 y 24 años de edad se encuentra desempleado. De aquellos que están empleados, más de la mitad se desempeña en el sector informal o en empleos donde perciben salarios inferiores al mínimo nacional. Los bajos niveles de escolaridad de la población joven, dificultan el acceso al empleo de calidad por parte de estos. En el año 2016, el 24.8% de la población joven apenas había culminado el nivel primario, y 1 de cada 5 jóvenes se calificaba como “sin-sin”, sin competencias y sin oportunidades de empleo a falta de estas.

En las últimas tres décadas, se han realizado esfuerzos para regular y facilitar la inserción laboral de la población joven, y mejorar sus condiciones de trabajo. Se destacan la creación del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) en el año 1980, con el objetivo de capacitar la futura fuerza de trabajo a fin de aumentar la productividad de las empresas del país y promover la efectiva inserción de la población joven en el mercado de trabajo. En adición, se promulgó el nuevo Código de Trabajo que regula aspectos concernientes al empleado joven menor de edad, tales como: el establecimiento de un máximo de 6 horas la jornada de trabajo, la prohibición a menores de 18 años de ejercer trabajos que no sean apropiados para su edad o que no les permita asistir a la escuela, entre otros.

Asimismo, se promulgó la Ley General de la Juventud Nº 49-2000, que plantea como objetivo contribuir a satisfacer las necesidades de la población joven, a través de la instauración de un marco jurídico que aborda seis áreas, entre las cuales se encuentra trabajo y capacitación para el empleo. Esta Ley busca garantizar la inserción laboral a través de la formación en competencias profesionales, y el fomento de programas de “empleos de medio tiempo”, pasantías, trabajos de verano, entre otros desde el sector público y el sector privado. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos concretados, la situación actual de la población joven indica que estas leyes no generan los mecanismos necesarios para mitigar el desempleo juvenil.

En América Latina, se han registrado avances en lo que respecta a la creación de normativas para la promoción del empleo juvenil, esquemas en los que el país puede apoyarse para sumar a los trabajos que viene realizando en aras de fortalecer su marco jurídico-normativo. Una de las principales iniciativas de la presente década, es la creación de “leyes de primer empleo”, dirigidas a promover la primera inserción

laboral, y clasificadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en cuatro modalidades, a saber: **a)** Contratos de formación, **b)** Programas de capacitación, **c)** Subsidios a la contratación y **d)** Regímenes especiales para jóvenes.

No obstante, aún persisten retos que obstaculizan la amplia adopción de este tipo de esquemas en la región y el país. Entre los principales desafíos se citan la desigualdad en el acceso a oportunidades de formación; la considerable inversión económica que requieren estos programas para ser implementados; la falta de alineación entre la formación recibida y las demandas del mercado; y la calidad de los procesos formativos que resulta difícil ser estimada. Por tanto, es crucial que futuras normativas en la materia, aborden estas problemáticas considerando el contexto nacional, y promoviendo la socialización de las políticas a ser implementadas entre los actores claves del sector privado, laboral y educativo. Lo anterior, con el objetivo de hacer partícipe a la sociedad de la puesta en marcha de acciones que contribuyan a elevar el nivel educativo de los jóvenes y a fomentar la creación de oportunidades laborales para estos.

Contenido

Resumen Ejecutivo 3
Prólogo 6
Punto de partida 7
Introducción 8
Diagnóstico del empleo juvenil en la República Dominicana 10
Normativa vigente en materia de empleabilidad juvenil en la República Dominicana 14
Regulaciones en materia de empleabilidad juvenil a nivel nacional 14
Formación para el trabajo 14
Protección laboral a los derechos de los niños y jóvenes 17
Promoción de la empleabilidad juvenil 19
Regulaciones y normativas en materia de empleabilidad juvenil a nivel supranacional 22
Identificación de vacíos o barreras legales 25
Normativas regionales de primer empleo 27
Primer empleo e impacto en trayectoria laboral 27
Modalidades de programas de primer empleo 27
Contratos de formación o aprendizaje 29
Programas de capacitación laboral 33
Programas de subsidio al empleo 37
Tendencias en materia de empleabilidad juvenil en América Latina 39
Tendencias en materia de primer empleo 39
Servicios de apoyo laboral y formación profesional 40
Conclusiones 42
Bibliografía 45

Prólogo

Cada año más de 70 millones de jóvenes en el mundo, entre 15 y 24 años, intentan insertarse al mercado de trabajo; sin embargo, se enfrentan a diversos obstáculos que les impiden obtener empleos de calidad y terminan excluidos del sistema. Muchos de estos tampoco están estudiando, principalmente en América Latina, situación que agrava aún más sus posibilidades futuras de adquirir un trabajo digno y de mejorar su bienestar.

Entre las diversas razones que pueden explicar este fenómeno, es importante destacar que la perspectiva de crecimiento económico mundial son conservadoras, lo que implica que la capacidad de generación de empleos de la economía se ha visto limitada, perjudicando en mayor medida a la población joven. En los últimos años, la República Dominicana ha presentado el mejor desempeño en términos económicos en América Latina, logrando un crecimiento de 6.6% en el año 2016. No obstante, los jóvenes dominicanos son los más afectados de los países latinoamericanos por la crisis de empleo, quienes en el año 2016 contaban con una tasa de desempleo de 28%, siendo esta la más alta de la región.

Como consecuencia, en las últimas dos décadas, se han diseñado e implementado diversas políticas orientadas a aumentar la formación académica y la experiencia laboral de la población joven, con el propósito de promover la empleabilidad de estos. En ese sentido, se ha desarrollado este documento, que recoge las normativas nacionales y supranacionales en cuanto a la formación para el empleo de los jóvenes, la protección de los derechos laborales de los mismos, entre otros aspectos esenciales para el empleo de este grupo etario. En adición, se identifican las principales prácticas regionales que han contribuido a que jóvenes de escasos recursos tengan acceso a programas de capacitación y a empleos de calidad, mejorando así sus condiciones de vida, y expectativas de futuro.

Por último, son presentados los retos más importantes que deben ser considerados para garantizar la efectividad de los programas para la promoción del empleo joven, en cuanto a acceso a los mismos, financiamiento, pertinencia de acuerdo al contexto de la República Dominicana, y verificación de la calidad de la formación de los distintos programas. Por tanto, este diagnóstico pretende servir de guía para los hacedores de políticas públicas laborales enfocadas en la integración de la población joven al mercado de trabajo, y a la vez, motivar el diálogo entre los diversos actores, públicos y privados, involucrados con esta problemática.

Enrique Darwin Caraballo
Director Ejecutivo de EDUCA

Punto de partida

¿Qué es este estudio diagnóstico y cuál es su objetivo?

Este documento titulado "Diagnóstico del Marco Jurídico y Normativo vinculado con el Empleo Juvenil en la República Dominicana", constituye una herramienta de consulta para los actores involucrados en el diseño, planificación e implementación de políticas que promuevan la empleabilidad de la población joven del país.

El propósito principal de este estudio es contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas laborales, ofreciendo información oportuna, pautas y reflexiones que sirvan de guía a los responsables de decisiones, no sólo del sector público, sino también del sector privado, de la sociedad civil y de entidades de cooperación.

¿A quién está dirigido?

Esta publicación está dirigida a instituciones públicas o privadas (con o sin ánimo de lucro) que propongan, diseñen e implemente políticas públicas, así como que coordinen programas o presten servicios de educación o formación para el empleo, dirigidos a jóvenes.

¿Cómo está organizado?

El contenido de este documento se ha organizado en cuatro capítulos. El primero consiste en un diagnóstico del empleo juvenil en la República Dominicana. El segundo presenta la normativa vigente en materia de empleabilidad juvenil a nivel nacional y supranacional. En el tercer capítulo se detallan las normativas regionales de primer empleo, y finalmente en el cuarto capítulo se identifican las tendencias en cuanto a la empleabilidad juvenil en América Latina.

Introducción

En la última década se han dado cambios importantes en materia laboral que suponen grandes desafíos para los países, en particular para su población joven. El creciente aumento del desempleo, el aumento de la informalidad, que generalmente trae consigo el crecimiento de empleos de poca calidad, y el empobrecimiento continuo de los trabajadores, son algunos de los retos a enfrentar (OIT, 2015). Este escenario pone de manifiesto la necesidad de establecer modelos regulatorios que permitan la inserción adecuada de los jóvenes en el mercado laboral. En este sentido, este documento explora los marcos regulatorios nacionales e internacionales orientados a promover el empleo juvenil y proteger los derechos de esta población.

La población joven se ha visto particularmente afectada por esta situación. En efecto, se espera que en el año 2017 la tasa de desempleo juvenil ampliado[1] revierta su tendencia de los últimos años, situándose por encima de su máximo histórico de 13.2% registrado en el año 2013 (OIT, 2015; OIT, 2016). Las limitaciones existentes en la regulación del empleo juvenil agravan este panorama, dificultando el acceso de esta población al mercado laboral. De acuerdo a los datos de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), la población joven entre 18 y 24 años tiene tres veces más probabilidad de estar desempleada que los adultos, mientras que 2 de cada 5 jóvenes económicamente activos continúan sin empleo u ocupan puestos de trabajo de baja calidad que no les permiten salir de la pobreza (OIT, 2015).

A pesar de que el acceso a la educación ha ido creciendo, la población joven continúa en desventaja en el mercado laboral aún luego de haber finalizado la secundaria (BID, 2012). Esto debido, entre otras razones, a la poca valoración que los empleadores atribuyen a las habilidades y competencias adquiridas por los jóvenes. Como consecuencia, la población joven enfrenta mayor dificultad que sus pares de hace décadas atrás para hacer la transición de la escuela al trabajo (BID, 2012). Asimismo, lo enfatiza Enrique Iglesias, ex-Presidente del BID: *"Estos [refiriéndose a los jóvenes], hoy tienen más años de educación que sus padres, persiguen títulos profesionales, muchos se gradúan por primera vez en sus familias y, sin embargo, nunca los jóvenes habían experimentado tanta incertidumbre como la que les depara el mundo actual, y nunca se habían sentido tan poco preparados para afrontar los retos que les depara la sociedad o el mercado laboral."* (EDUCA, 2014).

Esta situación supone un llamado de alerta a los gobiernos y a las entidades internacionales competentes en el tema, los cuales deben abocarse a mitigar los riesgos asociados al crecimiento de una generación de jóvenes caracterizada por un alto nivel de desempleo, por la creciente inactividad laboral y trabajo

[1] El desempleo abierto incluye a aquellas personas que no están trabajando, pero que están buscando empleo activamente. Mientras que el desempleo ampliado incluye a aquellas personas sin empleo, que no están buscando trabajo activamente, pero que aceptarían una oferta de trabajo.

precario en los países desarrollados, así como por el aumento de trabajadores pobres en el mundo en desarrollo (OIT, 2015).

La República Dominicana, no es ajena a esta realidad. A pesar de que en la última década el país presentó niveles de crecimiento económico sobresalientes comparado con la región, esto no se ha traducido proporcionalmente en oportunidades de acceso al mercado laboral (Banco Mundial, 2014). En efecto, en el año 2016, 1 de cada 3 jóvenes entre 15 y 24 años de edad se encontraba desempleado. Las posibilidades de obtener empleo para este grupo etario se ven perjudicadas por los bajos niveles educativos que exhiben. En el año 2016, un cuarto no había iniciado la secundaria, y apenas el 16% había iniciado estudios superiores (ENFT, 2016). A pesar de que se han realizado esfuerzos por abordar la problemática del desempleo juvenil en el país, a través de la incorporación de una serie de normativas orientadas a estimular y regular la inserción laboral juvenil, la legislación vigente presenta un bajo espectro de incidencia en el ordenamiento jurídico dominicano.

En ese sentido, este documento se propone revisar los marcos normativos relacionados con la empleabilidad juvenil en la República Dominicana, así como recabar y organizar buenas prácticas sectoriales a nivel local e internacional, a fin de emitir recomendaciones orientadas a fortalecer la legislación vigente. Para esto, el documento se estructura en cuatro capítulos. El primero, presenta el estado de situación del empleo juvenil en el país, que comprende la población joven entre 15 y 24 años. El segundo, revisa la normativa vigente en materia de empleabilidad juvenil a nivel nacional y supranacional. El tercero evalúa las normativas regionales orientadas a promover la inserción laboral inicial de la población joven, también conocido como primer empleo. Finalmente, en el cuarto capítulo se describen las principales tendencias en lo que respecta a las normativas de empleabilidad juvenil en América Latina.

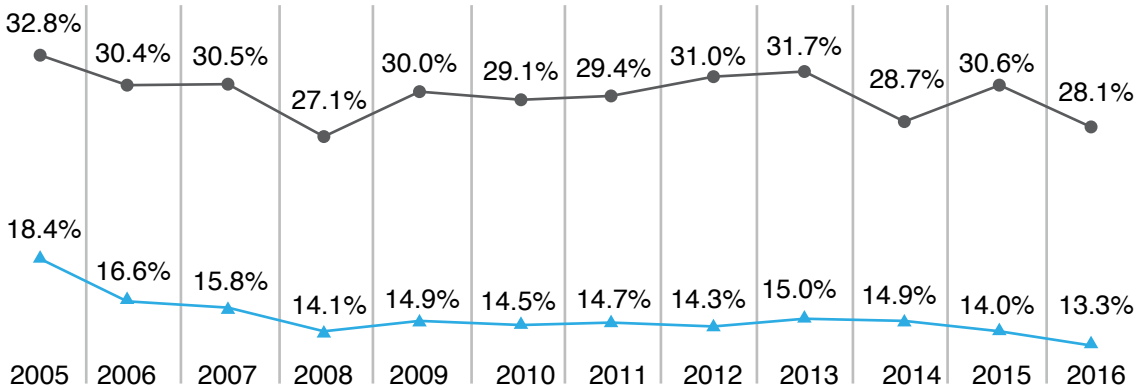
Diagnóstico del empleo juvenil en la República Dominicana

La República Dominicana se encuentra en una fase de bono demográfico, donde más del 60% de la población tiene entre 15 y 64 años, rango de edad en la que las personas son potencialmente activas (CENSO, 2010). En particular, la población entre 15 y 24 años constituye el subgrupo más numeroso, representando el 28.6% de este grupo poblacional y el 18.5% de la población total (CENSO, 2010). El aporte de la población joven es también importante en materia laboral, ya que estos componen el 19.8% de la fuerza de trabajo del país (ENFT, 2016). Sin embargo, este bono demográfico no ha podido ser aprovechado al máximo de su potencial, evidenciándose en el elevado nivel de desempleo que tiene el país, situación que se agrava en la población comprendida entre 15 y 24 años de edad.

En línea con lo anterior, el empresario Franklin Báez Brugal, en el marco del XIX Congreso Internacional de Educación Aprendo 2015, expresó: *"El año anterior se crearon más de 130,000 nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, la economía no tiene la capacidad de absorción para integrar a los más de 200,000 jóvenes que buscan trabajo cada año por primera vez."* Asimismo, indicó que en algunos casos las empresas privadas han tenido que contratar talentos del exterior debido a que no encuentran en el país jóvenes capacitados en las áreas que necesitan (EDUCA, 2014).

Según datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), en el año 2016 la tasa de desempleo ampliado de la población entre 15 y 24 años de edad fue de 28.1%, más del doble de la observada en la población total, que fue de 13.3% (Gráfico 1) (Banco Central de la República Dominicana, 2016). En la última década, el desempleo juvenil se ha mantenido alrededor del 30%. Del total de jóvenes que sí logró acceder al mercado laboral, el 71.6% percibió salarios de RD$12,000 o menos, cifra insuficiente para cubrir la canasta familiar del quintil de menores ingresos (ENFT, 2016). Lo anterior, pone de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar políticas orientadas a promover la empleabilidad juvenil y mejorar la calidad de vida de la población joven.

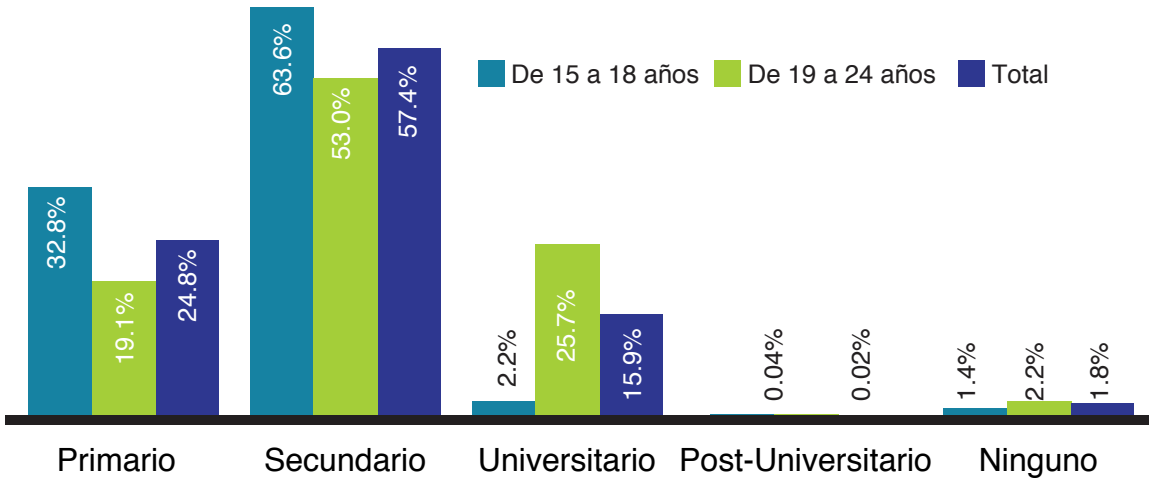
Gráfico 1. Tasa de desempleo ampliado en la República Dominicana 2005-2016



Un factor adicional que afecta a este grupo etario es la inseguridad laboral, como consecuencia principalmente de los niveles de informalidad de la fuerza de trabajo juvenil (BID, 2012). De acuerdo a la ENFT, en el año 2016 el 50.6% de la población joven entre 15 y 24 años laboraba en el sector informal. El escenario es aún más desalentador cuando se considera el grupo de jóvenes entre 15 y 18 años de edad, donde la participación en el sector informal se eleva a 74% para el mismo periodo (ENFT, 2016). Esto conlleva a que la población joven trabaje en condiciones precarias, en su mayoría no tenga contrato laboral, devengue bajos salarios, entre otros aspectos que caracterizan al sector informal (Novella, 2014). De esta manera, la mayoría de la población joven queda expuesta a un elevado nivel de vulnerabilidad económica y ausencia de protección social.

Los bajos niveles de escolaridad de la población joven, complican el anterior escenario. En el año 2016, el 24.8% de la población dominicana entre 15 y 24 años, apenas había culminado el nivel primario (Gráfico 2), y sólo el 25.7% de la población entre 19 y 24 años se encontraba realizando estudios universitarios. Por otro lado, la población joven se enfrenta a mayores dificultades que los adultos a la hora de buscar trabajo, debido a que las competencias que adquieren en el nivel secundario no se corresponden con las demandadas por las empresas (Cordero, 2014). En adición, los empleadores del país entienden que los trabajadores carecen de conocimiento de nuevas tecnologías (TIC's), idiomas y habilidades blandas, entre las cuales se pueden citar liderazgo, trabajo en equipo, disciplina en el trabajo, y responsabilidad, entre otras (EDUCA, 2014).

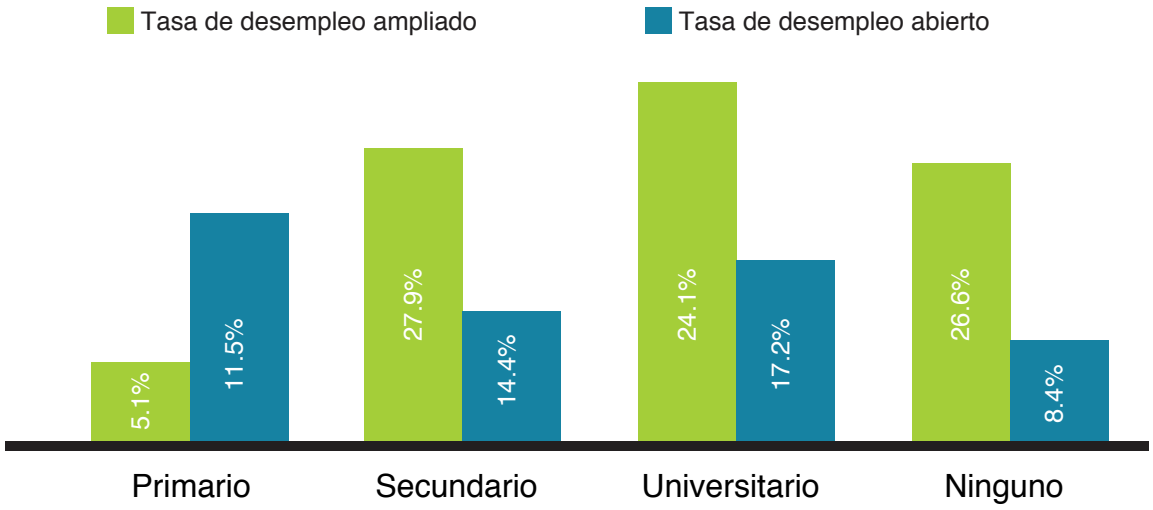
Gráfico 2. Nivel educativo de la población joven de 15 a 24 años por grupos de edad, 2016



Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo 2016, Banco Central

La tasa de desempleo de la población joven con educación secundaria y superior es mayor que la de los y las jóvenes que no han recibido ninguna educación o sólo han culminado la primaria (Gráfico 3). De acuerdo al estudio "Entendiendo el trabajo infantil y el empleo juvenil" (2014) esta situación es resultado, entre otras razones, del mayor nivel de experiencia laboral que los jóvenes con menor nivel educativo pueden acumular al insertase más temprano en el mercado de trabajo. No obstante, es importante tomar en cuenta, que la mayoría de los jóvenes laboran en el sector informal, caracterizado por la baja calidad de los empleos. En adición, esto puede explicar la desalineación entre las necesidades del mercado de trabajo y la oferta del sistema educativo.

Gráfico 3. Desempleo de la población joven de 15 a 24 años por nivel educativo, 2016

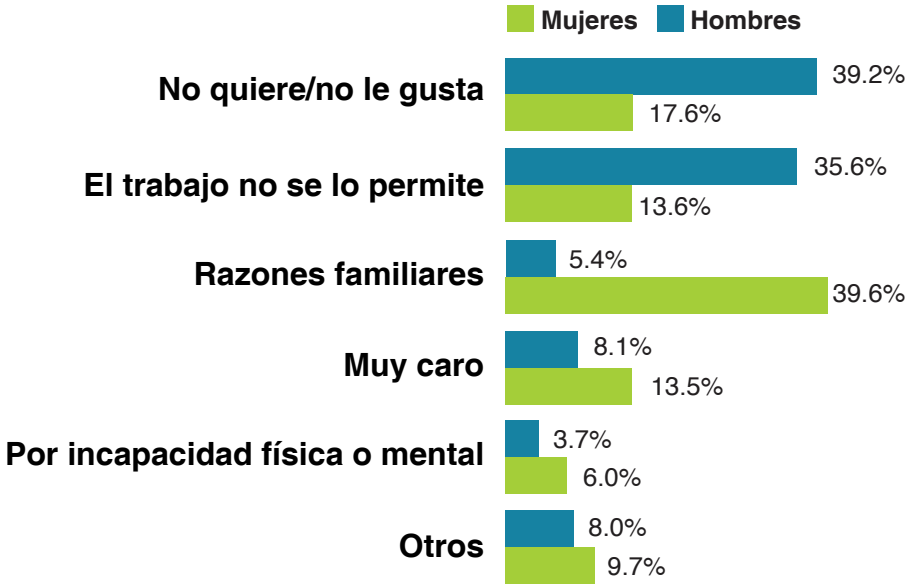


Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo 2016, Banco Central

Al analizar las razones por las que la población joven no continúa los estudios, se observan diferencias entre los hombres y las mujeres. Para el caso de los hombres, las principales razones por la que abandonan los estudios son: a) no les gusta; y, b) tienen que emplearse, por lo que no pueden asistir a clases. En este sentido, el trabajo constituye un elemento que retrasa el potencial de desarrollo de la población joven. Para el caso de las mujeres, el principal motivo por el que no continúan estudiando es por razones familiares, ya sea que se casan o embarazan (Gráfico 4) (ENFT, 2016). La tasa de embarazo adolescente en República Dominicana, es una de las más altas de la región, manteniéndose en torno a un 20% por más de dos décadas (ENDESA, 2013). Por tanto, resulta de vital importancia considerar este fenómeno al momento de diseñar políticas para la promoción del empleo juvenil. Cabe desatacar, que un incentivo adicional para que la población joven deje los estudios es el hecho de que quien finaliza la educación secundaria, percibe apenas un 10% más de ingresos que aquellos que solo alcanza el nivel primario (EDUCA, 2015).

La deserción escolar temprana constituye el primer paso de los y las jóvenes antes de convertirse en los internacionalmente conocidos como “Ninis”, jóvenes que ni estudian, ni trabajan. Esta terminología ha sido cuestionada porque no refleja la realidad que vive la población joven en esta situación, por lo que un término alternativo empleado para denominarlos es el de “sin-sin”: SIN las competencias requeridas por el mercado de trabajo, y SIN oportunidades para acceder a una vida digna y próspera (Báez, 2014).

Gráfico 4. Razón principal para dejar los estudios Hombre Mujer, 2016



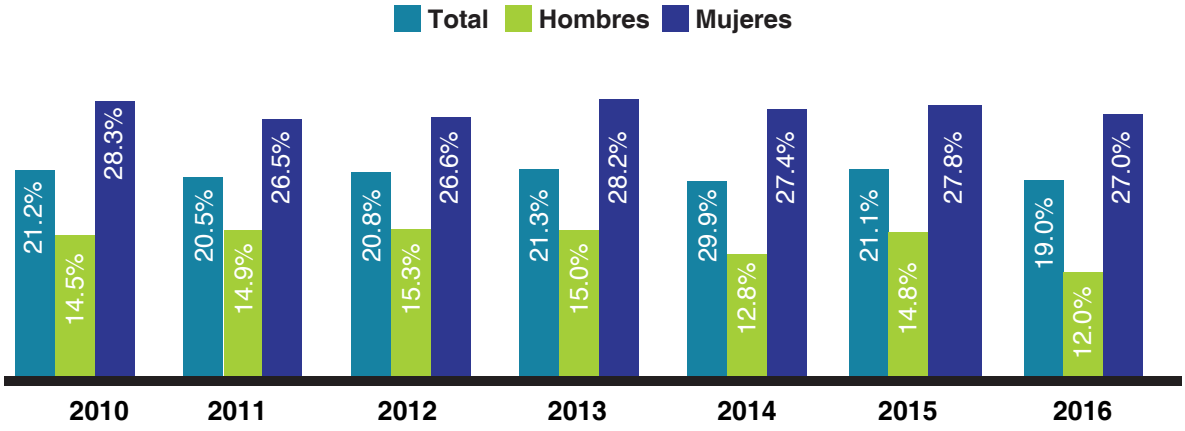
Fuente: Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo 2016, Banco Central

Para la población joven que deserta, el no lograr acumular suficiente capital humano representa una barrera para adquirir un empleo formal, por lo que generalmente terminan desempleados y fuera del sistema educativo. El aumento de la proporción de jóvenes "sin-sin" ejerce un impacto negativo en la productividad de los países y, por ende, en el crecimiento económico de estos, motivando a una reducción de los salarios y de las oportunidades de empleo (De Hoyos, Rogers, & Székely, 2015). De igual forma, la existencia de "sin-sin" contribuye a agudizar la desigualdad social, frena la disminución de la pobreza, dificulta la movilidad social, y en algunos casos favorece el aumento de la delincuencia (Ferreira y col., 2013; Vakis, Rigolini y Lucchetti, 2015).

En el año 2016, el 19% de la población joven de la República Dominicana era "sin-sin" (Gráfico 5), porcentaje ligeramente por encima del promedio de la región de América Latina de 18% (De Hoyos, Rogers y Székely, 2015). En los últimos 5 años, el nivel de incidencia de "sin-sin" mujeres casi duplicaba el porcentaje de "sin-sin" hombres, situación que contribuye a ensanchar la brecha de género en término de oportunidades laborales, distribución de ingresos y bienestar social. De acuerdo a los resultados de la ENFT 2016, la principal razón por la que las "sin-sin" mujeres no buscan empleo es porque deben realizar los quehaceres del hogar (59.1%). Lo que sugiere que la división de roles en el hogar se mantiene desbalanceada hacia el lado de la mujer, quien generalmente debe encargarse de las labores domésticas, viendo limitada su capacidad productiva. Esto, sumado al embarazo a destiempo, contribuye a marcar un sesgo negativo para las mujeres, las cuales presentan una tasa de desempleo de poco más del doble que los hombres (41.0% frente a un 19.7%).

Para el caso de los "sin-sin" varones, el motivo principal que citan para no buscar trabajo, es el haber buscado y no encontrado (33.0%). Adicionalmente, la falta de experiencia y el bajo nivel educativo de la población "sin-sin", contribuye a que una proporción de estos continúe desalentada y no busque empleo.

Gráfica 5. Proporción de jóvenes "sin-sin" entre 15 y 24 años en la República Dominicana 2010-2016



Fuente: Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo 2016, Banco Central

En conclusión, la República Dominicana se enfrenta a dos grandes retos en materia de empleabilidad juvenil. El primero, subsanar las brechas de desempleo entre la población de 15 a 24 años y el resto de la Población Económicamente Activa (PEA), así como entre hombres y mujeres a lo interno de este grupo etario. El segundo, generar las condiciones para que la población joven desempleada eleve sus niveles de escolaridad de acuerdo a las demandas del mercado, e incremente las posibilidades de acceder a empleos de mayor calidad.

Normativa vigente en materia de empleabilidad juvenil en la República Dominicana

Regulaciones en materia de empleabilidad juvenil a nivel nacional

En la República Dominicana, las piezas legislativas y/o normativas existentes no cubren de manera comprehensiva el tema de empleabilidad juvenil. La temática se aborda a partir de una diversidad de instrumentos que datan desde los años sesenta. Algunos de estos resaltan la importancia de la formación de la población joven para el trabajo, promoviendo la capacitación del capital humano en los centros de estudios y en las empresas. En otros se ha incluido la protección laboral de los niños y jóvenes procurando la garantía del cumplimiento de los derechos de estos grupos etarios. Un último grupo se concentra en abordar el tema de empleabilidad juvenil de manera general. En las siguientes secciones se analizan las diferentes normativas en torno a estos temas.

Formación para el trabajo

El 20 de enero del año 1980, mediante la Ley Nº 116-80, se crea el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), el cual ha jugado un papel importante en los intentos de regulación de la empleabilidad juvenil. Este surge con el propósito de impartir educación para el trabajo utilitario a jóvenes y adultos, concentrándose en preparar mano de obra para satisfacer las necesidades productivas nacionales.

En este sentido, la ley plantea que el aprendizaje de jóvenes trabajadores, la capacitación, el perfeccionamiento, la especialización y la readaptación profesional y técnica de los trabajadores,

constituyen el medio más eficaz para garantizar a la fuerza laboral el acceso a un empleo productivo escogido de acuerdo a las capacidades individuales. Entre sus objetivos principales, conforme al Artículo 4 de la ley que lo crea, está el de organizar y regir un Sistema Nacional de Formación y Promoción Técnico–Profesional de Trabajadores que, con el esfuerzo conjunto del Estado, los empleadores y los trabajadores, *"enfoque el pleno desarrollo de los recursos humanos y el incremento de la productividad de las empresas, en todos los sectores de la actividad económica"* Asimismo, se plantea también el *"impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación integral, para hacer de él un ciudadano responsable, poseedor de los valores morales y culturales necesarios para la armonía y la convivencia nacional"* (Ley 116-80).

Para el logro de estos objetivos, la Ley resalta la necesidad de "establecer y mantener un sistema nacional de aprendizaje, destinado a capacitar y promover la futura fuerza laboral del país". Asimismo, dispone de un instrumento jurídico, el "Contrato Laboral de Aprendizaje", para formalizar el proceso de formación de los jóvenes trabajadores. Por medio de este instrumento, un trabajador menor de edad, legalmente representado, se obliga a trabajar para un empleador o empresa en un oficio o una ocupación calificada y, por otra parte, el mismo empleador o empresa se compromete a poner al alcance del aprendiz los medios educativos necesarios para que este pueda adquirir metódica y sistemáticamente formación profesional para ejercer dicho oficio u ocupación calificada.

Los contratos de aprendizaje promueven la enseñanza y el progreso laboral de manera continua, ya que en ellos se prevé la organización de cursos de complementación tecnológica y cultural, evaluando el avance profesional de los aprendices (menores entre los 14 y 16 años de edad) en su ocupación y certificando su nivel de calificación al finalizar su aprendizaje. En definitiva, se procura la creación de puentes y lazos colaborativos entre el sector privado y el INFOTEP, para viabilizar la colocación de los egresados de estos cursos, en trabajos fijos y estables.

Luego a la promulgación de la ley que crea al INFOTEP, el Poder Ejecutivo dictó para su aplicación el Reglamento Nº 1894, de fecha 31 de agosto del año 1980. Las novedades, que para el momento, este trajo consigo fueron varias: desde la instalación de centros de formación multidisciplinarios en todas las regiones que ofrecieran una gama de especialidades suficientes para satisfacer las distintas inclinaciones vocacionales de la juventud y las necesidades de mano de obra calificada de la región en que se instalen, hasta las normas a seguir por las empresas que contraten aprendices para garantizar la cualificación profesional de los menores contratados al cumplir su edad laboral.

Otro punto importante que instaura este Reglamento, es el de la protección al interés superior de la persona menor de edad. Por medio de este se establece a las empresas contratantes, la necesidad de autorización previa por parte del INFOTEP, al suscribir contratos de aprendizaje con jóvenes que no hayan cumplido la edad laboral mínima. Igualmente, se introducen restricciones sobre las labores a desempeñar bajo el contrato de aprendizaje, pues lo que se persigue es garantizar la cualificación profesional de los menores contratados al cumplir su edad laboral, sin perjudicar su integridad. La regulación del INFOTEP en esta materia tiende a la protección de la persona menor de edad; prueba de ello es que prevé la necesidad de autorización para que la empresa contratante de un novicio a los programas de aprendizaje, pueda desvincularlo válidamente cuando desee prescindir de sus servicios.

Posteriormente, el 10 de abril del año 1997, fue promulgada la Ley General de Educación Nº 66-97, normativa que trabaja de manera transversal el tema de la importancia de que la juventud dominicana reciba una educación. Lo anterior, con el fin de "formar personas… críticas y creativas, capaces de participar y construir una sociedad libre, democrática y participativa, justa y solidaria, aptas para cuestionarla en forma permanente, que combinen el trabajo productivo, el servicio comunitario y la formación humanística, científica y tecnológica, con el disfrute del acervo cultural de la humanidad, para contribuir al desarrollo nacional y a su propio desarrollo" (Ley Nº 66-97). Resulta un objetivo de esta ley el fomentar el desarrollo de actitudes y destrezas para el trabajo, desde el Nivel Básico inclusive. En este sentido, se plantea para el Nivel Medio una modalidad de formación general y opciones para responder a las aptitudes, intereses, vocaciones y necesidades de los estudiantes, para que estos puedan insertarse de manera eficiente en estudios superiores y en el mercado laboral. En consecuencia, la ley plantea como función de este nivel, la contribución al desarrollo de las potencialidades y autoestima del estudiante, a través de la promoción de su autorrealización como persona de acuerdo a sus expectativas de vida, intereses, aptitudes y preferencias vocacionales. Se espera, de esta manera, que el estudiante desarrolle las capacidades para responder de forma apropiada en el ámbito familiar, social y laboral e interactuar de manera crítica con su entorno.

Adicionalmente, la Ley General de Educación persigue interrelacionar la formación educativa con el acceso al empleo, orientando de forma práctica, las técnicas académicas y de enseñanza, hacia el desarrollo de habilidades que permitan la inserción laboral. Se contempla, inclusive la "Modalidad Técnico-Profesional", que permite a los estudiantes obtener una formación general y profesional que los ayude a adaptarse a las cambiantes necesidades laborales, de modo que este pueda ejercer e integrarse con éxito en la actividad productiva y continuar estudios superiores. Todo esto se orienta con una visión inclusiva de las personas discapacitadas y las minorías.

De igual forma existe la Ley Nº 139-01, de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, de fecha 13 de agosto del año 2001, la cual establece la normativa para el adecuado funcionamiento de los servicios que ofrecen las instituciones que integran la educación superior e instituciones públicas de investigación, así como los mecanismos que aseguren su calidad y pertinencia. El Sistema está integrado por instituciones que cumplen con la función de: educación superior; creación e incorporación de conocimientos y de tecnologías; transferencia de conocimientos y de tecnologías; promoción y financiamiento de la educación; y, regulación, control y supervisión. En adición, genera espacios tanto de fomento de la investigación, como de inserción y mantenimiento de jóvenes en la educación terciaria y oportunidades de estudio en el exterior.

Es importante precisar que desde el año 1967, el Poder Legislativo viene desplegando esfuerzos orientados a regular el empleo juvenil. Una de las primeras iniciativas en este sentido fue la Ley Nº 146, sobre Pasantía de Médicos Recién Graduados, promulgada el 13 de mayo de 1967, documento aún vigente. Mediante esta ley se estableció que el profesional de la carrera de medicina que haya completado sus estudios en alguna universidad dominicana reconocida por el Estado, podría obtener el exequátur por parte del Poder Ejecutivo para el ejercicio de su profesión cuando cumpliere dos condiciones. La primera, haber realizado un internado de un año, con o sin retribución, en un hospital

del Estado o de sus organismos autónomos que posea los cuatro servicios médicos básicos[2]. La segunda, haber realizado una pasantía durante un año después de terminado el internado hospitalario, con o sin retribución, en una localidad urbana o de la zona rural de mil habitantes por lo menos. Se vislumbra cómo esta ley perseguía, desde entonces, la habilitación profesional de los y las jóvenes médicos a través de las pasantías, y sometía la conclusión de esta la obtención del exequátur o autorización para ejercer la profesión.

Cabe destacar, que no fue hasta el 6 de noviembre del año 2012, que se reglamentó esta temática mediante el denominado Reglamento Único de Concursos Para Aspirantes a Residencias Médicas, promulgado por iniciativa del Consejo Nacional de Residencias Médicas, ente conformado por el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de las Fuerzas Armadas, el Instituto Dominicano de Seguro Social, la Universidad Autónoma de Santo Domingo y el Colegio Médico Dominicano. Mediante su Artículo número 13, este reglamento dispone que todo médico que posea exequátur de ley o en trámite, tendrá oportunidad de participar en concurso de oposición de credenciales, y optar por una plaza de residencia disponible en los hospitales públicos, privados, militares y otros que estén subvencionados por el Estado que impartan docencia de Post Grado.

Protección laboral a los derechos de los niños y jóvenes

Poco más de una década después del avance normativo con relación a la formación para el empleo, en la República Dominicana ocurrió un hito jurídico en materia de empleabilidad, en este caso en términos generales. A mediados del año 1992, fueron concluidas las conversaciones tripartitas, llevadas a cabo entre el Estado, el sector trabajador y el sector empresarial, para el 16 de mayo de ese año dar origen a la Ley Nº 16-92, que implementa el nuevo Código de Trabajo de la República Dominicana. Este Código de Trabajo regula aspectos concernientes al empleado joven, menor de edad (persona entre los 14 y 16 años de edad); y delimita algunos ámbitos de protección a este.

En efecto, este Código establece, como regla general y condición para que el menor no emancipado, mayor de catorce años y menor de dieciséis pueda celebrar contrato de trabajo, percibir las retribuciones convenidas y las indemnizaciones fijadas en dicho Código y ejercer las acciones que de tales relaciones se derivan, con la autorización de las personas que ostenten sobre él la autoridad. El menor emancipado, o el menor no emancipado que haya cumplido 16 años de edad, se reputan mayores de edad para los fines del contrato de trabajo. Otros ámbitos de protección de esta población, prohíben el trabajo durante ciertos periodos/horarios del día calendario y limitan a un máximo de 6 horas la jornada de trabajo.

Asimismo, se somete a autorizaciones administrativas el empleo de menores en negocios ambulantes[3] y se prohíbe el empleo en trabajos peligrosos o insalubres, en aquellos cuyo objeto sea el expendio de bebidas embriagantes y la distribución o entrega de mercancías o mensajes (este último sólo en

[2] A saber: Medicina, Obstetricia, Pediatría y Cirugía.

[3] Se consideran negocios ambulantes, conforme al mismo Código de Trabajo, los siguientes: la venta, oferta de venta, colocación y distribución de artículos, productos, mercancías, circulares, billetes de lotería, periódicos o folletos, así como también limpieza de zapatos o cualquier otro tráfico realizado en lugares públicos o de casa en casa.

el caso de que la persona sea del sexo femenino, Resolución 52-2004 del Ministerio de Trabajo). En definitiva, las violaciones de estas disposiciones regulatorias por parte del empleador, comprometen su responsabilidad penal[4]. En fin, todas estas disposiciones, persiguen el fin ulterior de que la persona menor de edad, que entra dentro del rango establecido en el Código de Trabajo, tenga la posibilidad de acceder a un medio de sustento y aprendizaje, sin que esto sea obstáculo para el cumplimiento de sus programas escolares y el respeto de sus derechos.

En términos de protección al menor, se observa en el principio XI del catálogo preliminar de este Código uno de los mayores avances normativos en materia de empleabilidad juvenil. Al respecto, indica que "Los menores no pueden ser empleados en servicios que no sean apropiados a su edad, estado o condición o que les impida recibir la instrucción escolar obligatoria." Esta disposición se extiende a lo largo y ancho de la codificación, muy especialmente en el título que al efecto el legislador dedica al trabajador menor de edad. En tal sentido, se prohíbe que las personas menores de 14 años accedan al empleo, estableciendo como excepción, la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo —como entidad reguladora—, en beneficio del arte, de la ciencia o de la enseñanza, otorgue permisos individuales a personas menores de 14 años para que ejerzan empleos en espectáculos públicos, radio, televisión o películas cinematográficas como actores, actrices o figurantes.

Por otro lado, en el año 2003 fue promulgada la Ley Nº 136-03, que instaura el Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (en lo adelante "Código de NNA"). En su Capítulo IV, este Código dispone, delimita y regula el derecho a la protección laboral de los niños, niñas y adolescentes. Aquí se instauran disposiciones de cumplimiento obligatorio que prohíben, la explotación económica y se encarga al Estado dominicano y a la sociedad —principalmente al núcleo familiar—, el deber de elaborar y ejecutar políticas, planes, programas y medidas de protección tendentes a erradicar el trabajo de los niños, especialmente los definidos como peores formas de trabajo infantil. Se crea así el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), el cual se ampara en las disposiciones del Código de Trabajo de la República Dominicana, el Convenio Nº 138 de la OIT sobre el Establecimiento de la Edad Mínima de Admisión al Empleo, el Convenio Nº 182 sobre la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, y otros instrumentos internacionales ratificados por el país, así como las reglamentaciones y recomendaciones que sobre el trabajo infantil disponga el Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil.

Estas políticas de protección laboral operan como contrapeso y refuerzo de los parámetros establecidos en los instrumentos anteriormente delimitados. Con éstas, se persigue la creación de mecanismos alternos de apoyo a la familia de los adolescentes trabajadores; la prevención de la inserción temprana al trabajo de los adolescentes, y el estímulo al aprendizaje de oficios que garanticen la capacitación de los adolescentes para incorporarse en el mercado de trabajo. Asimismo, dado que este Código se inspira en un principio general y fundamental del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, sus disposiciones incluyen a las personas adolescentes que laboran por cuenta propia en el sector informal, a domicilio o en trabajo familiar.

---

[4] Esto, cuando se trata de infracciones graves: violación a las normas sobre protección a la maternidad, edad mínima para el trabajo, protección de menores, empleo de extranjeros, inscripción y pago de las cuotas al Instituto Dominicano de Seguros Sociales, y todas aquellas relativas a la seguridad e higiene del trabajo, siempre que de la violación se derive peligro o riesgo de peligro para la vida, la salud o la seguridad de los trabajadores. En materia de derechos colectivos, se reputa como muy grave, la comisión de prácticas desleales contrarias a la libertad sindical.

Además, en este Código se agrega al contrato de aprendizaje, en primer lugar, instituido por la Ley 16-80 que crea el INFOTEP, la obligación de incluir una cláusula sobre la forma en que los adolescentes recibirán los conocimientos del oficio, arte o forma de trabajo. Se limita, también, el tiempo de duración de estos contratos a un máximo de dos años, en el caso del trabajo artesanal, y seis meses, en el caso de trabajo industrial u otro tipo de trabajo. Es importante acotar que entre los derechos mínimos que deben garantizar los empleadores al trabajador adolescente, está el de percibir una remuneración que jamás será inferior al salario mínimo oficial.

En esa línea, el Código de NNA coloca en manos del Ministerio de Trabajo el deber de inspección de las labores de las personas adolescentes, debiendo así vigilar que la labor desempeñada no esté prohibida ni restringida para estos; que el trabajo no perturbe la asistencia regular al centro de enseñanza, y que las condiciones laborales no perjudiquen ni arriesguen su salud física y mental y se le respeten sus derechos. Las violaciones a estas disposiciones conservan la misma naturaleza que las que se cometan ante las disposiciones del Código de Trabajo, generando así las sanciones contempladas en los artículos 720 y siguientes del Código de Trabajo.

Por otro lado, el Código de NNA instruye un fin reformatorio de la persona adolescente, cuando esta se hace sujeto de sanciones de cualquier orden, especialmente de naturaleza penal. En tal sentido, dispone la posibilidad de que en la jurisdicción en la que se conozcan hechos de tal naturaleza, se impongan órdenes de orientación y supervisión que pueden consistir en la obligación de matricularse y asistir a un centro de educación formal, o a otro cuyo objetivo sea el aprendizaje de una profesión o la capacitación para el trabajo y la obligación de realizar algún tipo de trabajo.

En fin, se trata de promover, como modo de orientación y reformación de la persona infractora, el valor de colaborar con la comunidad, mediante la prestación de servicios sociales, en instituciones como hospitales, escuelas, parques, bomberos, Defensa Civil, Cruz Roja, etc. Lo anterior, siempre con supervisión y atención integral continua y bajo ciertos parámetros de tiempo y duración y, evidentemente, sin que ello perturbe la asistencia a la escuela o la jornada normal de trabajo. Por ello, el Código de NNA empodera a la sociedad para el ejercicio de la participación ciudadana, entendiéndose ésta como la actividad mediante la cual un conjunto de personas y entidades contribuyen con el cumplimiento e implementación de todas estas normas, orientando su accionar siempre a la vigilancia y respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Promoción de la empleabilidad juvenil

Por otro lado, la Ley General de la Juventud Nº 49-2000, promulgada el 4 de julio del año 2000, establece las bases para la elaboración de la denominada *"Política Nacional de la Juventud"*. Esta, es su Artículo número 1, plantea como objetivo *"instaurar el marco jurídico, político e institucional que oriente las acciones del Estado y la sociedad en general hacia la definición y la implementación de políticas necesarias para lograr la satisfacción de las necesidades y expectativas de la población joven de la Nación, así como una efectiva participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones"* (Ley Nº 49-2000). El Título Tercero de la Ley define Políticas Sectoriales de Juventud, como el compromiso del Estado para impulsar líneas básicas de acción a favor de y con la población

joven dominicana en seis áreas: (I) educación; (II) salud; (III) cultura; (IV) deporte y recreación; (V) participación; y, (VI) trabajo y capacitación para el empleo.

En relación con la capacitación para el empleo, en el Artículo número 15 se detallan los objetivos de la política sectorial, la cual está orientada a promover y garantizar la empleabilidad juvenil, ofrecer programas de formación en competencias profesionales, diseñar estrategias para contrarrestar las dificultades que enfrenta la población joven para insertarse en el mercado laboral, y promover, tanto desde el sector público como desde el sector privado, los programas de "empleos de medio tiempo", pasantías, trabajos de verano, entre otros. En adición, el Artículo número 25 del Título Cuarto establece que "Todos los y las jóvenes dominicanos/as, tienen derecho a incorporarse en las distintas actividades y ramas productivas, así como tener acceso a empleos justos y estables que permitan su sustento y desarrollo". Es además el sustento legal para que el Ministerio de la Juventud, proceda a financiarse con el 1% del presupuesto nacional. El principio central consiste en lograr un aumento en la participación de la población joven en todos los ámbitos, y el fomento a la educación de este grupo demográfico.

Otro instrumento normativo relevante en el tema, máxime por la visión a futuro y planificada con la que ejerce sus efectos rectores dentro del ordenamiento, es la Ley Nº 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, de fecha 25 enero del año 2012. A través de esta Ley se busca que para el año 2030, la República Dominicana pueda verificarse como "un país próspero, donde las personas vivan dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantice el Estado social y democrático de derecho y promueva la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social que gestione y aproveche sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada y se inserte competitivamente en la economía global" (Ley Nº 1-12).

Esta Ley se estructura en torno a cuatro "Ejes Estratégicos", que a su vez contienen objetivos y líneas de acción específicas. La correspondencia de la Ley con la temática del empleo juvenil se verifica en el "Tercer Eje", explicado en el Artículo número 9, donde uno de los objetivos presentados se enfoca en la creación de empleos suficientes y dignos. Para esto, se plantea tres objetivos específicos. El primero, motiva a la propiciación de mayores niveles de inversión en actividades de alto valor agregado y con la capacidad de generación de empleos. El segundo, llama a consolidar el Sistema de Formación y Capacitación Continua para el Trabajo y así facilitar la inserción en el mercado laboral. El tercero, plantea elevar la eficiencia y productividad de las MIPYMES.

Si bien estos objetivos no se enfocan propiamente en regular o promover el empleo juvenil, lo hacen indirectamente cuando para lograr estas metas se plantean acciones como la de promover iniciativas empresariales dando especial atención a la población joven, y establecer mecanismos adecuados para la articulación entre los subsistemas educativos. Para lograr este objetivo se prevé la elaboración de un Marco Nacional de Cualificaciones, en línea con la Recomendación 195 de 2004, a los países miembros de la OIT, que indicaba lo siguiente: "Desarrollar un Marco Nacional de Cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y a las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias

y la experiencia previamente adquiridas". Se han realizado avances en ese sentido con la preparación de un documento base que incluye un análisis de la experiencia internacional, y los lineamientos técnicos requeridos para la implementación del Marco.

La existencia de una normativa de esta naturaleza –planificada, previsora, con visión a futuro–, que contemple dentro de sus renglones la creación de empleos suficientes y dignos, es algo que, de cumplirse, inevitablemente operará a favor de encontrar soluciones a la problemática del desempleo juvenil.

El 22 de septiembre del año 2010 fue sometido ante las Cámaras Legislativas, específicamente en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados, el proyecto de Ley de Primer Empleo, un instrumento en materia de empleabilidad juvenil. Este Proyecto "busca promover el desarrollo socioeconómico y humano de la juventud dominicana y otorgar beneficios e incentivos a empresas que contraten jóvenes acogiéndose a las modalidades en ellas establecidas." Sin embargo, a pesar de los esfuerzos depositados en este Proyecto, el mismo perimió por no haber sido conocido oportunamente.

Este Proyecto de Ley planteaba además un tipo de contrato laboral con el que se perseguía promover el desarrollo socioeconómico y humano de la juventud dominicana facilitando su incorporación al mercado laboral y al sistema productivo, contribuir con la capacitación laboral, y otorgar beneficios e incentivos a empresas que contratasen jóvenes acogiéndose a las modalidades establecidas. Estaba destinado a personas entre los 18 y 30 años de edad, y a todas las empresas privadas y del Estado sujetas al régimen laboral.

Este Proyecto también establecía que las personas jurídicas y físicas que contraten a personas comprendidas en el rango de edad indicado obtendrían beneficios, como la exención del pago del auxilio de cesantía y preaviso, y la exoneración del pago del 1% previsto en el literal A, del Artículo número 24 de la Ley Nº 116 que crea el INFOTEP. Este Proyecto pretendía flexibilizar las responsabilidades de los empleadores, lo cual constituye una disminución de los derechos de los trabajadores, afectando los contratos de trabajo ya establecidos, y creando una situación de desprotección al trabajo que pudiera traducirse como una violación a los derechos reconocidos del trabajador, y al hecho de que las políticas de empleo para jóvenes deben partir de una visión de creación de trabajo decente; es decir, que les permita desarrollar sus potencialidades y tener una retribución económica adecuada, digna y justa (OFITREL, 2010).

Con este mecanismo, se intentó crear un régimen de excepción de las normas laborales para modalidades formativas en él contenidas. En efecto, las críticas al contenido de este Proyecto se hicieron sentir, pues en una de sus revisiones la Oficina Técnica de Revisión Legislativa (OFITREL) consideraba, que, si bien es cierto que esta iniciativa trataba de subsanar la situación social del desempleo juvenil, no era menos cierto que la misma podía convertirse en un mal mayor, ya que los empleados renunciaban a los derechos que les son inherentes por su condición de trabajadores. Se concluye, entonces, que aprobar un Proyecto de Ley que promueva renuncias a los derechos inherentes del trabajador, implicaría una contrarreforma o retroceso a las conquistas laborales alcanzadas.

Regulaciones y normativas en materia de empleabilidad juvenil a nivel supranacional

La jerarquía supranacional, como uno de los principales escalones del marco normativo de una nación, presenta gran relevancia en materia de empleabilidad juvenil. El carácter eminentemente social de la temática, ha motivado a que las entidades y organismos internacionales se empeñen en la elaboración de instrumentos jurídico-normativos destinados a crear parámetros y estándares de valoración de la calidad de vida del empleado joven. Desde su abordaje en tratados, acuerdos y convenios internacionales[5], el nivel supranacional juega un papel fundamental en el difícil rol de homogenizar criterios a nivel internacional con el fin de que estos puedan ser tutelables por los organismos administrativos y jurisdiccionales competentes.

A nivel internacional, se observa la institucionalización del tema laboral con la creación de la OIT en 1919, organismo perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta organización dispone de una Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana y de un Programa de Empleo Juvenil, que opera a través de una red internacional de especialistas con sede en Ginebra, y más de 60 oficinas en todo el mundo. De esta manera, ofrecen asistencia a los países en la elaboración de acciones coherentes y coordinadas sobre empleo juvenil y combinando políticas macroeconómicas y medidas específicas que abordan la demanda y la oferta de trabajo, así como la cantidad y la calidad del empleo. Estas iniciativas responden a la necesidad de los Ministerios de Trabajo de los países de la subregión de Centroamérica y República Dominicana, de contar con una instancia técnica regional que contribuya al desarrollo de metodologías, instrumentos de análisis y conocimiento de los mercados laborales. Este tipo de instancias constituyen foros de encuentro que permiten mantener relaciones entre los países de la región para intercambiar y compartir experiencias, así como abordar proyectos comunes, facilitando la formación de profesionales en el área y, en consecuencia, el desarrollo paulatino y sostenible del sector.

Los países han empezado a reconocer la urgente necesidad de dar respuestas efectivas a las situaciones perjudiciales a las que la población joven desempleada se encuentra expuesta debido a la problemática de la crisis de empleo. Históricamente, se han venido desarrollando mecanismos de protección de los derechos de la población juvenil. En tal sentido, en el año 1984 se adoptó la Recomendación sobre la Política de Empleo (Nº 169) para establecer los Principios Generales de la Política de Empleo, así como las bases de lo que se debía entender por Políticas de Población, Empleo de Jóvenes, Grupos y Personas Desfavorecidas, entre otras.

Dentro del apartado dedicado al empleo de jóvenes y de grupos y personas desfavorecidas, la Recomendación señala algunas medidas que podrían impulsar los países miembros para favorecer el empleo, tales como *"educación general accesible a todos y programas de orientación y formación*

[5] Incluso en las normas del denominado softlaw, que, pese a su carácter no vinculante, en la práctica ejercen categórica influencia, sobre todo, en términos de inspirar el contenido de normativas de orden interno.

profesional para ayudar a dichas personas a encontrar trabajo y mejorar sus oportunidades de empleo y sus ingresos; creación de un sistema de formación vinculado tanto al sistema educativo como al mundo del trabajo; servicios de orientación y de empleo para facilitar el ingreso de esas personas en el mercado del empleo y proporcionarles empleos conforme a sus calificaciones y aptitudes; programas de creación de empleos remunerados en regiones, áreas o sectores determinados".

En el año 1999, con la adopción de la Resolución 23-99, quedó ratificado el Convenio Nº 138 relativo a la edad mínima, adoptado por la Conferencia General de la OIT en 1973. Con este se delimita la edad mínima de admisión al empleo en 14 años. Por otro lado, en el año siguiente se ratificó el Convenio Nº 182, y la Recomendación 190 adoptados por la Conferencia General de la OIT del 1999, mediante la Resolución Nº 47-00. Los objetivos de este Convenio y esta Recomendación son prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil tales como la esclavitud, venta y tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados, y cualquier otro trabajo perjudicial para la salud, la seguridad y la moral de los niños.

En el año 2000, con la Declaración del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a "...elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo". En línea con los principios establecidos en la Declaración del Milenio, el Secretario General de la Naciones Unidas, instó a los países miembros a formular de modo urgente planes de acción nacionales para impulsar el empleo juvenil. Fruto de esto nació la Resolución sobre la Promoción del Empleo Juvenil, de diciembre de 2002, y la Resolución sobre las Políticas y Programas que Involucran a Jóvenes, de enero de 2004.

Por su parte, la reunión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, del 5 de julio 2006, destacó el compromiso de "…desarrollar y aplicar estrategias que den a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real y equitativa de acceder a un empleo pleno y productivo y al trabajo decente". Lo anterior, confirma la responsabilidad de los gobiernos de priorizar políticas, programas y proyectos que permitan ampliar la empleabilidad de la población joven y la creación de empleos para la misma, así como la educación, capacitación y aprendizaje permanente y acorde a las necesidades del mercado para garantizar el acceso de este grupo poblacional al trabajo.

Asimismo, la OIT ante los compromisos establecidos en torno a la promoción de empleo decente para la población joven, ha venido trabajando y liderando la inclusión de la temática en las Conferencias Internacionales del Trabajo (CIT, 2015). En las sesiones de estas conferencias, se exhorta a los miembros de la OIT a apoyar el desarrollo de políticas y planes nacionales de empleo juvenil, a corto y mediano plazo, mediante la realización de programas y acciones de asistencia técnica para orientar adecuadamente a los países en estos temas. Además, se establece un enfoque integrado que combine medidas específicas que considere la oferta y la demanda de mano de obra, así como la cantidad y la calidad del empleo.

Finalmente, el 5 de abril del año 2013, el Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, se comprometió a impulsar la "Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de

Trabajo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)" y elevarla a la Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno. En este contexto, los ejes de acción acordados relacionados a la empleabilidad juvenil fueron los siguientes:

a) Promover la inserción laboral de las personas jóvenes en puestos de trabajo de calidad;
b) Erradicar el trabajo infantil; impulsar programas de empleo juvenil a partir de la prospección del mercado laboral, fortaleciendo la empleabilidad y los servicios públicos de empleo y sus mecanismos de intermediación laboral; y
c) Fortalecer el diálogo social y establecer alianzas entre los distintos sectores, priorizando la temática del empleo juvenil y la vinculación con el trabajo decente.

Figura 1. Normativa Local y Supranacional en materia de Empleabilidad Juvenil en República Dominicana

NORMATIVA NACIONAL

Formación para el Trabajo

• Ley Nº 146, sobre Pasantía de Médicos Recién Graduados, de fecha 13 de mayo de 1967 y su Reglamento Único de Concursos para Aspirantes a Residencias Médicas, de fecha 6 de noviembre del año 2012.
• Ley General de Educación Nº 66-97, de fecha 10 de abril de 1997.
• Ley Nº 116-80, de fecha 20 de enero de 1980, que crea el INFOTEP y su Reglamento Nº 1894, de fecha 31 de agosto de 1980.
• Ley Nº 139-01 de Educación Superior,

Protección Laboral a los Derechos de los Niños y Jóvenes

• Ley Nº 16-92 que implementa el Código de Trabajo de la República Dominicana.
• Resolución Nº 20-95, adoptada por el Ministerio de Trabajo que regula el Reglamento sobre el Contrato de Aprendizaje.
• Ley Nº 136-03, que instaura el Código para la protección de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (en lo adelante "Código de NNA"), de fecha 7 de agosto de 2003.

Promoción de la Empleabilidad Juvenil

• Ley General de la Juventud Nº 44-2000, de fecha 4 de julio del 2000.
• Ley Nª 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, de fecha 25 enero de 2012.

NORMATIVA SUPRANACIONAL

Promoción de la Formación y Empleabilidad juvenil

• Recomendación sobre la Política de Empleo (Nº 169), para establecer los Principios Generales de la Política de Empleo así como las bases de lo que se debía entender por Políticas de Población, Empleo de Jóvenes, Grupos y Personas Desfavorecidas, entre otros.
• Recomendación 195, adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en junio de 2004.
• Declaración del Milenio, de septiembre del 2000.

Protección Laboral a los Derechos de los Niños y Jóvenes

• Ley Nº 16-92 que implementa el Código de Trabajo de la República Dominicana.
• Resolución Nº 20-95, adoptada por el Ministerio de Trabajo que regula el Reglamento sobre el Contrato de Aprendizaje.
• Ley Nº 136-03, que instaura el Código para la protección de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (en lo adelante "Código de NNA"), de fecha 7 de agosto de 2003.

Fuente: Elaboración propia a partir de marco legislativo vigente.

Identificación de vacíos o barreras legales

Las altas tasas de desempleo en la población joven hacen evidente la necesidad de generar empleos dignos que les proporcione una mejor calidad de vida. Se ha demostrado que los programas orientados a la capacitación de jóvenes para el empleo impactan positivamente en su bienestar y trayectoria laboral futura (Ibarrarán, Kluve, Ripani y Shady, 2015). Los resultados de "La Evaluación de Largo Plazo del Programa Juventud y Empleo" realizado en República Dominicana, muestran conclusiones sobre el efecto que tienen los programas de entrenamiento a jóvenes, evidenciando que la formación en competencias demandadas por el mercado, aumentan las probabilidades de tener un empleo formal a largo plazo, principalmente en los hombres. Por tanto, se deben crear las condiciones necesarias que permitan y faciliten la empleabilidad juvenil para contrarrestar el aumento de la cantidad de jóvenes desempleados en el país. En ese sentido, el establecimiento de marcos regulatorios adecuados al contexto y a las necesidades locales es de vital importancia.

El análisis de la normativa vigente, evidencia y hace posible la identificación de vacíos legales que dificultan la evolución hacia un marco jurídico comprensivo, confiable y que facilite las posibilidades de la juventud apta para trabajar, de acceder a empleos en condiciones dignas. Es necesario adoptar un enfoque multidimensional para impulsar un crecimiento favorable del empleo y fomentar la creación de trabajo decente. Para esto se requiere la definición de políticas laborales, primordialmente en materia de empleabilidad, promoción del emprendimiento juvenil y garantía de cumplimiento de los derechos de la población joven, en coordinación con los hacedores de políticas públicas y actores claves tales como: el Ministerio de Trabajo; Ministerio de Educación; Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; Ministerio de Juventud; INFOTEP; el sector privado, y el sector laboral. La articulación interinstitucional constituye un elemento fundamental para impulsar las reformas necesarias para mitigar las consecuencias sociales de la crisis de empleo.

Asimismo, se recomienda explorar la posibilidad de fortalecer las normativas que regulen esta temática. Esta deberá considerar la inclusión de un catálogo de principios rectores, donde se tomen en cuenta los aspectos siguientes:

- La diversidad de las situaciones nacionales para elaborar un conjunto de políticas multidimensional, coherente y adaptado a cada contexto.
- La inclusión del pleno empleo como objetivo esencial de las políticas macroeconómicas.
- La coherencia efectiva entre las políticas económicas, de empleo, de educación, formación, y de protección social.
- La participación de los interlocutores sociales en la formulación de políticas para la promoción de la empleabilidad juvenil.
- La adopción de una combinación equilibrada de políticas, que incentive a un número mayor de empleadores a invertir y a generar nuevas oportunidades de empleo para la población joven.
- El garantizar que todos los programas y políticas respeten los derechos de los trabajadores jóvenes y tengan en cuenta la dimensión de género.

- La corrección de los desajustes entre los puestos de trabajo disponibles y las competencias de la población joven, que limitan el acceso a las oportunidades de empleo.
- El alentar el emprendimiento juvenil con el fin de impulsar el crecimiento de empresas sostenibles, entre ellas las cooperativas y las empresas sociales, en las zonas rurales y urbanas.
- La creación de alianzas de colaboración innovadoras con múltiples actores en las que participen los gobiernos, el sector privado, los interlocutores sociales, las instituciones educativas, las comunidades y los mismos jóvenes.
- La priorización de acciones para promover el empleo joven que estén alienadas a las políticas de educación y adaptadas a las necesidades del mercado de trabajo.

La normativa reguladora de esta problemática debe buscar soluciones, tomando en cuenta las experiencias internacionales para implementar acciones concretas y adaptadas a cada contexto. Teniendo presente que los modelos de acción no se pueden reproducir de forma sistemática, y requieren la adecuada evaluación y seguimiento de las políticas y programas para fundamentar las intervenciones futuras. Además, es de suma importancia la consideración de la juventud como parte de la solución de la problemática que les afecta.

Todo lo antes dicho requiere de la movilización de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, así como de la OIT y de la comunidad multilateral, como actores encargados de dar respuesta a los retos en materia de empleo generados a partir de las crisis económicas y financieras mundiales. La búsqueda de crecimiento económico sólido y desarrollo sostenible, debe centrarse en la generación de empleos y la inclusión social. Igualmente, los países se deben enfocar en la conjunción funcional de las políticas económicas para impulsar la empleabilidad de la población joven, y asegurar la existencia de oportunidades de empleo productivo para dar cabida a sus competencias laborales y a su talento.

En definitiva, dada la importancia del sector privado para la generación de empleos, es importante la creación de políticas públicas dirigidas a promover transformaciones estructurales tanto en el sector productivo como en el sector público, que faciliten la accesibilidad al empleo a los y las jóvenes dominicanos. La inversión pública intensiva en infraestructura y los programas públicos de empleo pueden generar nuevas oportunidades de trabajo decente y, al mismo tiempo, responder a las necesidades sociales y mejorar la infraestructura.

Normativas regionales de primer empleo

Primer empleo e impacto en trayectoria laboral

El Estado es el responsable supremo de implementar políticas públicas y medidas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de las personas. Para lograr este objetivo, el Artículo número 8 de la Carta Magna establece que el Estado debe facilitar a los individuos *"la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social"* (Constitución de la República Dominicana, 2015). En lo que respecta a la inserción laboral y a la igualdad de oportunidades, el Estado debe adoptar medidas tendentes a insertar a la población joven en el mundo laboral. Por tal razón, es necesario prestar especial atención a la normativa regional relativa a la primera inserción laboral.

De acuerdo a datos obtenidos a partir de las Encuestas de Transición de la Escuela al Trabajo (ETET) 2012-2013 realizada por la OIT y Fundación MasterCard, la calidad de la inserción laboral inicial de la población joven, redunda en mejor calidad de empleos a lo largo de la trayectoria laboral de las personas. Estas encuestas fueron realizadas a jóvenes entre 15 y 29 años de Brasil, El Salvador, Jamaica y Perú, donde se les preguntaba acerca de las características de sus primeros empleos, así como las de sus actuales trabajos para determinar la calidad de los mismos. Entre las características utilizadas como indicadores de calidad se encontraban la seguridad en salud y pensiones, licencia por maternidad, vacaciones pagas, acceso a capacitación o formación en el trabajo, cumplimiento con el pago de horas extra, entre otros.

Se determinó que la brecha de beneficios laborales actuales, entre los y las jóvenes que tuvieron primer empleo de calidad frente a aquellos con primeros empleos de mala calidad, fue siempre positiva a favor de aquellos con mejores empleos iniciales. A modo de ejemplo, la brecha en cobertura de seguridad social en salud, entre los y las jóvenes que tuvieron primer empleo de calidad frente a aquellos con primeros empleos de mala calidad, oscilaba entre un 4% (Perú) y un 22% (Jamaica). Para el caso de trabajos actuales cubiertos por pensiones de jubilación, la brecha a favor de aquellos con primeros empleos de buena calidad se movía entre 2% (Perú) y 18% (Brasil). En el caso de las licencias por maternidad se encontraban entre un 13% (Perú) y un 26% (El Salvador). Estas diferencias resaltan la importancia de desarrollar iniciativas que promuevan la incorporación de los y las jóvenes en empleos iniciales de calidad.

Modalidades de programas de primer empleo

En las últimas tres décadas, en la región se ha utilizado el término primer empleo para referirse a programas diseñados con el propósito de promover el empleo juvenil en el sector formal. Estos difieren en su concepción, desarrollo, implementación y alcance, adaptándose a las particularidades de cada país. En este sentido, la OIT (2015) clasifica los programas de primer empleo en cuatro modalidades, a saber: a) Contratos de formación o de aprendizaje; b) Programas de capacitación e intermediación laboral; c) Subsidios a la contratación; y d) Regímenes especiales para jóvenes. La Tabla 1 describe las características de cada una de estas modalidades, y provee ejemplos de legislaciones a nivel regional que las contemplan.

Tabla 1. Tipología de modalidades de primer empleo en los países de América Latina

Tipología	Descripción general	Ejemplos
Contratos de formación o aprendizaje	- Contratos especiales para promover la formación laboral. No establece relación laboral con la empresa cuando son parte de un proceso formativo en Institutos de Formación Profesional (IFP) u otro centro de formación. - Se enfatiza el carácter formativo de las tareas que desempeña el y la 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).	- Ley de aprendiz (ley 10.997), Brasil (2000). - Programa de aprendices, Chile (2000). - Modalidades de práctica laboral para egresados y de práctica formativa en empresas en la Ley 19.133, Uruguay (2013).
Programas de capacitación laboral	- Programas focalizados en población juvenil en situación de vulnerabilidad con poca o nula experiencia laboral y limitadas competencias laborales. - Por lo general dependen de los Ministerios de Trabajo. - Ofrecen capacitación técnica de 3 a 6 meses, tanto a cargo de instituciones públicas o privadas, como de empresas. - Enfatizan el rol de la demanda de competencias del sector productivo. - Nuevas iniciativas enfatizan el desarrollo de habilidades blandas y competencias para la vida.	**Desde mediados de la década del 90:** - Programas de capacitación del modelo joven, capacitación en un 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 (2008). - Más capaz, Chile (2014).

Programas de subsidio al empleo	- Promueven el empleo juvenil a través de 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). - Usualmente el subsidio se orienta a las empresas, pero en algunos casos los y las jóvenes reciben subsidios también. - Los subsidios pueden cubrir parte del salario o las cotizaciones a la seguridad social u otros aportes que debe realizar la empresa. - En algunos programas el subsidio se entrega con rezago para promover la duración del empleo.	- Programa nacional de estímulo al primer empleo PNPE, Brasil (2003). - Primer empleo, México (2007). - Ley de formalización y generación de empleo, Colombia (2010). - Programa 40,000 primeros empleos, Colombia (2015). - Subsidio al empleo joven, Chile (2009). - Subsidio provisional a trabajadores jóvenes, Chile (2008). - PROJOVEN, Panamá (2015).
Regímenes especiales para jóvenes	- En Paraguay y Uruguay se sanciona en el año 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 jóvenes trabajadores y trabajadoras. - Iniciativas similares no prosperaron, por falta de consenso con los actores sociales, en Perú, Nicaragua y República Dominicana.	- 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).

Fuente: OIT (2015) ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?

Contratos de formación o aprendizaje

Un modelo que ha gozado de éxito, y al que los países recurren con mayor frecuencia es la modalidad de contratos de formación o aprendizaje. Este tipo de contrato tiene por objeto facilitar el desarrollo de la formación y el aprendizaje adquirido, a través de una experiencia de trabajo, la cual se recibe en el

marco de un sistema formativo profesional o educativo (Ley 789, 2002; MEIT, 2015). Según Ghezzi y Romangnoli (1999), el contrato de formación y trabajo tiende a *"favorecer la inserción profesional mediante una experiencia de trabajo apta para lograr una adecuación de las capacidades profesionales al contexto productivo y organizativo"*.

Son muchas las legislaciones que, recientemente, incluyen la formación como parte de un puesto laboral, otorgando a cambio incentivos a las empresas que se acojan a sus previsiones. El contrato de aprendizaje se trata de la modalidad de formación más antigua, dirigida especialmente a jóvenes o personas asimiladas.

Un alto número de países consagra, dentro de su legislación interna, el contrato de aprendizaje. De hecho, la mayoría de los Estados ha reconocido la figura, ya sea dedicando leyes o disposiciones normativas expresas al contrato de aprendizaje, o abordándolo de manera tangencial. En la Tabla 2 se presenta un listado con algunas de las legislaciones que incorporan este modelo.

En algunos ordenamientos jurídicos, el contrato de aprendizaje ha cursado un largo proceso que lo ha llevado a ser reconocido como una variedad del contrato de trabajo. Así ha sucedido en Brasil (Artículo número 428, Ley Nº 10.097 de 19.12.2000), Francia (Artículos 117-1 y 117-2, Código de Trabajo) y Paraguay (Artículo número 117, Código de Trabajo). En otros países funciona el denominado sistema dual de formación profesional, en el cual se admite la distinción entre el ámbito de la empresa y el de la escuela. En Alemania, por ejemplo, el Artículo número 3 de la Ley de Formación Profesional establece que en el contrato de aprendizaje la formación en la empresa debe ser reconocida como una formación laboral (Daubler, 1994).

Tabla 2. Normativas que incorporan el modelo de contrato de aprendizaje

A nivel de Latinoamérica	Resto del mundo
- **Argentina** (Ley 24.65/1995, Artículos 4 y 5). - **Chile** (Código de Trabajo, título III, capítulo I, Artículos 78 a 86, Estatuto de Capacitación y Empleo Ley Nº 19.518). - **Colombia** (Ac. 18-07.06.1994-SENA, Ley Nº 789 de 2002, Artículo 30). - **Ecuador** (Ley 19.04.1995). - **Paraguay** (Código de Trabajo, Ley Nº 213/93, capítulos I y II, Artículos 105-127). - **Perú** (Ley Nº 26.272/1993). - **Venezuela** (Ley Orgánica de Trabajo, 1990, Título V, Capítulo I, Artículos 247 y siguientes). - **República Dominicana** (Resolución 20-1995 y 31-2010 sobre Contrato de Aprendizaje para Jóvenes aprendices del sistema dual del INFOTEP).	- **Alemania** (Enmiendas a la Ley sobre Formación Profesional de 1969, Ley 20.12.1993 y 12.01.1994). -**Australia** (Apprenticeship Traineeship Act, Nº 80/2002). - **Canadá** (Manitoba, Apprenticeship and Trades Qualification – General Regulations, 2001 – Amendments 69/2003). - **China** (Ley de Trabajo 05.071994, Capítulo VIII, Artículos 66-69). - **España** (Real Decreto 2317/1993, Ordenanza 19.09.94). - **Estados Unidos de Norteamérica** (Job Training Reform Amendments-1992). - **Francia** (Leyes 90-579, 90-613, 91-1, 92-1446, 94-638, 2000-1352).

Fuente: Elaboración propia

Según Barbagelata (2003), la corriente que aboga por la aceptación del aprendiz como un trabajador, es decir, reconocer el contrato de aprendizaje como un contrato laboral, ha ganado amplia aceptación, convirtiéndose en la postura mayoritaria. La corriente revisionista, que afirma que el vínculo del aprendiz no es laboral, aceptada, por ejemplo, en Argentina, es bastante minoritaria. A los y las jóvenes sometidos al contrato de aprendizaje se les deben garantizar los derechos laborales en plenitud, ya que de lo contrario no sería acorde con el espíritu de esta figura. En fin, el contrato de aprendizaje es, para la gran mayoría de legislaciones estatales, un contrato laboral.

Por ende, el aprendiz debe tener asegurada la plenitud de derechos; quedando al amparo de la normativa de seguridad social (eje. Artículo número 2, Ley Nº 16.873 de Uruguay), y se mantiene bajo la protección de la normativa en temas de accidentes de trabajo y enfermedades (eje. Artículo 117-bis-7 Código de Trabajo de Francia). A pesar de considerarse un contrato de trabajo por vía legislativa, en el contrato de aprendizaje el énfasis se enfoca en los aspectos relativos a su formación. A continuación, algunos datos y experiencias sobre los contratos de formación y aprendizaje en América Latina.

Tabla 3. Contratos de formación y aprendizaje en América Latina

País y normativa	Caracteres esenciales
Brasil: Ley de aprendiz (Ley 10.997).	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 un 5 y 15 % de su nómina a puestos para aprendices. Los aprendices deben percibir una remuneración que no puede ser menor al salario mínimo por hora. Las instituciones gubernamentales certifican las competencias laborales adquiridas por los aprendices. Consagra un subsidio a favor de los empleadores y empleadoras para los aportes por tiempo de servicio.
Colombia: contratos de aprendizaje al tenor de la Ley Nº 789 del año 2002 y sus Decretos Reglamentarios Nº 933 y Nº 2. 585 del año 2003.	Las empresas privadas (excluyendo las de construcción) están obligadas a contratar un aprendiz por cada 20 trabajadores, y uno adicional por fracción superior a diez. En la etapa lectiva, el aprendiz recibe un salario mensual no menor al 50% del salario mínimo, y en la etapa práctica, no menor al 75% del salario mínimo. En todo caso, debe encontrarse bajo el amparo del Sistema de Seguridad Social en Salud y afiliado al Sistema de Riesgos Profesionales por la Administradores de Riesgos Profesionales. En caso de que el aprendiz sea estudiante universitario, deberá recibir un salario no menor al salario mínimo vigente. La empresa puede optar por no contratar aprendices, debiendo monetizar la cuota de aprendices a las instituciones estatales competentes. El contrato de aprendizaje tiene una duración de dos años y pueden acceder los mayores de 14 años, sin edad máxima.

Perú: modalidades formativas de conformidad con el Decreto Nº 002-97-15 y la Ley Nº 28.518 del año 2005.	Existen cinco modalidades formativas: **a)** Convenio de formación laboral juvenil: jóvenes de 16 a 25 años de edad que no hayan terminado estudios escolares, por un plazo máximo de 36 meses. **b)** Contratos de prácticas pre-profesional: estudiantes de nivel superior, se le brinda orientación y capacitación técnica profesional de acuerdo a sus estudios. **c)** Contrato de práctica profesional: egresados universitarios. **d)** Contrato de aprendizaje: sector industrial, dirigido a jóvenes de 14 a 24 años. **e)** Pasantías en empresas: cualquier joven.
Chile: programa de aprendices instituido por la Ley Nº 19.518 del año 1997.	Aquellas empresas que contratan aprendices pueden recibir los beneficios del Programa de Aprendices: bonificación mensual del 50% de un ingreso mínimo mensual por cada aprendiz contratado, hasta los primeros 12 meses de vigencia del contrato. Reciben una bonificación (cuyo tope es USD$340) por cada aprendiz para capacitación, ya sea por vía de los Organismos Técnicos de Capacitación o efectuada por la misma empresa. Duración máxima de dos años y el porcentaje de aprendices no podrá exceder el 10% del total de los trabajadores para jornada completa.
Paraguay: contrato de aprendizaje en la Ley 4.951/13 del año 2013.	Los contratos de aprendizaje tienen una duración que oscila entre los 6 meses (mínimo) y 12 meses (máximo). No puede renovarse o repetirse la contratación, es decir, el joven sólo puede ser contratado una vez por cada oficio desarrollado. Los aprendices deben recibir una remuneración no menor al salario mínimo. Los empleadores pueden recibir un subsidio de hasta 35% del salario mínimo.
Uruguay: modalidades de práctica laboral para egresados y de práctica formativa en empresas en la Ley 19.133 del año 2013.	**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 uruguayos. **Práctica laboral en empresas**: Duración máxima de 60 horas. No se establece una remuneración y se puede utilizar una sola vez por joven. No contienen ningún tipo de subsidio.

Fuente: OIT (2015) ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?

Barbagelata (2003), luego de realizar un estudio comparado del contrato de aprendizaje a nivel mundial, concluye con interesantes reflexiones y retos frente a esta figura, entre éstas la definición de los elementos mínimos que el contrato tipo debe contener:

a) El objeto del aprendizaje, definido como el deber de facilitar al aprendizaje y las oportunidades adecuadas para la formación y de no ocupar a la persona en tareas distintas a lo convenido;
b) Delimitación del lugar en el cual se desarrollará la formación;
c) Duración máxima del aprendizaje, dentro de los términos legales;
d) Determinación de la persona que tendrá a su cargo la instrucción dentro de la empresa y a lo largo del desarrollo del contrato;
e) Indicación del plan de formación y de sus etapas, así como el tiempo que, dentro de la jornada laboral, debe dedicarse como mínimo para cumplirlo;
f) Designación de la institución o centro que dispensará la formación complementaria;
g) Delimitación en torno a los métodos a utilizar a fin de alternar la formación teórica y la práctica;
h) Fijación de la remuneración del aprendiz, garantizando los estándares mínimos estipuladas en las leyes o convenios colectivos. En ningún caso, será posible establecer remuneración en función del rendimiento;
i) Individualización de la persona habilitada, quien se desempeñaría en calidad de tutor y aseguraría las relaciones entre la empresa, el centro de formación y las autoridades competentes;
j) Obligación del empleador de cumplir con sus obligaciones como tal, y el compromiso de asegurar la formación al aprendiz, y éste de realizar las diligencias necesarias en el marco del aprendizaje;
k) Derechos que se le reconocerán al aprendiz cuando haya culminado su aprendizaje;
l) Procedimiento judicial sumario para exigir el cumplimiento del contrato por el aprendiz y para el cobro de su remuneración.

Resulta importante asegurar que los contratos suscritos bajo la modalidad de "formación" o "aprendizaje" garanticen, efectivamente, la formación de los y las jóvenes que sean partícipes. Sin embargo, esto no siempre es así, ya que algunos autores[6] han considerado este tipo de contratos como mecanismos de incentivo a la inserción laboral, más que de formación. Lo anterior, es un fenómeno que se da, pues los empleadores utilizan estos contratos de formación con la finalidad de reducir costos laborales, sin la contrapartida de la formación debida.

Programas de capacitación laboral

Adicionalmente, existen los denominados programas de capacitación laboral juvenil. Se trata de una respuesta a los altos niveles de desempleo juvenil y a la falta de inserción de la población joven al mercado laboral, fenómeno que se manifestó en América Latina principalmente en la década de los 90. Estos programas ofrecen formación para el trabajo para la población joven a través de servicios de capacitación laboral. Uno de los primeros programas que surgió fue el "Programa Chile Joven", el cual en su primera fase ofertaba capacitación en aulas y, posteriormente, una fase de formación en el trabajo mediante pasantías en diversas empresas.

[6] Camacho, María Claudia. Empleo para jóvenes en las Américas: estrategias y recomendaciones de política. En Boletín Técnico SENAC, 2009.

Los programas se encargan de identificar a aquellos jóvenes, en la mayoría de los casos pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos o en situación de pobreza. Los y las jóvenes seleccionados pasan a las entidades de formación que se encargan de dirigirlos a las empresas en las que haya vacantes. Recientemente, los programas de formación han añadido nuevas capacitaciones, más allá de las tradicionales metodologías de formación en aula y a través de pasantía, esto es, la inculcación de habilidades blandas y competencias de emprendimiento (BID, 2013). A continuación, se presenta un resumen de los principales programas de capacitación laboral en América Latina:

Tabla 4. Programas de capacitación laboral en América Latina

Programa y país	Descripción general	Población objeto
Argentina: jóvenes con más y mejor trabajo (2008).	Estrategia para mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral, encargada de promover la finalización de la educación formal, el desarrollo de perfiles profesionales competentes, la inculcación de aptitudes laborales mediante la formación técnica y las prácticas laborales y la inserción en un empleo.	Jóvenes de 18 a 24 años que se encuentren en desempleo y con educación formal incompleta.
Chile: Chile califica (2002).	Sistema encargado de la capacitación y educación permanente, a fin de lograr una adecuada promoción de competencias laborales mediante un trabajo conjunto de educación básica, formación técnica y capacitación para el trabajo.	Población en edad de trabajar.
Chile: Más capaz (+Capaz) (2014).	Programa que tiene como objetivo apoyar el acceso y la 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.	Jóvenes pertenecientes al 60% más vulnerable de la población según calificación socioeconómica que cuenten con nula o escaza participación laboral, y se encuentren entre los 18 y 29 años.
Perú: PRO JOVEN (1997-2013).	Programa de Capacitación Laboral Juvenil del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con el propósito principal de formar a la población joven para mejorar su condición de vida. Ofrece capacitación técnica para el empleo y el emprendimiento, pasantías e intermediación laboral.	Jóvenes de 16 a 24 años de escasos recursos, y jóvenes discapacitados.

Perú: Jóvenes productivos (2011-Actual).	Este Programa busca la inclusión social y la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes, proveyendo formación laboral gratuita, apoyo a iniciativas de emprendimiento, y facilitando el acceso a oportunidades de trabajo, entre otras.	Jóvenes de 15 a 29 años de edad, desempleados o en situación de pobreza y pobreza extrema.
Colombia: Jóvenes en Acción del Plan Colombia (2002).	Programa de capacitación laboral para jóvenes en diversas áreas tales como: servicio postal, auxiliares en seguridad y vigilancia, auxiliares de oficina, producción de calzado, sistemas, electrónica, mercadeo y ventas, recreación infantil, administración de almacenes y operarios de confección.	Jóvenes de 18 a 25 años desempleados.
República Dominicana: Juventud y Empleo (2002-2012).	El programa tiene como objetivo mejorar la empleabilidad de los y las jóvenes de bajos ingresos, en situación de riesgo social, a través de una capacitación laboral teórico-práctica en salas de clases y una primera experiencia laboral mediante pasantías en empresas. Ofrece un entrenamiento de 225 horas en total, dividido de la siguiente manera: 150 horas destinadas a entrenamiento en habilidades simples, y 75 horas dirigidas a entrenamiento para mejorar habilidades emocionales. También, se llevan a cabo pasantías de 3 meses en empresas privadas. Los y las jóvenes reciben un pago, de parte del Gobierno, ascendente a 3 dólares diarios.	Jóvenes dominicanos entre las edades de 16 a 29 años, que no tienen empleo y no están recibiendo educación formal. Por igual, jóvenes con educación de bachiller incompleta e inactivos en el ámbito laboral.
República Dominicana: Alerta Joven (2012-Actual).	Proyecto financiado por USAID, y creado y administrado por Entrena SRL, que busca conformar una red de apoyo para jóvenes que viven en situación vulnerable de crimen y violencia con el objetivo de insertarlos en una vida productiva. La red se enfoca en seis áreas, a saber: salud, educación, inserción laboral, políticas de juventud, documentación y prevención de delitos. A través del componente de inserción laboral, el proyecto facilita el acceso a oportunidades de empleo formal, pasantías y capacitación continua, técnica y vocacional. También se promueve el autoempleo y que los	Jóvenes entre los 11 y 24 años en situación de vulnerabilidad residentes en las provincias centradas en el corredor Duarte, desde Santo Domingo a Puerto Plata.

	jóvenes realicen sus propios emprendimientos. A la fecha, 34,084 jóvenes han sido capacitados para integrarse al mercado laboral, 16,345 capacitados en emprendimiento y 5,181 tienen nuevo empleo.	
República Dominicana: Jóvenes Progresando con Solidaridad (2005-Actual).	Proyecto de la Vicepresidencia de la República Dominicana dirigido a jóvenes de familias participes del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) con el objetivo de que estos adquieran y desarrollen habilidades y competencias para el empleo. Entre las diferentes acciones que se están realizando para promover la participación e inserción de los jóvenes en el mercado laboral se encuentran: creación de cooperativas de micro-emprendimientos, formación de jóvenes en liderazgo y valores, otorgamiento de becas, implementación de programa radial para la población joven, entre otros.	Jóvenes entre 15 y 25 años en situación de pobreza extrema y moderada a nivel nacional.
República Dominicana: Servicio Nacional de Empleo (2007-Actual).	El Servicio Nacional de Empleo (SENAE), constituido con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consiste en un programa de intermediación laboral que busca alinear la demanda de empleo con la oferta disponible. Para esto desarrollo una bolsa electrónica de empleo donde las empresas pueden publicar las necesidades de personal que tienen, y los usuarios de esta pueden ingresar su perfil para aplicar a las posiciones que consideren. Esto, con el propósito de informar acerca del proceso de búsqueda de empleo, promover el empleo, y generar datos acerca del mercado laboral.	Población en edad de trabajar.

Fuente: Elaboración propia con base en la página web de cada programa

Programas de subsidio al empleo

Un último modelo de promoción del empleo joven proviene de los programas de subsidio al empleo. Mediante este tipo de esquema se crean empleos dirigidos particularmente a la población joven, quedando esta responsabilidad a cargo de las empresas. Sin embargo, el costo de los trabajadores contratados es compartido por las empresas y el Estado a través de subsidios estatales. A través de este mecanismo se trata de reducir los costos de contratación, a fin de que se puedan incrementar los niveles de empleo y salario. A continuación algunos ejemplos:

Tabla 5. Programa de subsidio al empleo

Programa y país	Descripción general	Población objeto
Brasil: Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo-PNPE (2003).	Subsidio fijo de USD$490 al año, entregado en cuotas bimensuales equivalentes a aproximadamente USD$82 para puestos de trabajo de tiempo completo, y un equivalente para los trabajos de medio tiempo o parcial.	Jóvenes entre 18 y 24 años en situación de desempleo involuntario, sin empleo anterior y matriculados en escuela secundaria o elemental.
Colombia: Programa 40,000 primeros empleos (2015).	Ofrece un subsidio estatal a las empresas que contraten jóvenes. El Estado solventa la remuneración y obligaciones sociales de los y las jóvenes, otorgando una subvención para transporte por un periodo de 6 meses. Las empresas deben garantizar 6 meses adicionales para 60% de los y las jóvenes que contraten.	Jóvenes con bachillerato, egresados de carreras intermedias y profesionales universitarios, siempre que carezcan de experiencia laboral.
Chile: Subsidio al empleo joven (2008).	Entrega un subsidio de hasta 30% del salario percibido por el joven, 20% se le entrega al joven trabajador y el 10% a la empresa. Se trata de un porcentaje de la remuneración mínima, de manera que se reduce según aumenta el salario del joven, extinguiéndose por completo cuando el salario alcanza los 360,000 pesos chilenos mensuales.	Jóvenes de 18 a 24 años, pertenecientes al 40% de la población vulnerable, ingresos mensuales menor a 360,000 pesos.
México: Primer Empleo (2007).	Subsidio del Estado a las contribuciones a la seguridad social que los empleadores deben realizar por cada obrero. Los empleadores pueden	Trabajadores sin experiencia de trabajo formal previo o con

	recibir el subsidio por un período máximo de hasta doce cuotas. El subsidio es escalonado en función del número de salarios mínimos pagados por aporte a la seguridad social: • Menor a 10 salarios, 100% a subsidiar. • Entre 10 y 14, 60% a subsidiar. • Entre 14 y 20, 20% a subsidiar. • Superior a 20, 10% a subsidiar.	escasa inserción laboral formal.
Panamá: PROJOVEN (2015)	Las empresas reciben un subsidio del Estado para contratar pasantes y, luego de concluida la pasantía, deben contratar al menos el 50% de estos. Queda a cargo de las empresas la elaboración del plan de pasantías.	Jóvenes de último año de bachillerato técnico y vocacional, de 17 años de edad y buen rendimiento académico.

Fuente: OIT (2013) Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción.

El caso español merece especial atención. Mediante un Decreto-Ley, España configuró su estrategia de apoyo al primer empleo, al empleo juvenil y al emprendimiento para el lapso comprendido entre los años 2013 y 2016. Algunos de los aspectos más relevantes de la referida norma son la posibilidad de concretar empleos temporales entre empresas y jóvenes sin experiencia laboral o con experiencia laboral menor de 3 meses, siempre que se trate de personas menores de 30 años. Dicho contrato deberá tener una duración mínima de 3 meses y máxima de 6 meses, siendo la causa del contrato la adquisición de la primera experiencia laboral. Los incentivos ofrecidos a las empresas que decidan contratar jóvenes para su primer empleo son deducciones a las aportaciones de Seguridad Social, ascendentes hasta el 50% de los aportes anuales. Asimismo, la Administración ofrece incentivos a las empresas que contraten jóvenes desempleados menores de 30 años. Dichos beneficios, consistentes en rebajas y subsidios en lo que respecta a los aportes empresariales a la Seguridad Social, aumentan conforme a los años de duración del contrato de trabajo suscrito entre el joven y la empresa.

Finalmente, cabe resaltar que las leyes de primer empleo han tenido cierta aceptación a nivel regional. En República Dominicana y Nicaragua no se logró el consenso necesario para promulgar las referidas normativas. En Paraguay y Uruguay, recientemente se logró el consenso necesario para emitir las disposiciones normativas. Dichas iniciativas pretenden, mediante la reducción de algunos beneficios laborales tradicionales, incentivar los primeros empleos juveniles. Su efectividad y aplicación depende, en gran medida, del dialogo social y el compromiso en llevarlas a cabo.

Tendencias en materia de empleabilidad juvenil en América Latina

Tendencias en materia de primer empleo

De acuerdo a la OIT (2015), en la pasada década se han identificado ciertas tendencias en torno a la promoción de primer empleo en Latinoamérica. Entre éstas, vale la pena resaltar las siguientes:

I. Los ordenamientos internos se han ocupado de revisar y actualizar la regulación de los contratos de aprendizaje. La tendencia se concentra en la contratación de trabajadores jóvenes, aunque ello ha sucedido en desmedro del aspecto formativo de estos contratos que es su principal razón de ser. Se han introducido subsidios a fin de estimular la contratación de jóvenes aprendices en las empresas.

II. Se vuelve más usual la instauración de subsidios para promover la contratación de jóvenes trabajadores. En Brasil, Chile, Colombia y Panamá dichos subsidios se encuentran enfocados en promover la contratación de aprendices. En adición, Chile, mediante una modalidad distinta a la anterior, y México han puesto en marcha políticas públicas para estimular la mano de obra joven, promoviendo así la inserción laboral de la juventud.

III. Las iniciativas legislativas que han surgido recientemente están dirigidas al empleo de jóvenes bajo la denominación de "leyes de primer empleo". Se trata de esfuerzos que pretenden reducir los costos laborales, de manera particular los no salariales, a fin de estimular la demanda de las empresas hacia este grupo de trabajadores y trabajadoras.

En particular, las denominadas Leyes de Primer Empleo constituyen un esfuerzo legislativo en aras de incentivar la contratación juvenil, otorgando beneficios a las empresas que decidan acogerse a sus disposiciones. En Paraguay, la Ley Nº 1980 del año 2003 consagra, a favor de los empleadores, una exención en ciertos gastos relacionados con la contribución de pensiones jubilación, seguridad social, asignaciones familiares, vacaciones e indemnizaciones por preaviso. Dicha normativa, sin embargo, ha resultado inaplicable e infructífera, debido a discusiones sobre ciertos tecnicismos incluidos en la legislación. De igual manera, vale la pena mencionar el ejemplo de Brasil, el cual elaboró un Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo, dirigido por el Ministerio de Trabajo y Empleo. Dicho Programa estaba dirigido a jóvenes entre 16 y 24 años de edad en situación de desempleo involuntario, sin experiencia laboral previa y proveniente de familias de bajos recursos. Aquellas empresas que contratasen a jóvenes que reuniesen tales condiciones, se beneficiaban de una subvención económica ascendiente a USD$450 anuales por cada joven contratado. Como único requisito esencial, se erigía la obligación a cargo del joven, de continuar con sus estudios; por su parte, las empresas debían estar al día con todas sus obligaciones de impuestos federales.

En materia de primer empleo, los casos de México y Chile merecen especial atención. La Ley de Primer Empleo de México, establece un programa que es administrado por el Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS). Se lanza en el año 2007, con el propósito de incentivar la creación de empleos, con principal atención en la población juvenil.

El programa consiste en un subsidio del gobierno federal en que el IMSS paga el 100% de la cuota patronal correspondiente de cada empleo creado, con el objetivo adicional de consolidar la transición de las PYMES hacia esquemas de mayor formalidad y, por consiguiente, ampliar la base tributaria. El subsidio es recibido por la empresa a partir del cuarto mes de creación de empleo. La empresa, por su parte, se compromete a contratar a un empleado sin experiencia hasta por quince meses continuos. Para que una empresa pueda ser participante en el programa, debe estar al día con sus contribuciones fiscales. En caso de que el joven deje de trabajar, la devolución es suspendida. Los trabajadores y sus familias reciben los beneficios de seguridad social como acceso a los servicios de salud, derecho a una pensión, subsidio en caso de maternidad, enfermedad, riesgos de trabajo, fallecimiento o matrimonio (Urzua, 2008).

En Chile en 2009, se aprobó un subsidio al empleo de jóvenes entre 18 y 25 años de edad, pertenecientes a familias de bajos recursos. Se trata de un subsidio con un doble componente: (i) un pago al joven trabajador(a), y (ii) otro subsidio al empleador(a), quien recibirá el subsidio cuando contrate jóvenes. El monto del subsidio varía según escalas de remuneraciones, siendo 30% de la remuneración en la escala más baja. El empleador debe estar al día con el pago de sus impuestos. El subsidio no será imponible ni tributable. Dicho subsidio beneficiará a 300 mil jóvenes en el primer año e implicará un gasto aproximado de 50 mil millones de pesos (Urzua, 2008).

Servicios de apoyo laboral y formación profesional

Adicionalmente, en algunos países de América Latina como Argentina y Chile, se han creado redes o servicios estatales que se dedican a proveer servicios de orientación laboral y capacitación. Entre estos se encuentran servicios como el apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral, diagnóstico del perfil laboral de los y las jóvenes, cursos de nivelación de estudios, cursos de capacitación, así como colocar y dar seguimiento a la colocación en puestos de trabajo. En Argentina, estas labores son prerrogativas y obligaciones de la denominada “Red de servicios de empleo”, mientras que en Chile se le confieren al “Servicio local de empleo para beneficiarios del sistema de protección social” (SEA, 2009).

Sin embargo, estos esfuerzos todavía no han resultado en una solución definitiva a los problemas que aquejan a la población joven al momento de insertarse en el mercado laboral. Más allá de identificar las oportunidades laborales, resulta necesario facilitarles a las empresas las credenciales de aquellos jóvenes en busca de trabajo. Esto, puesto que, en muchos países de la región, como es el caso de la República Dominicana, los empleadores exigen una serie de documentaciones que implican un alto costo económico para los jóvenes en búsqueda de empleo[7].

[7] En República Dominicana, por ejemplo, los empleadores suelen exigir: certificados de estudios, certificado de no antecedentes penales, fotocopias de documentos de identidad y certificados médicos.

De igual manera, los Estados latinoamericanos, apoyados en un mercado de formación público y privado, han concentrado esfuerzos con el objetivo de colaborar con la formación profesional de la población joven. Sin embargo, en el curso de la ejecución de los procesos formativos los investigadores sociales han identificado debilidades en cuatro áreas esenciales (Durán et al, 2007).

I. Acceso/Equidad: supone un reto permitir el acceso real y efectivo a jóvenes de todas las clases y segmentos. La realidad ha demostrado que muchos jóvenes quedan excluidos y excluidas de acceder a la formación.

II. Financiamiento: los programas de formación conllevan una inversión económica considerable. El problema radica en que, no siempre la inversión retorna a quien la realizó en primer lugar. De ahí que el Estado deba hacer frente a esta situación, dotando a los particulares de mecanismos contributivos, deductivos e incentivos que faciliten el financiamiento de la formación.

III. Pertinencia: la necesidad de compaginar la formación recibida con las realidades sociales en que se desenvuelven los y las jóvenes trabajadores. Es decir, la congruencia que debe existir entre los conocimientos y experiencias con los que se dota a los y las jóvenes participantes y el mundo laboral.

IV. Transparencia sobre la calidad: la determinación de la calidad de la formación impartida presenta evidentes dificultades, pues no resulta posible determinarla de manera inmediata. En todo caso, los resultados logran delimitarse cuando el joven se inserta en el mercado laboral.

Uno de los modelos que se han desarrollado como respuesta a los problemas antes expuestos, es el de la creación de Institutos de Formación Profesional. Generalmente, los institutos de esta índole son financiados gracias a las contribuciones de las empresas y trabajadores[8], enfrentando así el problema de la financiación. Asimismo, pretenden dar respuesta al problema del acceso y la inequidad. Otro de los mecanismos que han sido instaurados se fundamenta en una colaboración activa con las empresas privadas. De esta manera, las propias empresas son parte de los procesos de formación, asegurándose que el entrenamiento recibido corresponda con las necesidades del mundo laboral.

[8] En el caso del INFOTEP, el financiamiento se realiza a través de aportes obligatorios del 1% de los salarios pagados mensualmente por las empresas con fines lucrativos y el 0.5% deducible de las utilidades anuales que los trabajadores reciben de sus empleadores, entre otros (Art. 24, Ley Nº 116-80).

Conclusiones

Esta investigación se planteó con el objetivo de revisar la normativa vigente relacionada con la empleabilidad juvenil, tanto nacional como internacional. Adicionalmente, se propuso conocer los principales programas de primer empleo en Latinoamérica, incluyendo los de formación, capacitación laboral y subsidio al empleo. Ambas tareas con el propósito de identificar los vacíos y barreras legales existentes en la legislación dominicana, y proponer recomendaciones tendentes a enriquecer el marco regulatorio vigente.

El análisis realizado sugiere que la legislación que apunta a regular y promover el empleo juvenil en la República Dominicana es de alcance limitado. Desde los años sesenta, se han elaborado instrumentos legales que buscan regular y facilitar la inserción laboral de la población joven en distintas carreras profesionales. Sin embargo, todavía no existen leyes que aborden exhaustivamente el tema de la empleabilidad juvenil.

En cuanto a las regulaciones y normativas a nivel supranacional, se observan importantes avances a favor de la calidad de vida del empleado joven. Se han elaborado un conjunto de instrumentos jurídico-normativos que establecen los parámetros que regulan las prácticas de empleo juvenil a nivel internacional, y se han desarrollado diferentes mecanismos de protección de los derechos de la población juvenil, tales como, la fijación de la edad mínima de trabajo, la prohibición de trabajos forzosos, y el establecimiento de un máximo de 6 horas la jornada de trabajo para los jóvenes menores de edad.

Entre las principales prácticas regionales que han tenido aceptación, cabe resaltar el contrato de aprendizaje, los programas de subsidio al empleo, y las leyes de primer empleo. Con relación a la formación de la población joven, se establece la figura del contrato de aprendizaje. Este tiene por objeto facilitar el desarrollo de la formación y el aprendizaje adquirido, a través de una experiencia de trabajo por la cual la empresa generalmente recibe algún tipo de incentivo. El contrato de aprendizaje se hace presente tanto en la región, como a nivel mundial. En algunos países, la legislación 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).

Por otro lado, se ha desarrollado el modelo de programas de subsidio al empleo, que busca promover la contratación de la población joven, quedando esta responsabilidad a cargo de las empresas. Sin embargo, el costo de los trabajadores contratados es compartido por las empresas y el Estado, a través de subsidios estatales. Algunos ejemplos recientes en la región son el Programa 40,000 primeros empleos de Colombia, y el PROJOVEN de Panamá.

Ha sido demostrado que la calidad del primer empleo de los jóvenes, determina en gran medida el éxito de estos a lo largo de su trayectoria laboral. En ese sentido, se han implementado programas de primer empleo que busca promover la inserción inicial de los jóvenes en empleos de calidad. Recientemente, en Paraguay y Uruguay se logró el consenso necesario para emitir las referidas normativas de primer empleo, que pretenden mediante la reducción de algunos beneficios laborales tradicionales, incentivar los primeros empleos juveniles. En contraste, en la República Dominicana y Nicaragua no se ha logrado el consenso necesario para promulgarlas.

La OIT identifica un conjunto de tendencias respecto a la formación y promoción del empleo juvenil en Latinoamérica. En primer lugar, las iniciativas legislativas que han surgido recientemente están dirigidas al empleo de jóvenes bajo la denominación de "leyes de primer empleo". Se trata de esfuerzos que pretenden reducir los costos laborales, de manera particular los no salariales, a fin de estimular la demanda de las empresas hacia la población joven. Segundo, se ha revisado y actualizado la regulación de los contratos de aprendizaje, enfatizando en la contratación de trabajadores jóvenes, aunque ello ha sucedido en desmedro del aspecto formativo de estos contratos que es su principal razón de ser. Tercero, se vuelve más usual la instauración de subsidios para promover la contratación de jóvenes, este es el caso de paises como Brasil, Chile, Colombia y Panamá.

Adicionalmente, en algunos países de América Latina como Argentina y Chile, se han creado redes y servicios estatales que se dedican a proveer orientación laboral y capacitación. Entre estos se encuentran el apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral, diagnóstico del perfil laboral de la población joven, cursos de nivelación de estudios, cursos de capacitación, así como la colocación en puestos de trabajo, y seguimiento de esta. En Argentina, por ejemplo, estas labores son prerrogativas y obligaciones de la denominada "Red de servicios de empleo", mientras que en Chile se le confieren al "Servicio local de empleo para beneficiarios del sistema de protección social" (SEA, 2009).

Los Estados latinoamericanos han multiplicado esfuerzos con el objetivo de colaborar con la formación profesional de la población joven. Sin embargo, aún persisten retos importantes que obstaculizan la amplia adopción de este tipo de esquemas. Entre los principales desafíos se pueden citar los siguientes: a) equidad en el acceso, puesto que muchos jóvenes quedan excluidos de acceder a la formación; b) financiamiento, ya que estos programas conllevan una inversión económica considerable, la cual no retorna a quien la realizó en primer lugar; c) pertinencia de la formación recibida con las realidades sociales en que se desenvuelve la población joven; y, d) transparencia sobre la calidad de los procesos formativos que resulta difícil de determinar.

En consecuencia, es de vital importancia que las normativas a ser desarrolladas en República Dominicana, sean cuidadosas de estos puntos para así contribuir a la efectiva inserción laboral de la población. Estas deberán considerar el contexto nacional para elaborar políticas coherentes con la situación nacional. Asimismo, deberán estar en línea con las políticas de educación, formación, y de protección social. En este sentido, es necesaria la socialización de las políticas a ser implementadas entre los actores claves del sector privado, laboral y educativo, para garantizar la equidad y el cumplimiento de los derechos de la fuerza de trabajo joven. La combinación de estas acciones tendrá como objetivo generar interés en un mayor número de empleadores, de modo que estos inviertan en la creación oportunidades de trabajo para la población joven.

En particular, se recomienda fortalecer la articulación interinstitucional de todas las entidades vinculadas con la formulación, coordinación y supervisión de las políticas laborales que conciernen a la población joven; tales como: el Ministerio de Trabajo; Ministerio de Educación; Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; Ministerio de Juventud; Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional. Asimismo, promover el diálogo continuo entre las instituciones públicas mencionadas, y el sector privado y laboral.

En línea con lo anterior, se sugiere la inclusión de representantes de la juventud en la Comisión Nacional de Empleo (CNE), órgano consultivo tripartito responsable de asesorar al Ministerio de Trabajo en materia de políticas públicas de empleo. De esta manera, se procura hacer cumplir el Artículo número 3 del Decreto 340-09 que establece sus funciones, relativo al diseño de políticas laborales a favor de la población socialmente vulnerable, como lo es la juventud. Por parte del sector público, se propone la inclusión del Ministerio de Juventud, entidad encargada responsable de formular y supervisar las políticas del Estado en materia de juventud. En representación del sector privado se propone la inclusión de una entidad homologa al CONEP, pero que garantice las inquietudes de la población joven sean temas de agenda y las problemáticas que la aquejan sean conocidas. Se propone que una organización como la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), que alberga en su membresía a líderes empresariales jóvenes, conocedores de la realidad nacional del mercado de trabajo.

Por último, se recomienda el diseño de políticas tendentes a mitigar los efectos del embarazo adolescente y a apoyar a la población joven en situación de vulnerabilidad, de modo que estos no se vean en la necesidad de abandonar los estudios para acceder a un empleo. Sólo de esta manera será posible que la República Dominicana logre sacar provecho del bono demográfico que disfruta, potenciando el crecimiento económico para ésta y las generaciones futuras.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Desconectados: habilidades, educación y empleo. Washington, D.C., 2012.

Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de marco sectorial de trabajo. Unidad de Mercados Laborales. Washington, D.C., 2013.

Banco Mundial. Cuando la Prosperidad no es Compartida, 2014, edición digital, disponible: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/reporte_DR.pdf

Banco Mundial. Global Economic Prospects 2017. Ver en: http://pubdocs.worldbank.org/en/255181481727526594/Global-Economic-Prospects-January-2017-Highlights-Chapter-1.pdf
Barbagelata, Héctor Hugo. Formación y legislación de trabajo. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Segunda Edición, Montevideo, 2003.

Báez Brugal, Franklin. Creando Oportunidades para Jóvenes. Congreso Internacional APRENDO: Jóvenes RD: Educación, Empleo y Esperanza. EDUCA. Santo Domingo, 2014.

Camacho, María Claudia. Empleo para jóvenes en las Américas: estrategias y recomendaciones de política. En Boletín Técnico SENAC, 2009.

Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Oficina Nacional de Estadísticas de la República Dominicana. Santo Domingo, 2010.

Central Intelligence Agency (CIA). Ver en: http://www.index mundi.com/es/republica_dominicana/tasa_de_desempleo_juvenil.html. Fecha de búsqueda: 13/07/2015 Fecha de publicación: n/a. The World Factbook, 2011.

Chacaltana, Juan. Magnitud y Heterogeneidad: Políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas. División de desarrollo económico, Santiago de Chile, 2009.

Constitución de la República Dominicana. Votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 13 de junio de 2015. Gaceta Oficial Nº 10805 del 10 de julio de 2015. Congreso de la República Dominicana.

Daubler, W. Derecho del trabajo. MTSS, Madrid, capítulo XXVII. 1994

Cordero, C. Diseñando la nueva generación de jóvenes. Congreso APRENDO: Jóvenes RD: Educación, Empleo y Esperanza. EDUCA. Santo Domingo, 2014.

De Hoyos, R., Rogers, H., & Székely, M. Ninis en América Latina. Washington, D.C., 2015.

Durán, F. y Chacaltana, J. La protección social de los jóvenes en América Latina. Lima, OIT, 2007.

EDUCA. Congreso Internacional APRENDO: Jóvenes RD: Educación, Empleo y Esperanza. Santo Domingo, 2014.
EDUCA. Aportes para una educación de calidad. Santo Domingo, 2014.

EDUCA. Informe de Progreso Educativo. Santo Domingo, 2015.

Encuestas de Transición de la Escuela al Trabajo (ETET) 2012-2013. Realizada en colaboración de OIT con la Fundación MasterCard. Disponibles en: http://www.ilo.org/employment/áreas/youth-employment/work-for-youth/WCMS_191853/lang--en/index.htm. Santo Domingo, 2013.

Encuesta Demográfica y de Salud, Ministerio de Salud Pública, República Dominicana, 2013.

Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, Banco Central, República Dominicana, 2015.

Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial. Legados, nubes e incertidumbre. Octubre 2014. Washington D.C: FMI; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Diciembre 2014. Santiago de Chile: CEPAL.

Ghezzi, G. y Romagnoli, U. Il rapporto di lavoro. Tercera edición, Bolonia, 1999. Pág. 165

Ibarrán, Pablo, et., al. Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program. Inter-American Development Bank, 2015.

Ministerio de Energía, Industria y Turismo. Contrato para la formación y el aprendizaje. Ver en: http://www.ipyme.org/es-ES/ContratacionLaboral/CFormacion/Paginas/Contrato-Formacion1.aspx. Fecha de búsqueda: 26/09/2016. Fecha de publicación: N/A.

Novella, R. Desafío laborales de los jóvenes en República Dominicana. Congreso APRENDO: Jóvenes RD: Educación, Empleo y Esperanza. EDUCA. Santo Domingo, 2014.

Ley Nº 116-80. Que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP). Gaceta Oficial Nº 9522 del 20 de enero de 1980. Congreso de la República Dominicana.

Ley Nº 66-97. Ley Orgánica de Educación de la República Dominicana. Gaceta Oficial Nº 9951 del 10 de abril de 1997. Congreso de la República Dominicana.

Ley Nº 49-2000. Ley General de la Juventud, de fecha de 26 de julio de 2000. Congreso de la República Dominicana.

Ley Nº 139-01. Ley de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, de fecha 13 de agosto de 2001. Congreso de la República Dominicana.

Ley Nº 789, 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y

se modifican algunos Artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Congreso de Colombia.
Ley Nº 136- 03. Que instaura el Código para la protección de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Gaceta Oficial Nº 10234 del 07 de agosto de 2003. Congreso de la República Dominicana.
Ley Nº 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, de fecha 25 enero del año 2012. Congreso de la República Dominicana.

Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo, para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 2014: América Latina y el Caribe, 2014. Primera edición. Lima, Perú.

Oficina Técnica de Revisión Legislativa (OFITREL). Reporte Nº 314/10, de revisión técnica sobre el proyecto ley del Primer Empleo, 2010.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015) ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina? OIT: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2015. Págs. 13-14

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Empleo juvenil. Ver en: http://www.ilo.org/ global/ topics/youth-employment/lang--es/index.htm. Fecha de búsqueda: 13/07/2016. Fecha de publicación: n/a.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias del Empleo Juvenil 2016. Ver en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_513747.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias del Empleo Juvenil 2017. Ver en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_513741.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción. Lima, 2013.

Programa Entendiendo el Trabajo Infantil. Entendiendo el trabajo infantil y el empleo juvenil en la República Dominicana. Roma, 2014.

Secretaría de Empleo Argentina. Organización y Funciones de un Servicio Nacional de Empleo: experiencias de la región. Seminario en Lima, Perú, marzo 2009; Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Presentación de funciones y alcance.

Urzúa. Situación y desafíos del empleo juvenil en México. Presentación en el Seminario Internacional de Políticas y Programas de Empleo Juvenil en América Latina. La Paz, Bolivia, 2008.

UN MILLÓN DE JÓVENES

neo

UN MILLÓN DE OPORTUNIDADES

Agencia Ejecutora:

Miembros Fundadores:

Miembros Asociados:

Con el apoyo de:

Coordinación Proyecto: EDUCA. Avenida Sarasota #20, Torre Empresarial de la Asociación de Industrias de la República Dominicana, 2do. Piso, Urb. La Julia, Santo Domingo, Distrito Nacional.
Tel: (809) 682-1616 Facebook: neo-rd Instagram: NEOREPDOM www.Jovenesneo.org